

Република Србија
Уставни суд

Едиција
Билтен Уставног суда



УСТАВНИ СУД



Б И Л Т Е Н УСТАВНОГ СУДА
за 2019. годину

Едиција
Билтен Уставног суда

Издавачи
Уставни суд
Јавно предузеће „Службени гласник“

За издаваче
Снежана Марковић, председник Уставног суда
Др Јелена Триван, директор ЈП „Службени гласник“

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

Чланови Уређивачког одбора:
др Драгана Коларић,
др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás)
и др Јован Ђирић,
судије 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 њослови за Уређивачки одбор
Анита Стојановић, администратор
електронске базе података судске праксе

Приредила
Светлана Стојковић, саветник Уставног суда
– секретар Редакционе комисије

Прелом, корекџура 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 сагласности издавача, представља повреду ауторског права, у смислу одредаба Закона о ауторском и сродним правима и Кривичног законика.

Република Србија
Уставни суд

Б И Л Т Е Н
Уставног суда за 2019. годину

Београд,
мај 2020. године

С А Д Р Ж А Ј

Реч редакције	5
I ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ ЈАНУАР – ДЕЦЕМБАР 2019. ГОДИНЕ	17
ПОСТУПАК ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И ЗА ОЦЕНУ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА	19
1. ЗАКони и други општи акти народне скупштине	21
– Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему – Одлука УЗ-418/2014, са издвојеним мишљењем*	23
– Закон о привредним коморама – Одлука УЗ-249/2016	40
– Закон о пензијском и инвалидском осигурању – Одлука УЗ-130/2017	55
– Законик о кривичном поступку – Решење УЗ-62/2018, са издвојеним мишљењем*	70
– Закон о привременом уређивању начина исплате пензија, Закон о буџетском систему и Закон о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању – Решење УЗ-351/2015, са издвојеним мишљењима*	99
– Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ – Решење УЗ-115/2015.	140
– Закон о извршењу и обезбеђењу – Решење УЗ-215/2013	152
– Закон о Безбедносно-информативној агенцији – Закључак УЗ-184/2018	156
– Закон о заштити конкуренције – Закључак УЗ-185/2018, са издвојеним мишљењем*	161
2. ОПШТИ АКТИ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА	169
– Ближи критеријуми за закључивање уговора о раду наставника након 65. године живота, које је донео Национални савет за високо образовање – Одлука УО-134/2018	171

3. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	177
Општина и град	
– Решење о утврђивању градског и приградског превоза на територији града Зајечара	179
– Закључак ГУо-171/2018	179
Урбанизам и градња	
– Просторни план општине Бачка Паланка – Одлука ГУо-175/2015	181
– Одлука о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту, општине Чајетина и Одлука о измени и допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту, општине Чајетина – Одлука ГУо-266/2016	186
Комуналне и сродне делатности	
– Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом и Тарифни систем за обрачун топлотне енергије за тарифне купце, града Шапца – Одлука ГУо-36/2017	193
– Одлука о условима и начину држања домаћих животиња, града Краљева – Одлука ГУо-197/2017	199
– Одлука о сахрањивању и гробљима, града Суботице – Одлука ГУо-12/2018	211
– Одлука о јавним паркиралиштима, општине Стара Пазова – Решење ГУо-102/2017	219
4. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ	231
Општи акти јавних установа	
– Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево – Одлука ГУо-98/2016	233
Општи акти јавних предузећа и других привредних друштава	
– Колективни уговор за Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд – Одлука ГУо-132/2018	238
– Колективни уговор код послодавца „Сава Ковачевић“ АД Врбас, Правилник о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, Измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас и Одлука за решавање вишка запослених у „Сава Ковачевић“ АД Врбас – Одлука ГУо-189/2017	245
Други општи акти (комора, удружења, спортских и других организација)	
– Упутство за поступање адвоката током протеста упозорења са обуставом рада од 17. септембра 2014. године, које је донела Адвокатска комора Србије – Решење ГУо-492/2014.	250

– Одлука Скупштине Адвокатске коморе Србије о организовању протеста са обуставом рада адвоката на целој територији Србије почев од среде 17. септембра 2014. године, до испуњења захтева, од 13. септембра 2014. године – Закључак ИУо-501/2014	254
– Правилник о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије и Правилник о допуни Правилника о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије – Закључак ИУо-48/2018.....	257
ПОСТУПАК РЕШАВАЊА СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ	259
– Сукоб надлежности између органа управе и прекршајног суда за даље вођење покренутог прекршајног поступка – Решење ШПУ-92/2019	261
– Сукоб надлежности између органа управе и прекршајног суда за поступање у прекршајном поступку – Решење ШПУ-23/2019	265
– Сукоб надлежности између редовног суда и Уставног суда за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року у извршном поступку – Решење ШПУ-55/2019.....	267
– Сукоб надлежности између редовног суда и Уставног суда за вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року у више судских поступака – Решење ШПУ-80/2019	269
– Сукоб надлежности између Министарства унутрашњих послова – Одељење саобраћајне полиције и прекршајног суда за вођење прекршајног поступка – Решење ШПУ-137/2019	271
ПОСТУПАК ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ	275
1. Уставне жалбе из области грађанског права.....	277
Одлуке	
<i>Ойштии грађанскојравни односи</i>	
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава Републике Србије – Одлука Уж-3208/2017	277
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-6240/2014.....	282
– нису повређена права на правично суђење и на једнаку заштиту права – члан 32. став 1. и члан 36. став 1. Устава – Одлука Уж-3893/2015.	289
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-808/2016.....	300
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5073/2016 (Уж-151/2016)	306
– повреда права на правично суђење и права на правно средство – члан 32. став 1. и члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-9076/2016.....	310
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5903/2016.....	317

– повреда права на суђење у разумном року и права на правно средство – члан 32. став 1. и члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-296/2016.....	323
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-8437/2016.....	332
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-8583/2017.....	337
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-4411/2014.....	349
– повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава, није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-2753/2015.....	356
– нису повређена права на правично суђење и на имовину – члан 32. став 1. и члан 58. Устава – Одлука Уж-3201/2015, са издвојеним мишљењем*	374
– повреда права на правично суђење и права на правно средство – члан 32. став 1. и члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-5376/2016.....	403
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-8264/2016.....	407
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9168/2016.....	412
– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-914/2016.....	420
– повреда права на правично суђење и права на правно средство – члан 32. став 1. и члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-3648/2017.....	430
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-3538/2017.....	433
– повреда права на правно средство – члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-7302/2017.....	439
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-8243/2016.....	443
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-10959/2017.....	448
– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5069/2014.....	452
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-8692/2018.....	460
– повреда права на поштовање дома – члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – Одлука Уж-2486/2017.....	464
– повреда права на имовину – члан 58. став 1. Устава – Одлука Уж-3842/2016.....	479

Породични, радни, привредни и други имовинскоправни односи

– нису повређена права на правично суђење и на правну заштиту за случај престанка радног односа – члан 32. став 1. и члан 60. став 4. Устава – Одлука Уж-3766/2016.	483
– повреда права на имовину – члан 58. став 1. Устава – Одлука Уж-32/2017.	491
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5575/2013.	497
– није повређено право на имовину – члан 58. став 1. Устава – Одлука Уж-3456/2016.	505
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-4885/2017.	508
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-12392/2018.	513
– нису повређена права на правично суђење, на једнаку заштиту права и на имовину – члан 32. став 1, члан 36. став 1. и члан 58. Устава – Одлука Уж-135/2016.	520
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9138/2016.	530
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-10097/2016.	537
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5149/2017.	543
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9122/2016.	550
– повреда права на имовину – члан 58. став 1. Устава – Одлука Уж-6769/2018.	557
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9145/2017.	561
– повреда права родитеља и права на суђење у разумном року – члан 65. Устава и члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-4395/2017.	568
– повреда права родитеља – члан 65. Устава – Одлука Уж-14395/2018, са издвојеним мишљењем*	586

Решења

– Решење о одбацивању Уж-10483/2017.	610
– Решење о одбацивању Уж-1971/2018, са издвојеним мишљењем*	613
– Решење о одбацивању Уж-1961/2018.	619
– Решење о одбацивању Уж-10532/2017.	621
– Решење о одбацивању Уж-6807/2018.	626
– Решење о одбацивању Уж-6720/2019, са издвојеним мишљењем*	629

2. Уставне жалбе из области кривичног права	647
---	-----

Одлуке

– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-523/2015	647
– није повређено право на правну сигурност у казненом праву – члан 34. став 4. Устава – Одлука Уж-4596/2016	654
– није повређено право на ограничено трајање притвора – члан 31. ст. 1. и 2. Устава – Одлука Уж-8723/2016	664
– нису повређена права на правично суђење и на правну сигурност у казненом праву – члан 32. став 1. и члан 34. став 4. Устава – Одлука Уж-3578/2016	669
– повреда права на правну сигурност у казненом праву – члан 34. став 4. Устава – Одлука Уж-7705/2015	676
– нису повређена права на правично суђење, на једнаку заштиту права и на правно средство, на слободу кретања и на рад – члан 32. став 1. и чл. 36, 39. и 60. Устава – Одлука Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014), са издвојеним мишљењем*	684
– није повређено право на ограничено трајање притвора – члан 31. ст. 2. и 3. Устава – Одлука Уж-8748/2014	692
– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9926/2016	697
– није повређено право на ограничено трајање притвора – члан 31. Устава – Одлука Уж-2376/2017	706
– повреда права на хитно одлучивање о законитости лишења слободе – члан 27. став 3. Устава – Одлука Уж-2900/2016	711
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-2203/2016	716
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5041/2016	729
– повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-162/2017	741
– није повређено право на имовину – члан 58. став 1. Устава – Одлука Уж-5214/2016, са издвојеним мишљењима*	748
– повреда права лица лишеног слободе да без одлагања буде предато надлежном суду – члан 29. став 2. Устава – Одлука Уж-7956/2017	764
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-2718/2015	768
– повреда права притвореника – члан 30. став 3. Устава – Одлука Уж-127/2015	778
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9130/2016	788
– није повређено право на слободу кретања – члан 39. Устава – Одлука Уж-2919/2018	795

3. Уставне жалбе из области управног права	804
Одлуке	
– повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-6233/2016	804
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-10968/2018	811
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-8700/2016	820
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-7742/2016	826
– повреда права на правно средство (у односу на први оспорени акт)	
– члан 36. став 2. Устава, није повређено право на правно средство	
(у односу на други оспорени акт) – члан 36. став 2. Устава	
– Одлука Уж-273/2016	836
– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-5357/2016	856
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-7917/2014	866
– нису повређена права на неповредивост физичког и психичког	
интегритета, на правно средство и на уточиште – чл. 25, 36. и 57. Устава,	
као и забрана враћања на територију државе на којој подносиоцу	
прети мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање	
– члан 39. став 3. Устава – Одлука Уж-8023/2016	875
– повреда права на правно средство – члан 36. став 2. Устава	
– Одлука Уж-6036/2016	885
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-9103/2016	894
– повреда права на правично суђење и права на суђење	
у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-8802/2016	903
– нису повређена права на правично суђење и на имовину – члан 32.	
став 1. и члан 58. Устава – Одлука Уж-8905/2016	917
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-1791/2017	924
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-2916/2016	929
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-3535/2017	937
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-4610/2018	949
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-11820/2018	958
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава	
– Одлука Уж-9271/2016	965

– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5371/2017.....	971
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-8393/2016.....	985
– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-7926/2016.....	993
– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-712/2017.....	999
– повреда права на правно средство – члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-1044/2017.....	1006
– нису повређена права на правично суђење и на имовину – члан 32. став 1. и члан 58. Устава – Одлука Уж-8284/2016	1020
– повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава, нису повређена права на правично суђење и на правно средство – члан 32. став 1. и члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-4414/2017, са издвојеним мишљењем*	1032
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-1149/2017.....	1052
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-1348/2017.....	1062
– повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9652/2016.....	1071
– повреда права на имовину – члан 58. став 1. Устава – Одлука Уж-1783/2017.....	1083
– није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-4723/2019.....	1094
– повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11725/2019.....	1102
– није повређено право на имовину – члан 58. Устава – Одлука Уж-2858/2017.....	1109
– повреда права на правно средство – члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-10131/2016.....	1119

Решења

– Решење о одбацивању Уж-4395/2018	1125
--	------

II ИЗАБРАНИ СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ

– ДИНАМИЧНА ФАЗА КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА.....	1131
др Драгана Коларић, судија Уставног суда	
– МЕДИЈИ И КРИМИНАЛИТЕТ	1151
др Јован Ђирић, судија Уставног суда	
– ПРИМЕНА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	1159
др Тијана Шурлан, судија Уставног суда	

– УСТАВНА ЖАЛБА – ОДБАЦИВАЊЕ ИЛИ МЕРИТОРНО ОДЛУЧИВАЊЕ – НЕДЕФИНИСАНА ГРАНИЦА СА НЕКОЛИКО МЕЂАША.	1193
др Тамаш Корхец (Korhecz Tamás), судија Уставног суда	
– УСТАВНОСУДСКА ЗАШТИТА ПРАВА НА ПРАВНО СРЕДСТВО ПОВРЕЂЕНО, ОДНОСНО УСКРАЂЕНО У ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ	1209
Бесфорт Рамадани, саветник Уставног суда	
III ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР	1221

РЕЧ РЕДАКЦИЈЕ

Билтен Уставног суда за 2019. годину, у следу са билтенима објављиваним за претходне календарске године, представља још једну обимну публикацију изабраних одлука, решења и закључака. Уставни суд је и током 2019. године наставио са активним и преданим решавањем изразито великог броја предмета које грађани Републике Србије иницирају својим обраћањима, те стога вреди напоменути да Билтен представља само један део јуриспруденције Суда. До праксе Уставног суда у потпунијем обиму може се доћи претраживањем електронске базе судске праксе доступне преко веб-сајта Уставног суда.

Током 2019. године дошло је до промене у судијском саставу. Дужност је престала шесторици судија због истека мандата, а на дужност је ступило четворо новоименованих судија. И поред промене у саставу судијских већа, Уставни суд је наставио да ради у свим својим облицима рада и радним телима без прекида, те је током године решено више од 15.000 предмета из свих уставносудских надлежности.

Пратећи устаљену структуру, Билтен за 2019. годину припремљен је по унапређеном уређивачком концепту. Садржај Билтена обезбеђује детаљан преглед његове структуре. Одлуке су разврстане према основним надлежностима Уставног суда и врстама уставносудских поступака, а одлуке и решења донети у поступцима по уставним жалбама додатно су разврстани по правним областима, уз означавање конкретних људских права и слобода о којима је одлучивано, навођењем одредаба Устава Републике Србије којима су та права или слободе зајемчени. Коришћење Билтена олакшано је прецизним назначењем уставносудских ознака предмета већ у садржају. Садржај обезбеђује и информације о одлукама и решењима који су праћени издвојеним мишљењима судија.

У централном делу Билтена одлуке, решења и закључци објављени су интегрално, са целовитим текстовима изрека и образложења. Одлуке, решења и закључци додатно су опремљени, за потребе објављивања у Билтену, описним сентенцама са спорним правним питањима и основним правним ставовима Суда израженим кроз конкретну одлуку. Издвојена мишљења судија објављују се у наставку текста одлуке на коју се односе, на исти начин на који се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“.

У овом билтену објављују се реферати четворо судија и једног саветника Уставног суда изложени на научним конференцијама. Овим се јавности омогућава

увид у још један облик рада Уставног суда. С обзиром на то да Уставни суд одржава богату међународну сарадњу и активно учествује на међународним и националним научним и стручним скуповима, судије су у прилици да и на овај начин представљају Суд и доприносе развоју правне мисли.

На крају књиге ситуиран је 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, са ознакама одлука и страницама на којима се налазе.

Садржај Билтена показује да је и током 2019. године материја у којој је Суд поступао слична претходним годинама, и то превасходно у уставносудској надлежности поступања по уставним жалбама. Уочава се да се грађани и даље највише жале на повреду права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство, права на имовину, права на ограничено трајње притвора, док се повреде осталих људских права и слобода зајемчених Уставом Републике Србије и међународним правом ређе истичу. Овом приликом корисно је скренути пажњу управо на оне одлуке у којима су анализирана људска права о којима Уставни суд има ређе прилику да се изјашњава. У одлукама, али и решењима тог типа, налазе се ставови, критеријуми и гаранције људских права и слобода, важни за њихово правилно разумевање, као и потпуније разумевање обима заштите која Уставом зајмчена права и слободе пружају грађанима.

Верујемо да ће и овај билтен као специфична *Digesta* одлука Уставног суда, али и самосвојна *Digesta seu Pandectae* целокупног правног система Републике Србије бити значајан извор за рад свима који се баве правом, како његовом практичном применом, тако и теоријском анализом.

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

**I ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА
ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ
ЈАНУАР – ДЕЦЕМБАР 2019. 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 изменама и допунама Закона о буџетском систему
(„Службени гласник РС“, број 93/12)
– члан 3. став 2.

Уставни суд је оценио да је законска одредба којом се одређује шта је основица за утврђивање висине, односно износа буџета Аутономне Покрајине Војводине у функцији остваривања налога из члана 184. став 4. Устава. Сврха и циљ оспорене законске норме је у томе да се у самој примени ове одредбе обезбеди остваривање процентуалног односа између обима два буџета који је успостављен одредбом члана 184. став 4. Устава и она се не може апстрактно контролисати у уставносудском поступку, у смислу њене уставности или неуставности, већ се може поставити само питање да ли је у примени законског модела за који се законодавац определио увек могуће обезбедити остваривање уставне гаранције из члана 184. став 4. Устава. *С њим у вези*, Суд је утврдио да постоје одговарајући механизми контроле примене законског модела садржаног у оспореној одредби члана 3. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему из 2012. године, ради заштите права аутономне покрајине гарантованог одредбом члана 184. став 4. Устава (нпр. жалба Уставном суду против појединачних радњи уколико надлежно министарство не преноси средства аутономној покрајини у складу са законом и др.). Суд је истовремено констатовао и да закон којим би се на целовит начин уредила сва релевантна питања и елементи система финансирања Аутономне Покрајине Војводине, односно њених уставних надлежности, међу којима су извори и начин финансирања Аутономне Покрајине Војводине, није донет, а оспорено законско решење садржано у наведеној одредби је само привременог карактера, јер се њиме, у датим околностима, замењује односни закон.

Из свих утврђених разлога, предлог за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему је одбијен, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 93/12).

Образложење

Предлогом овлашћеног предлагача покренут је поступак за оцену уставности одредбе члана 3. став 2. Закона наведеног у изреци. У предлогу се наводи да је оспорена одредба у несагласности са одредбом члана 184. став 4. Устава Републике Србије јер, мимо уставне одредбе, одређује основицу за утврђивање висине, односно износа буџета Аутономне Покрајине Војводине. Предлагач истиче да је основица за утврђивање износа, односно висине буџета Аутономне Покрајине Војводине утврђена одредбом члана 184. став 4. Устава на тај начин што је као основица за утврђивање висине, односно износа буџета Аутономне Покрајине Војводине одређен сам буџет Републике Србије. Према наводима предлагача, оспореном законском одредбом врши се „сужавање основице за утврђивање обима буџета Аутономне Покрајине Војводине на расходе који се финансирају из пореских прихода републичког буџета“, што је супротно одредби члана 184. став 4. Устава којом је јасно дефинисано да буџет Аутономне Покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије. Предлагач наводи да ова уставна одредба има двоструко дејство тако што, са једне стране, представља уставну гаранцију грађанима Војводине, а са друге стране, уставну обавезу за надлежне републичке и покрајинске органе, јер се три седмине гарантованог буџета мора користити за финансирање капиталних расхода. Предлагач сматра да се „новом изменом основице за обрачун знатно смањује обим буџета Аутономне Покрајине Војводине, те да је немогуће утврдити из којих извора и врста прихода и примања ће се поједини расходи и издаци финансирати, будући да се из пореских прихода могу финансирати не само расходи, него и издаци, а они не би улазили у обрачун за основицу буџета Аутономне Покрајине Војводине“. Такође, по мишљењу предлагача, дефинисањем основице за утврђивање обима буџета Аутономне Покрајине Војводине оспореном законском одредбом се заправо релативизује и умањује основица на коју ће се рачунати „могући законски обим буџета Аутономне Покрајине Војводине, тако да само министар финансија може да зна који део расхода и који део издатака ће се финансирати из пореских прихода“. Предлагач истиче да је овакво дефинисање основице једино буџета Аутономне Покрајине Војводине (будући да се ниједан други буџет не доноси у проценту у односу на републички буџет, већ има сопствене приходе и унапред дефинисане уступљене приходе) у директној супротности не само са Уставом, већ и са дефиницијом буџета која је дата у члану 2. тачка 23) Закона о буџетском систему и „потпуно је нетранспарентно“. Из наведених разлога, предлаже се да Уставни суд донесе одлуку о утврђивању несагласности оспорене одредбе члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 93/12) са Уставом.

Уставни суд је наведени предлог доставио 26. марта 2013. године Народној скупштини на одговор, сагласно одредбама члана 33. став 1. и члана 35а Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15), али у остављеном року, ни

накнадно, Уставном суду није достављен тражени одговор. Стога је Суд одлучио да настави поступак у овом предмету, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставом суду.

II

Оспореном одредбом члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 93/12) извршена је измена дотадашњег става 4. члана 5. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10 и 101/11), тако што је прописано да се после речи: „процент буџета“ додају речи: „или расхода буџета“, а речи: „приходе и примања од продаје нефинансијске имовине, ако није друкчије дефинисано законом“ замењују се речима: „расходе који се финансирају из пореских прихода“. Из наведеног произлази да је оспореном одредбом члана 5. став 4. Закона о буџетском систему (у интегралном тексту) било прописано да уколико се поједини приходи и примања, расходи и издаци, као и буџет локалне власти утврђују релативно, као проценат буџета или расхода буџета Републике Србије, њихов износ, односно висина ће се утврдити примењујући као основицу расходе који се финансирају из пореских прихода. На поменути начин извршена је измена раније важеће одредбе члана 5. став 4. Закона о буџетском систему којом је било прописано да, уколико се поједини приходи и примања, расходи и издаци, као и буџет локалне власти утврђују релативно, као проценат буџета или расхода буџета Републике Србије, њихов износ, односно висина утврдиће се примењујући као основицу приходе и примања од продаје нефинансијске имовине, ако није друкчије дефинисано законом. Оваква измена наведене законске одредбе образложена је у Предлогу Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему тиме „да се у пракси често дешавало да се одређено финансирање рачуна у проценту од буџета Републике Србије, те да се у циљу уједначеног приступа и избегавања двосмислености, уместо прихода и примања од продаје нефинансијске имовине, као основица дефинишу расходи који се финансирају из пореских прихода, с обзиром да представљају категорију која се може боље предвидети и прецизније дефинисати у циљу утврђивања основице за обрачун појединих прихода и примања, расхода и издатака као процента буџета Републике Србије“.

Уставни суд констатује да је у току поступка у овом уставносудском спору извршена измена оспорене одредбе члана 5. став 4. Закона о буџетском систему чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 142/14), тако што је прецизније дефинисана основица за израчунавање појединих прихода и примања, расхода и издатака, као и буџета локалне власти, уколико се они утврђују релативно, као проценат буџета или расхода буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти, тако што ће се њихов износ, односно висина утврдити примењујући, као основицу, пореске приходе. Ова законска измена образлаже се тиме да су порески приходи, по својој природи, предвидиви за дужи временски период, те омогућују реалније планирање како републичких, тако

и покрајинских пројеката, односно политика. Будући да се на овај начин само јасније формулише пореска основица, односно прецизира законско решење из оспорене одредбе члана 5. став 4. Закона о буџетском систему, по налажењу Суда, наведена законска измена не може бити од суштинског значаја за одлучивање у овом предмету.

Уставом Републике Србије утврђено је:

– да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91. став 1.);

– да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности, да се законом утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен и начин привременог финансирања, да извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција, а да Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције (члан 92.);

– да аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун (члан 183. став 6.);

– да аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, да се врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују законом, да се законом одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије, да буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода (члан 184. ст. 1. до 4.).

Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17 и 95/18), поред осталог: уређени су планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије, буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти, надлежност и организација Управе за трезор и трезора локалне власти, као и друга питања од значаја за функционисање буџетског система (члан 1.); дефинисани су јавни приходи као сви приходи остварени обавезним плаћањима пореских обвезника, правних и физичких лица која користе одређено јавно добро или јавну услугу, као и сви други приходи које остварују корисници буџетских средстава и средстава организација за обавезно социјално осигурање (члан 2. тачка 14)); дефинисани су јавни расходи као расходи за робе, услуге и друга давања која држава обезбеђује без директне и непосредне надокнаде, а издаци државе су дефинисани као издаци државе за набавку нефинансијске и финансијске имовине и отплату кредита (члан 2. тач. 20) и 21)); дефинисан је буџет као свеобухватан план прихода и примања и план расхода и издатака, организован у два одвојена рачуна – а) рачун прихода и примања остварених по основу продаје нефинансијских средстава и б) рачун расхода и издатака остварених по основу продаје нефинансијских средстава.

нансијске имовине и расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине и б) рачун финансирања и предвиђено је да је буџет основни документ економске политике Владе (члан 2. тачка 23)); одређено је да се буџетски приходи и примања која припадају Републици Србији, односно локалној власти распоређују и исказују по врстама, а буџетски расходи и издаци Републике Србије, односно локалне власти одређују се по појединачној намени у буџету, с тим да се приходи и примања исказују у укупно оствареним износима, а расходи и издаци у укупно извршеним износима (члан 5. ст. 1. до 3.); уређено је финансирање надлежности аутономних покрајина тако што је одређено да буџету аутономне покрајине припадају јавни приходи и примања, и то – 1) део прихода од пореза на добит предузећа оствареног на територији аутономне покрајине у складу са законом, 2) део прихода од пореза на доходак грађана - пореза на зараде оствареног на територији аутономне покрајине у складу са законом, 2а) други порез или део пореза у складу са посебним законом, 3) покрајинске административне таксе, 4) накнаде у складу са законом, 5) донације и трансфери, 6) приходи настали употребом јавних средстава, и то – (1) приходи од камата (2) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користе органи аутономне покрајине, (3) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине, у складу са законом, (4) приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета аутономне покрајине чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима на основу њихове слободне воље, (5) приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописани актом скупштине аутономне покрајине и одузета имовинска корист у том поступку и (6) приходи од концесионе накнаде у складу са законом, 7) примања, и то – (1) примања од продаје непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије које користе органи аутономне покрајине, (2) примања од продаје непокретности у својини аутономне покрајине у складу са законом, (3) примања од продаје покретних ствари у својини аутономне покрајине које користе органи аутономне покрајине, (4) примања од продаје покрајинских робних резерви, (4а) примања од продаје драгоцености, (4б) примања од продаје природне имовине, (5) примања од задуживања и (6) примања од продаје финансијске имовине, с тим што се одредбом става 2. овог члана одређује да ће се одредбе става 1. тачка б) подтачка (2) и тачка 7) подтачка (1) овог члана примењивати до дана до кога, у складу са законом, аутономна покрајина, односно њени органи имају својство корисника непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије (члан 24.).

III

Уставни суд је поводом покренутог поступка за оцену уставности одредбе члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 93/12) одржао две припремне седнице ради разматрања спорних питања која су проистекла из предлога овлашћеног предлагача.

Из навода предлагача произлази да је основно спорно уставноправно питање да ли је законодавац одредио основицу за утврђивање висине, односно износа буџета АП Војводине мимо Устава, јер је, по мишљењу предлагача, основица утврђена одредбом члана 184. став 4. Устава на тај начин што је као основица одређен буџет Републике Србије.

Полазећи од изложеног уставноправног оквира, а посебно одредаба члана 92, члана 183. став 6. и члана 184. Устава, Уставни суд констатује да Република Србија и аутономне покрајине, као и јединице локалне самоуправе имају своје буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности. Такође, из наведених одредаба Устава следи да аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, али се врсте и висина изворних прихода аутономне покрајине уређују законом.

За уставноправно сагледавање оспорене одредбе члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 93/12), која представља законски модел на основу кога се израчунава висина прихода која припада буџету Аутономне Покрајине Војводине из буџета Републике Србије, пред Уставним судом се поставило, и то као примарно, питање значења одредбе члана 184. став 4. Устава да уставотворац заправо успоставља процентуални однос између обима два буџета (буџета Републике Србије и буџета Аутономне Покрајине Војводине), као гаранцију минималног обезбеђивања одрживог финансирања изворних надлежности Аутономне Покрајине Војводине. Полазећи од одредбе члана 2. тачка 23) Закона о буџетском систему којом је буџет дефинисан као свеобухватни план јавних прихода и примања, са једне стране, и јавних расхода и издатака, са друге стране, те да је организован у два одвојена рачуна – 1) рачуна прихода и примања остварених по основу продаје нефинансијске имовине и расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине и 2) рачуна финансирања, Уставни суд сматра да буџет Републике Србије није категорија која, сама по себи, може да буде основица за одређивање буџета Аутономне Покрајине Војводине. Другим речима, Уставни суд налази да одредба члана 184. став 4. Устава не може да буде непосредно примењена, већ да је за реализацију ове уставне норме неопходно да се законом на један целовит начин уреде приходи који припадају Аутономној Покрајини Војводини, као извори за финансирање њених уставних надлежности. Наиме, будући да се сагласно одредбама члана 184. ст. 2. и 3. Устава, врсте и висина изворних прихода аутономне покрајине одређују законом, као и да се законом одређује учешће аутономне покрајине у делу прихода Републике Србије, Уставни суд налази да су, до доношења закона којим би се ова питања уредила управо у односу на финансирање уставних надлежности Аутономне Покрајине Војводине, конципирана законска решења садржана у Закону о буџетском систему која се односе на одређивање обима буџета Аутономне Покрајине Војводине. Наиме, законодавац је, не наводећи таксативно изворне приходе Аутономне Покрајине Војводине, да би реализовао уставни налог из члана 184. став 4. Устава и успоставио утврђен однос између два буџета у процентуалном

износу, конципирао једну генералну одредбу шта чини основицу буџета Аутономне Покрајине Војводине која је од значаја не само за одређивање границе буџета Аутономне Покрајине Војводине, него и за одређивање обима трансферних средстава и димензионисање буџета локалне власти, односно буџета општина и градова у делу у коме се основица одређује у процентуалном износу у односу на одговарајуће буџете. Из ових разлога, а имајући у виду да је предлогом овлашћеног предлагача оспорена уставност одредбе члана 3. наведеног Закона једино у односу на одредбу члана 184. став 4. Устава, Уставни суд је, крећући се у границама поднетог предлога, оценио да је законска одредба којом се одређује шта је основица за утврђивање висине, односно износа буџета Аутономне Покрајине Војводине, у функцији остваривања уставног налога из члана 184. став 4. Устава. Сврха и циљ оспорене законске норме, по налажењу Уставног суда, је у томе да се у самој примени ове одредбе обезбеди остваривање процентуалног односа између обима два буџета који је успостављен одредбом члана 184. став 4. Устава. Према томе, реч је о законској норми која се, по оцени Уставног суда, не може апстрактно контролисати у уставносудском поступку, у смислу њене уставности или неуставности, већ се може поставити само питање да ли је у примени законског модела за који се законодавац определио увек могуће обезбедити остваривање уставне гаранције из одредбе члана 184. став 4. Устава. Стога, Уставни суд сматра да сам законски модел (привремени или трајни) за који се определи законодавац не може да подлеже апстрактној контроли у уставносудском поступку, будући да се не може унапред знати да ли ће се у његовој примени у потпуности обезбедити Уставом гарантовани процентуални однос између обима два буџета који обезбеђује буџет Аутономне Покрајине Војводине у висини од најмање 7% у односу на буџет Републике Србије.

Са друге стране, Уставни суд истиче да постоје одговарајући механизми контроле примене законског модела садржаног у оспореној одредби члана 3. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, ради заштите права аутономне покрајине гарантованог одредбом члана 184. став 4. Устава (нпр. жалба Уставном суду против појединачних радњи уколико надлежно министарство не преноси средства аутономној покрајини у складу са законом и др.).

Имајући у виду све наведено, Уставни суд констатује да начин финансирања аутономне покрајине, односно њених изворних надлежности, сагласно Уставу, мора бити предмет законског уређивања. Истовремено, Суд констатује и чињеницу да закон којим би се на целовит начин уредила сва релевантна питања и елементи система финансирања Аутономне Покрајине Војводине, односно њених уставних надлежности, међу којима су извори и начин финансирања Аутономне Покрајине Војводине, није донет, а оспорено законско решење садржано у одредби члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему из 2012. године је само привременог карактера, јер се њиме, у датим околностима, замењује односни закон.

Из свих изнетих разлога, Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 3. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему наведеног у изреци, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду.

На основу свега изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука УЗ-418/2014 од 21. марта 2019. године (,,Службени гласник РС”, број 33/19)

** Поводом Одлуке УЗ-418/2014 од 21. марта 2019. године, судија Уставног суда др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás) издвојио је несајасно мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије”, број 33/19, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајасно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС”, број 103/13), како следи:*

На основу члана 42а став 1. тачке 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
СУДИЈЕ ДР ТАМАША КОРХЕЦА
(Dr. KORHECZ TAMÁS)**

**у вези са Одлуком Уставног суда број УЗ-418/2014,
од 21. марта 2019. године**

Уставни суд, на седници одржаној 21. марта 2019. године, у предмету УЗ-418/2014, већином гласова донео је одлуку са којом је одбио предлог за утврђивање неуставности члана 3. став 2. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 93/2012)

Гласао сам против Одлуке Уставног суда, не слажем се са Одлуком из доле наведених разлога.

I.

Пре него што изнесем своје тумачење уставног положаја Аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту АП Војводина), односно материјално-правне резоне и аргументе за неслагање са конкретном Одлуком Уставног суда потребно је да се осврнем на крупне процедуралне пропусте Уставног суда у овом предмету. Као прво, мора се констатовати да је Уставни суд одлучио о предлогу овлашћеног предлагача (у овом случају Владе АП Војводине) након непуних седам година од покретања поступка. Поставља се оправдано питање колико има смисла одлучивати о уставности закона након шест или седам година од покретања поступка, односно примене

оспорене одредбе закона? Посебно, имајући у виду да се ради о законској одредби која сваке године утврђује законски оквир за буџет АП Војводине. Суд, који годишње, у више стотина предмета утврђује повреду уставног права на суђење у разумном року овако нешто не би смео себи дозволити. При томе, мора се указати и на то да у неким случајевима можда и постоји оправдање за вишегодишњу процедуру приликом одлучивања Уставног суда, но у овом конкретном предмету такви оправдани разлози очигледно нису постојали. Уставни суд је у овом периоду од шест и по година само једном изјашњавао гласањем у овом предмету, и то још давне 2014. године када предлог судије известиоца о одбијању предлога није добио потребну већину. Готово истоветан предлог нашао се на седници Уставног суда поново тек након непоних пет година. Овај предлог је 21. марта 2019. добио потребну већину. На овом месту мора се указати и на то да у овом предмету Уставни суд није одржао јавну расправу, иако би реч експерата из области јавних финансија и финансијског права могла значајно утицати на квалитетно и правилно тумачење и разумевање уставне и законске норме. За вишегодишње поступање, оправдање се не може потражити ни у броју оспорених одредаба (оспорена је свега једна одредба Закона), нити у оптерећености суда предметима нормативне контроле. Иако је примарна и *sui generis* функција Уставног суда контрола уставности закона, број иницијатива а нарочито предлога овлашћених предлагача је релативно мали (са тенденцијом опадања у последњим годинама), за разлику од уставних жалби које знатно оптерећују капацитете Уставног суда. Да закључимо, Уставни суд је без оправданог разлога дуго низ година „решавао“ овај предмет, штавише, предмет уопште није разматрао на својој седници готово пет година. Само овај разлог би био довољан да као израз свог неслагања не подржим ову одлуку. Међутим, постоји и много јачи процесноправни разлог за моје неслагање. Наиме, чврсто стојим на становишту да је Уставни суд повредио Закон о Уставном суду и сопствени Пословник о раду када је разматрао и гласао о овом предлогу Одлуке о одбијању предлога за утврђивање неуставности. Наиме, одредба Закона о буџетском систему коју је оспорио овлашћени предлагач престала је да важи, а нову одредбу која је заменила оспорену одредбу овлашћени предлагач, Влада АП Војводине, али ни други предлагач или иницијатор оспорио није. Према релевантним и недвосмисленим нормама Закона о Уставном суду и Пословника о раду, Уставни суд је у овој ситуацији био дужан да донесе решење о обустављању поступка. Према члану 64. Закона о Уставном суду, *„Каг је у шоку њосџујка оишџи акџ њресџао да важи или је усаџлашен са Усџавом, оишџеџрихваћеним џравилима међународноџ џрава, џоџврђеним међународним уџворима или законом, али нису оџклоњене џоследице неусџавносџи или незаконџносџи, Усџавни суд може одлуком уџврдџиџи да оишџи акџ није био у саџласносџи с Усџавом, оишџеџрихваћеним џравилима међународноџ џрава, џоџврђеним међународним уџворима или законом.“* Слична одредба се налази и у Пословнику о раду, члан 72, према којој *„Ако доносилац оспореноџ акџа у шоку њосџујка џред Усџавним судом донесе акџ којим се мења или сџавља ван снаџе оспорени акџ, Суд ће*

обусловити и оспори, осим ако оцени да и оспори треба наставити ради отклањања последица неуставности или незаконности.“ *Argumentum a contrario* обустављање поступка није могућност него обавеза Уставног суда у свим случајевима ако је оспорена одредба престала да важи, осим у случају ако се ради о противуставној одредби, где је због отклањања последица примене противуставне одредбе потребно утврдити да је одредба за време важења била неуставна. Према томе, Одлука Уставног суда којом је одбијен предлог за утврђивање могла је бити донета само повредом Закона и Пословника о раду. За овакву одлуку Уставног суда као правни основ не може послужити ни одредба члана 168. став 4. Устава која гласи: „Уставни суд може оценили сајасности закона и других ошћих акаћа са Уставом, ошћих акаћа са законом и по ћрестанку њиховој важења, ако је и оспори оцене уставности и окренућ најкасније у року од шест месеци од ћрестанка њиховој важења.“. Наиме, ова одредба се односи искључиво на ситуацију када је предлог за утврђивање неуставности поднет након престанка важења оспорене одредбе (што у конкретном предмету није случај), и друго, ова уставна одредба захтева законску и пословничку разраду и мора се тумачити заједно са релевантним одредбама Закона и Пословника о раду, из којих јасно произилази да се мериторна одлука о одбијању предлога није могућа након престанка важења оспорене одредбе закона.

II.

У овом другом делу свог издвојеног мишљења, пре него што изнесем конкретне разлоге за своје неслагање са тумачењем Устава и резонувања од стране мојих уважених колега у Одлуци, желим да кажем неколико реченица о уставном оквиру покрајинске аутономије и о досадашњим прецедентима овог суда у нормативној контроли уставности и законитости покрајинске аутономије.

УСТАВНИ ОКВИР И УСТАВНЕ ОДРЕДБЕ О АУТОНОМНОЈ ПОКРАЈИНИ ВОЈВОДИНИ

У поређењу са Уставом из 1990. године, у Уставу из 2006. године више-струко је повећан број уставних одредаба које уређују неко питање у вези са аутономном покрајином. Док је од укупно 138 чланова Устава из 1990. године аутономна покрајина била споменута тек у 11 чланова¹, Устав из 2006. садржи 41 члан² (од укупно 206), у којима су уређена одређена питања у вези са аутономном покрајином и њеним актима. Од ових чланова, чак 12 чланова у целини уређује положај аутономне покрајине, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (заједничке одредбе). Та велика квантитативна разлика у броју одредаба резултат је номотехничких

1 Чланови 6, 69, 80, 108, 109, 110, 111, 112, 119, 125. и 130.

2 Чланови 12, 35, 36, 56, 74, 77, 79, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 99, 102, 105, 107, 126, 137, 153, 164, 167, 168, 172, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 193, 195, 196, 198.

решења (дуплирање одређених одредаба у различитим члановима³), али и повећеног броја надлежности и гаранција које аутономне покрајине имају у важећем Уставу. Притом, посебно треба истаћи и то да су аутономне покрајине новим Уставом стекле статус правног лица⁴, да Устав јемчи својину аутономне покрајине⁵, изворне приходе аутономне покрајине⁶ и јемства у вези с величином буџета АП Војводине.⁷ Значајна новина је и то што се у начелима Устава гарантује право грађана на покрајинску аутономију.⁸

Ако појединачно анализирамо ове одредбе у 41 члану Устава, можемо их генерално уврстити у три групе.

У прву групу спадају уставне норме које јемче аутономију али је истовремено и ограничавају, одређују им границе, уставно гарантују неку надлежност аутономној покрајини али утврђују и уставне границе аутономије. Типичан пример за овакву одредбу је члан 183. став 2. Устава који набраја нормативне надлежности аутономне покрајине и области у којима се оне остварују али утврђује и њихов однос са законом, али и став 1. и 2. у члану 184. који гарантује постојање изворних прихода аутономне покрајине али уједно одређује да се висина и врсте тих прихода одређују законом. Сличан је и члан 177. који садржи начелну одредбу о разграничењу надлежности између локалних, покрајинских и републичких органа власти.

У другу групу норми спадају одредбе које имају за циљ да ограниче аутономију, утврђују уставне механизме који треба да спрече да аутономија изађе из уставних оквира. Типичан пример за ово су одредбе о надзору Владе над општим актима аутономне покрајине (члан 186.), о давању претходне сагласности Народне Скупштине на Статут аутономне покрајине (члан 185. став 2.), и одредба о положају Статута и општих аката АП у хијерахији правних прописа (члан 195. став 2.).

У трећу групу спадају оне одредбе које по свом карактеру представљају уставну гаранцију аутономије, представљају уставне бране у оквиру система организације власти, уставна ограничења за акте органа Републике Србије или акте јединица локалне самоуправе. У ову трећу групу спада одредба члана 184. став 4. о минималној величини буџета АП Војводине.

Сматрам да је за правилно тумачење норме из члана 184. став 4. Устава неопходно поћи од функције конкретне уставне норме, у овом случају заштитне функције, која треба да заштити аутономију од неуставног уплитања законодавца, централне власти у аутономију.

Након ове кратке анализе одредаба Устава о аутономији АП Војводине, следи осврт на досадашњу праксу Уставног суда.

3 На пример, члан 179. и члан 183 Устава, у веома сличним одредбама, јемче право аутономне покрајине на самостално уређење сопствених органа и служби, члан 137 и члан 178 омогућују поверевање одређених надлежности Републике Србије аутономним покрајинама, док члан 183, став 6. и члан 184. став 1. јемче изворне приходе аутономне покрајине.

4 Члан 176, став 2.

5 Члан 86, став 1.

6 Члан 184, став 1.

7 Члан 184, став 4.

8 Члан 12.

УСТАВНИ СУД О ТЕРИТОРИЈАЛНОЈ АУТОНОМИЈИ

Све до установљавања Уставног суда према одредбама важећег Устава, Уставни судови Републике Србије нису имали озбиљне нормативне предмете у вези положаја и надлежности аутономних покрајина. Уставни суд који делује у оквирима Устава из 2006. године, вршећи нормативну контролу прописа, донео је више од 20 одлука, решења и закључака, у којима је тумачио уставне одредбе о територијалној аутономији и уобличио уставноправни положај АП Војводине у правном поретку Републике Србије. Међу овим одлукама Уставног суда потребно је посебно поменути следеће:

1. Одлука ГУ-394/2005, од 22. јуна 2010. године, о утврђивању незаконитости одредбе члана 6. став 3. Одлуке Скупштине АП Војводине о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писма националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине,

2. Решење ГУа-122/2009, од 24. марта 2011. године, о неприхватању иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке Скупштине АП Војводине о оцењивању покрајинских службеника,

3. Одлука ГУ-187/2002, од 9. маја 2012. године, о одбијању захтева за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке Скупштине АП Војводине о употреби историјског знамења Аутономне Покрајине Војводине,

4. Одлука ГУа-2/2009, од 13. јуна 2012. године, о утврђивању неуставности Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинским службеницима,

5. Одлука ГУ-137/2004, од 13. јуна 2012. године, о одбијању захтева за утврђивање неуставности Одлуке Скупштине АП Војводине о застави Аутономне Покрајине Војводине,

6. Одлука ГУз-353/2009, од 10. јула 2012. године, о утврђивању неуставности појединих одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине,

7. Одлука ГУо-360/2009, од 5. децембра 2013. године, о утврђивању неуставности и незаконитости појединих одредаба Статута АП Војводине,

8. Одлука ГУо-427/2003, од 26. децембра 2013. године, о утврђивању неуставности и незаконитости Покрајинске скупштинске одлуке о Војвођанској академији наука и уметности,

9. Одлука ГУз-882/2010, од 16. јануара 2014. године, о утврђивању неуставности појединих одредаба Закона о националним саветима националних мањина,

10. Закључак ГУо-199/2013, од 19. фебруара 2015. године, о одбацивању иницијативе за утврђивање неуставности и незаконитости Покрајинске скупштинске одлуке о полагању пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на језицима националних заједница,

11. Одлука ГУо-314/2015, од 6. априла 2017. године, о утврђивању неуставности и незаконитости Покрајинске скупштинске одлуке о оснивању јавне установе *Војвођанска академија наука, уметности и културе*.

На основу анализе горе наведених одлука Уставног суда, могу се формулисати следећи закључци у вези ставова и схватања Уставног суда у овим предметима:

1) У великој већини ових предмета иницијатори или предлагачи су оспоравали одредбе закона или других општих аката јер су сматрали да оне неуставно шире аутономију на штету других уставних права, уставних начела или Уставом заштићених вредности. Само изузетно је у овим уставним споровима предмет одлучивања био акт којим се повређује аутономија.

2) У великом броју предмета одлуком Уставног суда дошло је до касације значајног броја одредаба закона и других прописа, а у неким случајевима комплетни прописи су оглашени неуставним, односно незаконитим, некад и *ex officio* без тога да је иницијатор оспоравао највећи број одредаба (види Одлуку IУа-2/2009).

3) У неким питањима Уставни суд је имплицитно мењао и кориговао неке своје раније ставове у нормативној контроли, пре свега почев од 2012. године, и то у правцу рестриктивнијег тумачења надлежности АП Војводине (ово је посебно уочљиво ако упоредимо став и схватање Уставног суда у вези права на ближе уређивање службене употребе језика и писма националних мањина изнето у Одлуци IУ-394/2005 и ставове и схватања изнетих касније у Одлуци IУз-353/2009 и Одлуци IУо-360/2009.).

4) Уставни суд је у многим својим одлукама дао предност уставним одредбама и начелима које ограничавају аутономију у односу на оне које јемче аутономију.

Сумирајући јуриспруденцију Уставног суда у предметима у вези аутономије сложио бих се са констатацијом професора Драгана Стојановића, бившег судије Уставног суда, који је написао „*Уставни суд, како својим интјерјетјационим методима и интјерјетјационим стиллом, тјако и својим најзначајнијим ставовима о јрироди, дометју и јраницама аутономије, тјеријоријалну аутономију разуме не као индивидуално или колективнo основно јраво, нећо као стјроћо ојраничену инстјијиуционалну јаранцију деценјрализације*“.

Уставни суд готови никад у овим предмета није поставио спорно уставноправно питање, није се изјашњавао о томе, да ли је законодавац уређивањем или неуређивањем неког питања, или начином на који је уредио неко питање повредио Уставом зајемчену аутономију покрајине, битну садржину неких уставних начела и других уставних норми о аутономији покрајине.

У конкретном уставноправном спору, пред Уставним судом се поставило управо овакво питање, односно питање да ли је законодавац конкретном одредбом Закона о буџетском систему повредио једну уставну гаранцију, и то у вези са финансирањем АП Војводине, односно конкретно одредбе из члана 184. став 4. Устава о минималној величини буџета АП Војводине. Сматрам да је овај предмет представљао прилику да Уставни суд покаже и докаже да је спреман да једнако заштити свако уставно начело, да Устав и

његове одредбе посматра као складну целину правних норми једнаке правне снаге. Нажалост, Уставни суд је пропустио да поступи на овај начин.

Уставни суд је највиши чувар и заштитник Устава. Ову нашу основну функцију можемо успешно вршити само уколико сва уставна начела, сва уставна права и све норме Устава једнако штитимо, ако Устав посматрамо и тумачимо као јединствен и кохерентан правни акт (чак и ако смо као правници свесни одређених номотехничких пропуста у тескту Устава). Да бисмо тако поступали често морамо балансирати, потребно је да обезбедимо равнотежу између уставних начела, уставних права и других норми који се често међусобно надмећу, а некад су и у међусобном сукобу. Постићи равнотежу није лако, људи смо од крви и меса, имамо свој сопствени систем вредности и приоритета и желимо да наше вредности превагну у сукобу конкурентних принципа. Истовремено, вршећи функцију судије Уставног суда наша света дужност и позив јесте чување Устава, заштита сваког уставног начела, права и сваке норме, стварање равнотеже. Према мојој нужно субјективној оцени, већина судија Уставног суда је гласала за Одлуку која посматрана у целини, не доприноси равнотежи међу конкурентним уставним принципима. У наредном делу свог издвојеног мишљења потрудићу се да аргументима укажем на неодрживост изражених ставова и у тумачењу уставног права.

III.

У конкретном уставноправном спору пред Уставним судом се поставило питање да ли је одредба члана 5. став 4. Закона о буџетском систему, која је у време важења гласила:

„Уколико се поједини приходи и примања, расходи и издаци, као и буџет локалне власти утврђују релативно, као проценат буџета или расхода буџета Републике Србије, њихов износ, односно висина ће се утврдити примењујући као основицу расходе који се финансирају из пореских прихода“,

у складу са одредбом члана 184. став 4. Устава, који гласи:

„Буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода.“

На овом месту потребно је навести да је у својој Одлуци Уставни суд констатовао да је у току поступка извршена измена оспорене одредбе члана 5. став 4. Закона о буџетском систему чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 142/14), тако што ће се као основица уместо *расхода који се финансирају из пореских прихода* применити *порески приходи*. По налажењу Уставног суда, наведена законска измена не може бити од суштинског значаја за одлучивање у овом предмету. Иако сматрам да је изменама дошло до битно другачијег начина уређивања истог правног питања те да је ова промена требала довести до обуставе поступка пред Уставним судом, слажем се са оценом Суда да би крајња оцена уставности нове законске одредбе могла бити слична као у случају оспорене законске одредбе. У складу са овим ја ћу своје аргументе,

као што је то учинио и Суд, такође да формулишем у односу на одредбу Закона која је престала да важи 2014. године.

Сматрам да је одредба члана 5. став 4. Закона о буџетском систему која је оспорена прелогом овлашћеног предлагача била неуставна у време важења, односно да није била у складу са одредбом члана 184. став 4. Устава. Овај свој став је заснован на језичко-логичном тумачењу како оспорене одредбе Закона тако и релевантне одредбе Устава. Сматрам да су ове одредбе довољно јасне, њихово значење је могући утврди правилима метода језичког, односно граматичког и логичког тумачења. Према ставу правне науке, у случају да се садржина правне норме може утврдити методом језичког тумачења нема места примени осталих метода тумачења (историјско, системско, циљно тумачење). Језичким тумачењем правне норме полази се од тачног и прецизно утврђеног значења, пре свега правног значења сваког израза и појма у норми, при томе се придаје велики значај сваком великом и малом слову, интерпункцијама, итд.

Језичко значење уставне одредбе из члана 184. став 4. (која је иначе ретка у упоредном уставном праву) довољно је конкретна, односно пружа веома ограничени простор законодавцу приликом одређивања њеног значења и садржине. Наиме, ова одредба налаже одређени математички однос између цифре-висине буџета Републике Србије и цифре-висине буџета АП Војводине, на начин да утврђује процентуално минималну величину цифре (>7%) буџета АП Војводине у односу на буџет Републике Србије. Могу се сложити око тога да је ова одредба донекле атипична у упоредном уставном праву, па и са констатацијом да ова норма захтева одређено тумачење, па и разраду од стране законодавца. Наиме, из саме норме није недвосмислено да ли се под појмом буџета Републике Србије и буџета АП Војводине подразумева страна расхода или прихода буџета или збир прихода и расхода (према члану 92. Устава буџет чине „сви приходи и расходи“) али је сигурно да језички смисао ове одредбе не дозвољава да се законом или другим прописом под појмом буџета (у случају Републике Србије и АП Војводине) подразумевају различите ствари, односно да се у једном случају, у случају буџета Републике Србије под буџетом у смислу члана 184. став 4. Устава подразумева само део расхода буџета (узима се као основица), док у другом случају, у случају буџета АП Војводине, укупан износ расхода (или прихода) буџета. Ако бисмо тумачили уставну одредбу на овај начин, одредба члана 184. став 4. Устава би изгубила сваки смисао и значај, она не би представљала никакву гаранцију у погледу висине буџета АП Војводине и његове сразмере у односу на буџет Републике Србије. Ако сматрамо да ова одредба Устава омогућује да законодавац слободно одреди шта се у буџету Републике Србије узима као основица за одређивање процентуалног удела укупног буџета АП Војводине, одредба Устава би била испразњена сваког садржаја, и таква одредба не би могла да заштити аутономију од њене повреде од стране законодавца, што је неспорна функција ове уставне гаранције. Довољно је упоредити две норме, законску која заповеда да *уколико се буџет АП Војводине утврђује као проценат буџета Републике Србије, његова висина ће се утврђивати*

примењујући као основицу расходе који се финансирају из њореских њрихода и уставну која садржи заповест према којој буџет Аутонотне њокрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије да постане недвосмислено да је прва законска норма неусклађена са другом, односно уставном нормом јаче правне снаге.

Поред језичког тумачења за овакав закључак, можемо да нађемо додатан резон преко правила историјског и циљног тумачења. Одредба члана 184. став 4. Устава представља уставну гаранцију аутономије АП Војводине у односу на могућа ограничења од стране законодавне власти, гаранцију у вези обима расположивих финансијских средстава за потребе АП Војводине, а индиректно, и гаранцију у вези надлежности АП Војводине које морају бити усклађене са висином расположивих средстава. Из дебате која је вођена у вези ове одредбе Устава 2006. године, као и изјава оних који су директно учествовали у изради предлога Устава може се закључити да је намера уставописца била јасна, да се Уставом „зацементира“ минимални обим буџета, а тиме и минималне надлежности АП Војводине, и да се овај однос не може променити вољом законодавца. Воља уставописца није могла бити да се ова норма слободно тумачи законом, да се законом испразни уставна гаранција аутономије, нарочито имајући у виду да се у овој одредби члана 184. за разлику од осталих нигде не спомиње законско уређивање, или речи „у складу са законом.“

АРГУМЕНТИ УСТАВНОГ СУДА ЗА УСТАВНОСТ У ОБРАЗЛОЖЕЊУ ОДЛУКЕ

Након изложеног резонувања у правцу неустаности оспорене законске одредбе размотрићемо и аргументе у Одлуци Уставног суда којима се образлаже, брани уставност оспорене законске одредбе.

Према првом аргументу (цитат са 6. стране Одлуке): „реч је о законској норми која се, по оцени Уставног суда, не може апстрактно контролисати у уставносудском поступку, у смислу њене уставности или неуставности, већ се може поставити само питање да ли је у примени законског модела за који се законодавац определио увек могуће обезбедити остваривање уставне гаранције из одредбе члана 184. став 4. Устава. Стога, Уставни суд сматра да сам законски модел (привремени или трајни) за који се определи законодавац не може да подлеже апстрактној контроли у уставносудском поступку, будући да се не може унапред знати да ли ће се у његовој примени у потпуности обезбедити Уставом гарантовани процентуални однос између обима два буџета који обезбеђује буџет Аутономне покрајине Војводине у висини од најмање 7% у односу на буџет Републике Србије.“

Уверен сам да горе цитирани аргументи не могу издржати суд струке. Уставност једне одредбе закона не може зависити од начина њене примене. Ако заповест законске одредбе омогућује да њеном применом буде повређена заповест уставне норме (у овом случају гаранције из члана 184. став

4.), онда се ради о неуставности такве норме без обзира да ли је применом ове норме дошло до провреде у пракси или није. У конкретном случају, законодавац је омогућио оно што уставном нормом није омогућено, да се приликом испуњености гаранције од 7% у једном случају узима буџет као целина (буџет АП Војводине), у другом део буџета (буџет Републике Србије).

Као илустрацију ове моје тврдње навешћу један поједностављен хипотетички пример.

Према Уставу, граница Републике Србије може да буде промењена у поступку који је предвиђен за промену Устава (члан 8. став 2.). За промену Устава је у сваком случају потребно да Народна скупштина изгласа промену двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (члан 203.). Замислимо случај, да Народна скупштина донесе закон о начину промене државних граница Републике Србије и да се у њој нађе норма која према којој о промени државних граница Народна скупштина одлучује двотрећинском већином посланика који су гласали, под условом да је на седници присутна већина од укупног броја народних посланика. Да ли би Уставни суд могао да одбије предлог за утврђивање неуставности те одредбе овог хипотетичког закона са образложењем да такво законско решење не може да подлеже апстрактној контроли у уставносудском поступку будући да се не може унапред знати да ли ће се у његовој примени у потпуности обезбедити Уставом гарантована већина за одлучивање из члана 8. став 2. Устава. Сама законом нормирана могућност да таква одлука буде донета представља повреду Устава.

Други резон за уставност одредбе је формулисан на 5. страни Одлуке и он гласи:

„...буџет Републике Србије није категорија која, сама по себи, може да буде основица за одређивање буџета Аутономне Покрајине Војводине... да одредба члана 184. став 4. Устава не може да буде непосредно примењена, већ да је за реализацију ове уставне норме неопходно да се законом на један целовит начин уреде приходи који припадају Аутономној Покрајини Војводини, као извори за финансирање њених уставних надлежности... до доношења закона којим би се ова питања уредила управо у односу на финансирање уставних надлежности Аутономне Покрајине Војводине, конципирана законска решења садржана у Закону о буџетском систему која се односе на одређивање обима буџета Аутономне Покрајине Војводине. Наиме, законодавац је, не наводећи таксативно изворне приходе Аутономне Покрајине Војводине, да би реализовао уставни налог из члана 184. став 4. Устава и успоставио утврђен однос између два буџета у процентуалном износу, конципирао једну генералну одредбу шта чини основицу буџета Аутономне Покрајине Војводине“.

Овај други резон Уставног суда са једне стране констатује да буџет Републике Србије није категорија која може да буде основица за одређивање буџета АП Војводине, што је сама по себи противречност јер из ове констатације следи закључак да буџет АП Војводине јесте категорија која је довољно одредива, а буџет Републике Србије није, но са друге стране Уставни суд износи тезу да је за примену одредбе члана 184. став 4. Устава

потребно да се законом на целовит начин уреде приходи који припадају АП Војводини сагласно члану 184, став 2. и 3. Устава. Сматрам де је гаранција у вези висине буџета АП Војводине потпуно независна од тога да ли је законодавац испунио своју другу уставну обавезу из члана 184. односно да ли је законом утврдио изворне приходе АП Војводине из којих се финансирају њене надлежности, односно учешће аутономне покрајине у делу прихода Републике Србије. Штавише, то што је Народна скупштина није испунила своју уставну обавезу која произилази из ових одредби Устава (што ове законе није донела до краја 2008. године, који је био рок за усклађивање законодавства са одредбама Устава према члану 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије) представља додатан разлог за неуставност законске одредбе, а не оправдање за законодавца. Противправност не може оправдати другу противправност, *Iniuria non excusat iniuriam*.

Одбијањем предлога овлашћеног предлагача јасно показујемо да децентрализација власти, покрајинска аутономија није начело Устава коју равноправно брани и штити Уставни суд са другим начелима. На овом месту морам парафразирати академика САНУ, професора Тибора Варадија, који је у оквиру јавне расправе пред Уставним судом пре неколико година изјавио да је за оцену уставности многих оспорених одредаба о надлежностима АП Војводине битно како гледамо на територијалну аутономију, као на опасност за државу или као на нормалност. Уколико аутономију посматрамо као Уставом заштићени равноправан принцип, исход овог уставног судског спора би требало да је другачији.

др Тамаш Корхеџ
(Dr. Korhecz Tamás),
судија Уставног суда

Закон о привредним коморама
(„Службени гласник РС“, број 112/15)
– члан 10. ст. 1, 2, 3, 4. и 6. и члан 33. став 2.

Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона о привредним коморама као неоснован и одбацио иницијативе за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором исте одредбе Закона јер је утврдио да се њима не поткрепљује тврдња да има основа за иницирано покретање поступка, јер је оценио да привредне коморе у правном поретку Републике Србије не представљају удружења приватноправног, већ јавноправног карактера и да нису удружења из члана 55. став 1. Устава, из чега следи да привредни субјекти који обављају регистровану пословну делатност на територији Републике Србије не уживају уставну заштиту тзв. права на негативну слободу удруживања, односно права да се не буду чланови удружења. Истоветан правни став Суд је заузео и у Решењу IУ-94/2006 од 22. децембра 2010. године, којим нису

прихваћене иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 8. и 9. Закона о привредним коморама из 2001. године, којима је било прописано обавезно чланство привредних субјеката у привредној комори. У вези навода о несагласности оспорене одредбе Закона са чланом 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и са праксом Европског суда за људска права, а тиме и са одредбом члана 18. став 3. Устава, Уставни суд је пошао од тога да је Европски суд за људска права стао на становиште да члан 11. Европске конвенције треба тумачити на начин који подразумева и заштиту „негативне“ слободе удруживања, али да се право да се не буде члан удружења не односи на јавноправна удружења и да се у сваком конкретном случају испитује да ли се ради о јавноправном удружењу или не, па је анализирајући сваку од одлука Европског суда за људска права на коју се у предлогу/иницијативи указује утврдио да се ниједна од тих одлука не односи на правну природу привредне коморе као облика удруживања, те да се означена пракса Европског суда за људска права и раније постојеће Европске комисије за људска права не може сматрати аргументом за тврдњу да је оспорена одредба Закона несагласна са чланом 11. Европске конвенције, као ни са начелом непосредне примене зајемчених права из члана 18. став 3. Устава.

Поводом навода једне од иницијатива којом се оспоравају одредбе ст. 2, 3, 4. и 6. члана 10. Закона, Суд је нашао да се њени разлози заснивају на оспоравању уставности обавезног чланства у привредној комори, па је и ову иницијативу одбацио.

Поводом оспоравања одредбе члана 33. став 2. Закона, Уставни суд је утврдио да ова одредба не може довести у везу са одредбама Устава у односу на које се тражи судска интервенција, јер је плаћање чланарине обавеза која, по природи ствари, произлази из чланства у удружењу, без обзира на то да ли се ради о приватноправном или јавноправном удружењу, будући да чланарина представља један од извора средстава за финансирање рада удружења, а не дажбину у смислу члана 91. Устава, те је иницијативу одбацио као очигледно неосновану.

Захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона Суд је одбацио, јер је у овом уставносудском спору донео коначну одлуку.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 10. став 1. Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, број 112/15).

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 10. ст. 1, 2, 3, 4. и 6. и члана 33. став 2. Закона из тачке 1.

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредаба члана 10. Закона из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности појединих одредаба чл. 10. и 33. Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, број 112/15) (у даљем тексту: Закон). Такође, овлашћени број народних посланика поднео је предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 10. став 1. Закона, при чему је садржина предлога идентична садржини једне од поднетих иницијатива.

У предлогу се наводи да је оспорена одредба члана 10. став 1. Закона несагласна са начелом непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава, слободом удруживања која је зајемчена чланом 55. став 1. Устава и гарантована чланом 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), као и са слободом предузетништва из члана 83. Устава. Основно спорно питање на коме се темеље разлози предлагача је да ли је привредна комора јавноправно удружење, а што би, како се у предлогу наводи, „искључило право њених чланова на негативну слободу удруживања“, при чему се очигледно мислило на право привредног субјекта који обавља регистровану пословну делатност да не буде члан привредне коморе. Указујући на то да је Европски суд за људска права у својим одлукама стао на становиште да члан 11. Европске конвенције треба тумачити на начин који подразумева и заштиту негативне слободе удруживања, иако Европска конвенција не спомиње експлицитно право на негативну слободу удруживања, предлагачи наводе да се корпус слобода из члана 11. Европске конвенције не односи на јавноправна удружења попут лекарске, адвокатске и нотарске коморе, па самим тим у принципу није заштићено право да се не буде члан ових јавноправних удружења, али указују на то да се јавноправност огледа у кумулативном испуњењу три услова: да је удружење основано јавноправним актом; да има јавна овлашћења; да нема за основни циљ промовисање приватног интереса својих чланова, већ заштиту јавног интереса. Према становишту предлагача, привредне коморе нису јавноправна удружења без обзира на то што су основане законом и што имају одређена јавноправна овлашћења „која су уз то поверена, а не иманентна“, јер је из одредбе члана 2. Закона „неспорно да су коморе установљене за заступање приватних интереса њихових чланова, а не јавног интереса“, као и из одредбе члана 12. став 3. Закона „којом се још експлицитније употпуњава теза о томе да код привредне коморе претежу приватноправни елементи“, пошто је наведеном одредбом прописано да Привредна комора Србије организује вршење јавних овлашћења на начин „који је у најбољем интересу њених чланова“. У прилог изнетог становишта

у предлогу се позива на ставове које је Европски суд за људска права заузео приликом одлучивања у предметима *Sigurdur A. Sigurjónsson* *iprotiv Исланда*, *Gustafsson* *iprotiv Шведске*, *Chassagnou и други iprotiv Француске*, *Sorensen и Rasmussen iprotiv Данске*, *O.V.R. iprotiv Русије*, *M.A. iprotiv Шпаније*, *Barthold iprotiv Немачке*. Закључак предлагача је да би неоглашавање оспорене одредбе неуставном било у супротности са праксом Европског суда за људска права. Стога се предлогом тражи утврђивање несагласности оспорене одредбе Закона и са одредбом члана 18. став 3. Устава, којом је утврђено да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче сагласно, поред осталог, и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Оспоравање наведене законске одредбе у односу на слободу зајемчену одредбом члана 55. став 1. Устава образлаже се наводом да Устав јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења што, по мишљењу предлагача, значи да је Уставом утврђен већи степен гаранција права на негативно удруживање од оног који је гарантован Европском конвенцијом, јер је Устав јасно прецизирао право да се остане ван сваког облика удруживања, а из чега даље следи да чак и уколико обавезно чланство у привредној комори не би било несагласно са Европском конвенцијом, свакако је у супротности са Уставом. Коначно, везано за истицање несагласности оспорене одредбе са одредбама члана 83. Устава, у предлогу се наводи да је стицање статуса привредног субјекта гарантовано слободом предузетништва, да Закон аутоматски за стицање статуса привредног субјекта везује чланство у привредној комори, што је један вид ограничења слободе предузетништва, а који је супротан одредби члана 83. став 2. Устава.

Првом иницијативом се оспоравају одредбе члана 10. ст. 1, 2. и 3. става 4. „у делу који се односи на задруге“ и става 6. Закона. Оспореним одредбама Закона је прописано: да су чланови Привредне коморе Србије, у складу са тим законом, сви привредни субјекти који обављају регистрованоу привредну делатност на територији Републике Србије (став 1.); да правна лица из става 1. овог члана постају чланови Привредне коморе Србије уписом у Регистар привредних субјеката, у складу са посебним законом којим се уређује поступак регистрације (став 2.); да су физичка лица из става 1. овог члана чланови Привредне коморе Србије преко општих удружења предузетника, а да су општа удружења предузетника колективни чланови Привредне коморе Србије (став 3.); да су задруге колективни чланови Привредне коморе Србије преко задружних савеза (оспорени део става 4.); да су чланови Привредне коморе Србије који имају седиште, односно који обављају делатност на територији аутономних покрајина, у складу са овим законом, истовремено и чланови привредних комора аутономних покрајина (став 6.). Иницијатор сматра да су оспорене одредбе Закона несагласне са зајемченом слободом удруживања из члана 55. став 1. Устава, јер, по мишљењу иницијатора, Устав, прокламујући слободу удруживања, јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, као и право да се остане изван сваког удружења. Позивајући се на одредбу члана 2.

Закон којом се одређује појам привредне коморе, иницијатор наводи да Закон прокламује заједнички интерес као битан елемент удруживања у привредну комору, из чега закључује да би „било логично да учлањење није обавезно већ интересно, дакле како и сам Устав прописује, добровољно“.

Садржина друге иницијативе, којом се оспорава само одредба става 1. члана 10. Закона, идентична је садржини предлога овлашћених предлагача.

Трећом иницијативом формално су оспорене у целини одредбе чл. 10. и 33. Закона. Међутим, из навода иницијативе произлази да иницијатор заправо оспорава само одредбе става 1. члана 10. и става 2. члана 33. Закона. Одредба става 1. члана 10. Закона оспорава се са становишта сагласности са слободом удруживања зајемченом чланом 55. став 1. Устава, односно гарантованом чланом 11. Европске конвенције, при чему су разлози оспоравања истоветни разлозима наведеним у осталим иницијативама и предлогу. Осим тога, овај иницијатор сматра да је оспорена одредба несагласна и са основним начелима економског уређења у Републици Србији из члана 82. став 1. Устава и са уставним принципом слободе предузетништва из члана 83. Устава. У прилог својих тврдњи иницијатор наводи члан 52. тачку 4. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије (који слободу пословног настањивања дефинише, за држављане, као право да започну привредне делатности као samozапослена лица и право да оснују предузећа над којима имају ефективну контролу, а за привредна друштва, као право започињања привредних делатности оснивањем друштава кћери и огранака), као и „Директиву 2006/123/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о услугама на унутрашњем тржишту“. Од Уставног суда је тражено само утврђивање несагласности ове одредбе Закона са Уставом. У односу на оспорену одредбу члана 33. став 2. Закона, иницијатор сматра да чланарина коју плаћају чланови Привредне коморе Србије „представља јавну дажбину“, те се на њу морају применити одредбе члана 91. Устава. По мишљењу иницијатора, оспорена одредба није у сагласности са ставом 1. члана 91. Устава, јер се чланарина уводи одлуком Скупштине Привредне коморе Србије, а не законом, као ни са ставом 2. истог члана, пошто „Привредна комора за основицу за обрачун обавезне чланарине узима бруто зараде запослених, на бази којих утврђује висину стопе“.

Четвртом иницијативом се такође оспоравају одредбе члана 10. став 1. и члана 33. Закона. Након што је цитирао одредбе члана 51. став 1, члана 82. став 1. и члана 83. Устава, иницијатор закључује да у самосталност привредних субјеката спада и њихово одлучивање да ступе у неко удружење или остану ван њега, те је „законско наметање чланства привредног субјекта у Привредној комори противно горе цитираним одредбама Устава“, а поред тога „обавезно удруживање привредних субјеката и плаћање чланарине ограничава слободу предузетништва“.

Петом иницијативом оспорене су одредбе члана 10. Закона, и то са становишта њихове сагласности са одредбама чл. 82. и 83. Устава, јер је, према схватању овог иницијатора, „јасно да уставна гаранција слободе

предузетништва у ствари подразумева слободу организовања и деловања привредних субјеката, што даље значи да Устав даје слободу привредним субјектима да се сами организују и евентуално удружују, односно да остану ван удружења и комора уколико то желе, наравно све у складу са законом.“

Поднетим предлогом и иницијативама предложено је и да се обуставе од извршења појединачни акти и радње предузети на основу оспореног члана 10. Закона.

II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Закон о привредним коморама („Службени гласник РС“, број 112/15), Народна скупштина донела 29. децембра 2015. године и да је Закон ступио на снагу 7. јануара 2016. године, осим одредаба чл. 10. и 33. Закона, за које је одређено да ступају на снагу 1. јануара 2017. године.

Оспореним одредбама члана 10. Закона прописано је: да су чланови Привредне коморе Србије, у складу са овим законом, сви привредни субјекти који обављају регистровану пословну делатност на територији Републике Србије (став 1.); да правна лица из става 1. овог члана постају чланови Привредне коморе Србије уписом у Регистар привредних субјеката, у складу са посебним законом, којим се уређује поступак регистрације (став 2.); да су физичка лица из става 1. овог члана чланови Привредне коморе Србије преко општих удружења предузетника, као и да су општа удружења предузетника колективни чланови Привредне коморе Србије (став 3.); да су задруге колективни чланови Привредне коморе Србије преко задружних савеза (прва реченица става 4.); да су чланови Привредне коморе Србије, који имају седиште, односно који обављају делатност на територији аутономних покрајина, у складу са овим законом, истовремено и чланови привредних комора аутономних покрајина (став 6.).

Оспореном одредбом члана 33. став 2. Закона одређено је да висину јединствене чланарине, основицу и стопу за обрачун, начин и рокове плаћања чланарине, утврђује одлуком Скупштина Привредне коморе Србије, уз консултације са привредним коморама аутономних покрајина, водећи рачуна о економској снази чланова и равномерности регионалног развоја, уз примену принципа солидарности међу члановима и поштовање начела рационалности и економичности у пословању Привредне коморе Србије.

Уставни суд налази да приликом оцене основаности навода поднетог предлога и иницијатива треба имати у виду и одредбе оспореног Закона којима је прописано: да су привредне коморе интересне, пословно-стручне и непрофитне организације привредних субјеката које повезује заједнички пословни интерес, у циљу усклађивања и заступања интереса чланова и подстицања привредних активности (члан 2.); да Привредна комора Србије може, водећи рачуна о укупном развоју, заједничким и међусобно усклађеним циљевима и јединственим интересима привреде, образовати регионалне привредне коморе и за подручје више општина чије територије припадају различитим управним окрузима (члан 4. став 6.); да Привредна комора

Србије, поред тога што усаглашава, формулише, заступа и штити интересе својих чланова пред надлежним државним органима и институцијама у уређењу привредног система и дефинисању мера економске политике, обавља, поред осталог, и следеће послове – покреће иницијативе за доношење закона и других прописа од значаја за привреду, као и мера економске политике, формулише и образлаже ставове привреде на нацрте закона и других прописа од значаја за привреду, врши одређена јавна овлашћења која су јој поверена међународним уговорима и посебним законима, пружа подршку привреди у испуњавању обавеза које произлазе из процеса приступања Европској Унији и хармонизовања домаћег законодавства са прописима Европске Уније, успоставља и унапређује економску сарадњу привреде са иностранством, врши промоцију привредних потенцијала и привлачење страних инвестиција, спроводи активности на унапређењу конкурентности привреде у целини, подстиче истраживање, иновације и развој економије базиране на знању, иновативности и савременим научно-технолошким достигнућима, пружа подршку развоју технолошке инфраструктуре привреде и информационог друштва, подржава развој еколошке свести у привреди и усаглашавање привредних и друштвених интереса у области екологије, унапређује развој предузетништва (члан 12. став 1. тач. 1), 2), 3), 4), 6), 7), 8), 9), 10), 11) и 12)); да потврде, уверења и друге исправе које Привредна комора Србије издаје у вршењу јавних овлашћења имају својство јавних исправа (члан 12. став 2.); да Привредна комора Србије организује вршење јавних овлашћења из ст. 1. и 2. овог члана, на начин који је у најбољем интересу њених чланова (члан 12. став 3.). Такође, одредбама чл. 14. и 15. Закона, којима су одређени основни послови регионалних привредних комора и привредне коморе главног града, односно привредних комора аутономних покрајина, предвиђен је низ послова који се односе на укупан развој и унапређење привреде управног округа, главног града, аутономне покрајине и Републике Србије. Коначно, Уставни суд сматра да приликом разматрања правне природе привредне коморе као удружења треба имати у виду и одредбе члана 31. Закона којима се при Привредној комори Србије образује Арбитража Привредне коморе Србије, да Арбитража Привредне коморе Србије одлучује, мири и посредује када је њена надлежност уговорена у привредним споровима између домаћих и/или страних привредних субјеката, да је Арбитража Привредне коморе Србије независна и самостална у свом раду и да је одлука Арбитраже Привредне коморе Србије коначна и извршна (ст. 1. до 4.).

Одредбама Устава, у односу на које је тражено утврђивање неуставности оспорених одредаба Закона, је утврђено: да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. став 3.); да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења (члан 55. став 1.); да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној

привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1.); да је предузетништво слободно и да се може ограничити законом ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности људи (члан 83.); да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91. став 2.).

Одредбом члана 11. став 1. 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) свакоме је гарантовано право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право да оснива синдикат и приступи му ради заштите својих интереса.

III

Испитујући основаност навода поднетог предлога и иницијатива који се односе на неуставност и несагласност са потврђеним међународним уговором оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона, Уставни суд налази да је основно уставноправно питање које у овом уставносудском поступку треба расправити – питање да ли је привредна комора облик удруживања јавноправног или приватноправног карактера.

Разматрајући наведено питање Уставни суд је пошао од следећег:

Привредне коморе су основане Законом о привредним коморама, док се удружења, сагласно одредби члана 11. став 1. Закона о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 99/11-др. закон и 44/18-др. закон), којим се уређује начин остваривања слободе удруживања из члана 55. Устава, оснивају усвајањем оснивачког акта и статута и избором лица овлашћеног за заступање, на оснивачкој скупштини удружења. На начин који је предвиђен Законом о удружењима оснивају се, према члану 10. Закона о политичким странкама („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 61/15-Одлука УС), политичке странке, као и спортска удружења – према члану 39. став 1. Закона о спорту („Службени гласник РС“, број 10/16). Такође, чланом 215. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-Одлука УС, 113/17 и 95/18-аутентично тумачење) предвиђено је да синдикат може да се оснује у складу са општим актом синдиката. Насупрот наведеном, адвокатске коморе, јавнобележничка комора, комора јавних извршитеља, коморе здравствених радника, ветеринарска комора, основане су, као и привредне коморе, одговарајућим законима.

Законом о привредним коморама одређено је да Привредна комора Србије врши одређена јавна овлашћења која су јој поверена посебним законима (члан 12. став 1. тачка 4)). Уставни суд указује на то да су поједина јавна овлашћења поверена и свим претходно наведеним коморама које су основане одговарајућим законима, док то није случај са удружењима, политичким странкама или синдикалним организацијама. У односу на вршење одређених јавних овлашћења, Суд указује на уставноправно неприхватљиво

схватање предлагача/иницијатора да се „јавна овлашћења свакако законом могу доделити одређеном субјекту, али би и овде правно релевантно било питање да ли су наведена овлашћења иманентна одређеном субјекту или му се додељују, поверавају“. Наиме, у Петом делу Устава, који се односи на уређење власти у Републици Србији, у оквиру одредаба о државној управи, као делу извршне власти, одредбама члана 137. ст. 1. до 3. је утврђено да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, да се поједина јавна овлашћења законом могу поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, као и да се јавна овлашћења законом могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. У смислу наведених уставних одредаба, Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18-др. закон и 47/18), у члану 1. став 1. је одређено да је државна управа део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије (у даљем тексту: послови државне управе), а у члану 4. – да се поједини послови државне управе законом могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (у даљем тексту: имаоци јавних овлашћења). Сагласно одредби члана 51. став 1. истог закона, при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Дакле, не постоје јавна овлашћења која су „иманентна одређеном субјекту“, пошто имати јавно овлашћење за вршење одређеног посла значи вршити део извршне власти уместо органа државне управе, што даље значи да уставноправно није могуће постојање било ког субјекта који врши неко јавно овлашћење а да му оно претходно није законом поверено.

Будући да се у захтевима за утврђивање неуставности оспорене одредбе Закона посебно истиче да је за „јавноправност“ одређеног удружења потребно да буде испуњен и трећи услов – „да удружење нема за основни циљ промовисање приватног интереса својих чланова, већ заштиту јавног интереса“, Уставни суд је анализирао одредбе Закона и са становишта овог навода. Неспорно је да су чланом 2. Закона привредне коморе дефинисане као интересне, пословно-стручне и непрофитне организације привредних субјеката које повезује заједнички пословни интерес, али циљ тог повезивања, како је изричито предвиђено, није само усклађивање и заступање интереса чланова привредне коморе, већ и подстицање привредних активности. Претходно цитиране одредбе члана 12. став 1. тач. 2), 3), 4), 6), 7), 8), 9), 10), 11) и 12) оспореног Закона, према којима су основни послови Привредне коморе Србије и покретање иницијатива за доношење закона и других прописа од значаја за привреду, покретање иницијатива за доношење мера економске политике, формулисање и образлагање ставова привреде на нацрте закона

и других прописа од значаја за привреду, пружање подршке у испуњавању обавеза које произлазе из процеса приступања Европској Унији и хармонизовања домаћег законодавства са прописима Европске Уније, успостављање и унапређивање економске сарадње привреде са иностранством, промоција привредних потенцијала, привлачење страних инвестиција, спровођење активности на унапређењу конкурентности привреде у целини, подстицање истраживања, иновација и развоја економије базиране на знању, иновативности и савременим научно-технолошким достигнућима, подршка развоју технолошке инфраструктуре привреде, подршка развоју информационог друштва, подршка развоју еколошке свести у привреди и усаглашавању привредних и друштвених интереса у области екологије, као и унапређење развоја предузетништва, по оцени Уставног суда, основано упућују на закључак да укупни циљеви оснивања привредних комора значајно превазилазе „приватне“ интересе самих чланова привредне коморе. Изнету оцену Уставног суда додатно потврђују и основни послови регионалних привредних комора, привредне коморе главног града и покрајинских привредних комора, одређени одредбама чл. 14. и 15. Закона. Примера ради, оспорени Закон као основне послове привредне коморе аутономне покрајине предвиђа, између осталог, сарадњу привредне коморе са органима аутономне покрајине на дефинисању и реализовању развојних пројеката аутономне покрајине, те покретање иницијатива пред органима аутономне покрајине за уређење питања у областима просторног планирања и развоја, пољопривреде, водoprивреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивање путева (члан 15. тач. 2) и 3)).

Конечно, Уставни суд истиче да је чланом 31. Закона образована Арбитража Привредне коморе Србије која, у свим случајевима када је уговорена њена надлежност, одлучује у привредним споровима, како између домаћих, тако и између домаћих и страних привредних субјеката, доносећи коначне и извршне одлуке.

На основу сва три претходно анализирана критеријума, Уставни суд је оценио да привредне коморе у правном поретку Републике Србије не представљају удружења приватноправног, већ јавноправног карактера. Стога је Уставни суд утврдио да привредне коморе не представљају удружења из члана 55. став 1. Устава, из чега следи да привредни субјекти који обављају регистровану пословну делатност на територији Републике Србије не уживају уставну заштиту тзв. права на негативну слободу удруживања, односно права да се не буде члан удружења. Уставни суд подсећа да је истоветан правни став изнео и у Решењу IУ-94/2006 од 22. децембра 2010. године, којим нису прихваћене иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 8. и 9. Закона о привредним коморама („Службени гласник РС“, бр. 65/01 и 36/09), којима је било прописано обавезно чланство привредних субјеката у привредној комори.

Суд је имао у виду и навод из предлога/иницијативе да Устав јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да

се остане изван сваког удружења, што, по мишљењу предлагача, значи да је Уставом утврђен већи степен гаранција права на негативно удруживање од оног који је гарантован Европском конвенцијом, јер је Устав јасно прецизирао право да се остане ван сваког облика удруживања. Уставни суд сматра да је изнети навод контрадикторан осталим наводима предлагача, односно иницијатора. Ово из разлога што се одредбе Устава морају једнако односити или не односити на сва удружења која имају исту правну природу. Како ни за предлагаче и иницијатора није спорно да удружења (коморе) адвоката, лекара или јавних бележника (нотара) имају јавноправну природу, те да се законом прописано обавезно чланство у овим удружењима не може сматрати кршењем уставног права да се остане изван сваког удружења, онда се, сагласно одредби члана 21. став 1. Устава, обавезно чланство и у другим удружењима јавноправног карактера не може сматрати повредом члана 55. став 1. Устава. У супротном, уколико би право да се остане изван удружења било тумачено као право да се остане изван било ког (сваког) удружења, како то тврде предлагач и иницијатор, то би морало да значи да се доводи у питање и постојање уставног основа за прописивање обавезног чланства у другим удружењима јавноправне природе.

Уставни суд додатно напомиње да је увидом у упоредну уставносудску праксу утврдио да је Савезни уставни суд Немачке 12. јула 2017. године донео Одлуку 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, којом је одбио уставне тужбе два члана Индустријске и трговинске коморе који су тврдили да обавезно чланство у Комори и последична обавеза плаћања доприноса (чланарине), нису у складу са Основним законом (Уставом), и то чланом 9.1. Основног закона којим је предвиђена слобода удруживања или бар општим правом на слободан развој из члана 2.1. Основног закона. Савезни уставни суд Немачке је утврдио да обавезни допринос (чланарина) повезан са обавезним чланством у Индустријској и трговинској комори није уставноправно неприхватљив. У Одлуци је, између осталог, наведено да је укључивање приватних актера (привредних субјеката) у коморе путем обавезног чланства уставноправно оправдано, јер дужности које су одређене у члану 1. Закона одражавају комбинацију заступања интереса, промоције и административних задатака, а Савезни уставни суд је више пута препознавао да ово представља легитимну сврху обавезног чланства.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да наводи о несагласности оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона са одредбом члана 55. став 1. Устава нису основани, односно да се наводима који су изнети у иницијативама не поткрепљује тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности.

Везано за наводе о несагласности оспорене одредбе Закона са чланом 11. Европске конвенције и са праксом Европског суда за људска права, а тиме и са одредбом члана 18. став 3. Устава, Уставни суд је, разматрајући разлоге оспоравања ове одредбе, пошао од тога да је Европски суд за људска права стао на становиште да члан 11. Европске конвенције треба тумачити на начин који подразумева и заштиту „негативне“ слободе удруживања, али да

се право да се не буде члан удружења не односи на јавноправна удружења, те се у сваком конкретном случају испитује да ли се ради о јавноправном удружењу или не. У том смислу, Уставни суд је анализирао сваку од одлука Европског суда за људска права на коју се у предлогу/иницијативи указује и утврдио следеће:

Пресуда у предмету *Sigurdur A. Sigurjónsson* *іпроііив* *Исланда*, број 16130/90, од 30. јуна 1993. године, донета је у предмету који се односио на обавезу возача таксија, прописану законом, да буде члан посебне организације такси возача (*Frami*). Европски суд за људска права је утврдио да је у питању приватноправна организација која се сматра удружењем у смислу члана 11. Европске конвенције, те да законско прописивање обавезног чланства у овој организацији јесте служило легитимном циљу, али да конкретно мешање у слободу удруживања није било неопходно у демократском друштву и да, посебно, мере које су биле прописане у случају кршења обавезе чланства – одузимање дозволе возачу таксија, нису биле сразмерне легитимном циљу, због чега је последично повређен члан 11. Европске конвенције.

Пресуда Великог већа *Gustafsson* *іпроііив* *Шведске*, број 15573/89, од 25. априла 1996. године, донета је у предмету који се односио на одсуство заштите од стране државе подносиоца представке, власника ресторана, против законитог штрајка чији је циљ био да га принуди да приступи удружењу послодаваца чиме би га аутоматски обавезивао колективни уговор, или да потпише уговор који замењује колективни уговор. Суд је утврдио да су мере које је синдикат предузео у одређеном степену утицале на слободу удруживања подносиоца представке, због чега је представка проглашена допуштеном. Међутим, суд је закључио да члан 11. Европске конвенције није повређен јер подносилац није поткрепио своје наводе о томе да су услови запослења код њега повољнији од услова који се захтевају колективним уговором, а с обзиром на посебну улогу и значај колективних уговора у регулисању радних односа у Шведској, оцењено је да нема разлога за сумњу да су радње синдиката служиле легитимним интересима.

Пресуда Великог већа *Chassagnou* *и груіи* *іпроііив* *Француске*, бр. 25088/94, 28331/95 и 28443/95, од 29. априла 1999. године, донета је у предмету који се односио на обавезно чланство у ловачким удружењима. Суд је утврдио повреду члана 11. Европске конвенције, јер је оценио да присилити особу законом да се прикључи ловачком удружењу, те обавезати га да по основу чланства у том удружењу пренесе своја права на имовини тако да удружење може остварити циљеве које он не одобрава, иде даље од онога што је неопходно да би се осигурало правично уравнотежење супротстављених интереса, због чега се не може сматрати сразмерним циљу коме се тежи – потреба заштите права и слобода других да уживају демократско учешће у лову (што су били аргументи које је изнела тужена Држава).

Пресуда Великог већа *Sorensen* *и Rasmussen* *іпроііив* *Данске*, бр. 52562/99 и 52620/99, од 11. јануара 2006. године, донета је у предмету који се односио на обавезу придруживања синдикату као услов за запослење.

Одлука Европског суда за људска права *O.V.R. ĩroĭĭiv Русије*, број 44319/98, од 3. априла 2001. године, донета је у предмету који се односио на обавезно чланство у удружењу нотара, а што је законски услов да би се отпочело са приватном нотарском праксом. Суд је представку подносиоџке прогласио недопуштеном *ratione materiae*, сматрајући да се нотарске коморе не могу сматрати удружењима у смислу члана 11. Европске конвенције.

Предмет *М.А. ĩroĭĭiv Шпаније* не постоји у бази података Европског суда за људска права, те Уставни суд претпоставља да су подносиоци мислили на одлуку некадашње Европске комисије за људска права *М.А. ĩroĭĭiv Шведске*, од 14. јануара 1998. године, којом је представка број 32721/96 проглашена недопуштеном због тога што је закључено да су шведски универзитети институције јавног права.

Пресуда Европског суда за људска права *Barthold ĩroĭĭiv Немачке*, број 8734/79, од 25. марта 1985. године, донета је у предмету у коме је подносилац представке, поред осталог, сматрао да законска обавеза да буде члан Већа ветеринарских хирурга није сагласна са слободом удруживања, Европски суд је представку у овом делу одбацио.

Из наведеног следи да се ниједна пресуда, односно одлука на коју се указује у предлогу/иницијативи не односи на правну природу привредне коморе као облика удруживања, те се означена пракса Европског суда за људска права и раније постојеће Европске комисије за људска права не може сматрати аргументом за тврдњу да је оспорена одредба Закона несагласна са чланом 11. Европске конвенције, као ни са начелом непосредне примене зајемчених права из члана 18. став 3. Устава.

На основу свега изложеног Уставни суд је утврдио да нису основани наводи о несагласности оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона са чланом 11. Европске конвенције и са праксом и ставовима Европског суда за људска права који се тичу гарантоване слободе удруживања, те тиме ни наводи о несагласности оспорене законске норме са чланом 18. став 3. Устава, односно да се наводима иницијативе која је садржински идентична предлогу не поткрепљује тврдња да има основа за покретање поступка за тражену оцену уставности.

Везано за наводе предлога и већег броја иницијатива да је оспорена одредба Закона несагласна са уставним принципом слободе предузетништва из члана 83. Устава, јер обавезно чланство у привредној комори представља ограничење слободе предузетништва, Уставни суд налази да су ови наводи очигледно неосновани. Ово из разлога што из одредаба члана 10. оспореног Закона неспорно следи да привредни субјекти (правна и физичка лица) за обављање одређене привредне делатности треба да испуне услове прописане одговарајућим посебним законом и да се упишу у законом предвиђени регистар, а да својство члана привредне коморе стичу тек након уписа у регистар. Пошто је чланство у привредној комори последица, а не услов за обављање одређене привредне делатности, то се оспорена одредба Закона не може сматрати ограничењем слободе предузетништва. Стога је Уставни суд утврдио да је и у овом делу предлог неоснован, а иницијативе неприхватљиве.

Поводом навода садржаних у две иницијативе да одредба члана 10. став 1. Закона није сагласна са једним од основних начела економског уређења у Републици Србији из члана 82. Устава, јер, према једном иницијатору, није у складу са Споразумом о стабилизацији о придруживању Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, као ни са „Директивом 2006/123/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о услугама на унутрашњем тржишту“, а према другом иницијатору, јер „Устав даје слободу привредним субјектима да се сами организују и евентуално удружују“, Уставни суд је утврдио да поднете иницијативе у овом делу не испуњавају претпоставке да се по њима поступа, зато што се оспорена одредба не може довести у уставноправну везу са наводима иницијатора. Стога је у овом делу Суд иницијативе одбацио.

Полазећи од претходно детаљно образложених разлога, Уставни суд је, сагласно одредби 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), одбио предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона о привредним коморама, одлучујући као у тачки 1. изреке. Из наведених разлога, Суд је нашао да су поједине од поднетих иницијатива неприхватљиве, јер изнетим разлозима оспоравања нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором оспорене одредбе Закона, па је те иницијативе одбацио, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, док је преостале иницијативе одбацио сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) истог закона, решавајући као у тачки 2. изреке.

IV

Поводом навода једног од иницијатора којима се оспоравају, поред одредбе става 1. члана 10. Закона, и одредбе ст. 2, 3, 4. и 6. истог члана Закона, Уставни суд констатује да иницијатор разлоге оспоравања означених законских одредаба заснива на оспоравању уставности обавезног чланства у привредној комори, те је, у тачки 2. изреке, и ову иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

V

Два иницијатора су оспорила одредбу члана 33. став 2. Закона о привредним коморама, којом је прописано да висину јединствене чланарине, основицу и стопу за обрачун, начин и рокове плаћања чланарине, утврђује одлуком Скупштина Привредне коморе Србије, уз консултације са привредним коморама аутономних покрајина, водећи рачуна о економској снази чланова и равномерности регионалног развоја, уз примену принципа солидарности међу члановима и поштовање начела рационалности и економичности у пословању Привредне коморе Србије.

У једној од ових иницијатива се наводи да чланарина коју плаћају чланови привредне коморе представља јавну дажбину, те да оспорена одредба

Закона није у сагласности са чланом 91. став 1. Устава, којом је утврђено да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, зато што се чланарина уводи одлуком Скупштине Привредне коморе Србије, а не законом, као и да оспорена одредба није у складу ни са ставом 2. члана 91. Устава, којом је утврђено да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се заснива на економској моћи обвезника. Испитујући претпоставке за поступање по поднетој иницијативи, Уставни суд констатује да се оспорена одредба Закона не може довести у везу са одредбама Устава у односу на које се тражи интервенција Уставног суда. Ово из разлога што је плаћање чланарине обавеза која, по природи ствари, произлази из чланства у удружењу, без обзира на то да ли се ради о приватноправном или јавноправном удружењу, будући да чланарина представља један од извора средстава за финансирање рада удружења, а како је, у конкретном случају, и предвиђено одредбом става 1. истог члана 33. Закона. Дакле, нити се чланарином коју плаћају чланови удружења финансирају надлежности Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, нити се чланарина по својој правној природи може сматрати даждином у смислу члана 91. Устава. Имајући у виду наведено, Уставни суд је поднету иницијативу одбацио као очигледно неосновану, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.

У односу на другу иницијативу, Уставни суд је констатовоао да иницијатор своје наводе о неуставности оспорене одредбе Закона заснива на схватању да је обавезно чланство у привредној комори несагласно са Уставом, па је због тога неуставна и обавеза плаћања чланарине. С обзиром на разлоге којима је Уставни суд детаљно образложио због чега обавезно чланство у привредној комори није у супротности са Уставом, то нема уставноправних разлога ни за тврдњу да је чланарина несагласна са Уставом. Стога је Уставни суд ову иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, па је о наведеним иницијативама решио тачком 2. изреке.

VI

Уставни суд је, у тачки 3. изреке, одбацио захтеве предлагача и иницијатора за обуставу извршења појединачних аката предузетих на основу оспорених одредаба члана 10. Закона, с обзиром на то да је у овом уставносудском спору донео коначну одлуку, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

VII

Сагласно свему изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 14), члана 46. тач. 3) и 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању
(„Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – Одлука УС, 84/04
– др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – Одлука УС, 5/09, 107/09,
30/10 – др. закон, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14 и 73/18)
– члан 28.

Оспореном одредбом члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању се због личног својства (старосног доба) умрлог осигураника, односно корисника пензије, његов преживели брачни друг при остваривању права на породичну пензију ставља у неповољнији положај у односу на брачног друга који је брак закључио са лицем млађим од 65 година старости, а да за такав различит третман не постоји објективно и разумно оправдање, с обзиром на то да је против злоупотребе института брачне заједнице, из кога се црпи и право брачног друга на породичну пензију, већ обезбеђена законска заштита, те овлашћени предлагач основано истиче повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава која је на овај начин извршена, под којом се подразумева свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу, између осталог, старости, што значи забрану различитог поступања у истим или сличним ситуацијама у односу на лица или групе лица, као и на чланове њихових породица када не постоји објективно и разумно оправдање за такво различито поступање. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена одредба члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању, у делу који гласи: „Ако је умрли осигураник или умрли корисник старосне, превремене старосне пензије или инвалидске пензије у тренутку закључења брака навршио године живота из члана 19. тачка 1) овог закона,“, није у сагласности са Уставом.

Доносећи ову одлуку, Суд је закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, Народној скупштини упути писмо у којем ће указати на потребу да се преостали део одредбе члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању, који уставноправно није споран, правно-језички уобличи и интегрише у остале услове за остваривање права удове, односно удовца на породичну пензију, тако да одредбе Закона које регулишу наведена питања буду прецизне, јасне и одредиве, да би се отклонила свака евентуална недоумица приликом њихове примене.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – Одлука УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – Одлука УС, 5/09, 107/09, 30/10 – др. закон, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14 и 73/18), у делу који гласи: „Ако је умрли осигураник или умрли корисник старосне, превремене

старосне пензије или инвалидске пензије у тренутку закључења брака навршио године живота из члана 19. тачка 1) овог закона,“, није у сагласности са Уставом.

Образложење

I

Предлогом овлашћеног предлагача покренут је поступак пред Уставним судом за оцену уставности одредбе члана 28а Закона наведеног у изреци. Предлагач сматра да оспорена одредба Закона није у сагласности са чл. 18, 20, 21. и 70. Устава, при чему наводи и одредбе члана 2. став 1. и чл. 4, 8. и 23. Закона о забрани дискриминације, указујући на акт дискриминације дефинисан тим законом. Наиме, према мишљењу предлагача, оспореном одредбом Закона прописан је додатни услов за остваривање права брачног друга на породичну пензију ако је закључио брак са осигураником, односно корисником старосне, превремене старосне или инвалидске пензије који је „у тренутку закључења брака навршио 65 година живота“, тако што је у том случају предвиђено да брачни друг може стећи право на породичну пензију ако са умрлим осигураником има заједничко дете или ако је брак трајао најмање две године. Предлагач даље сматра да је тиме право на породичну пензију неоправдано ускраћено лицима, који испуњавају алтернативно постављене услове за удову, односно удовца из чл. 29. и 30. Закона, уколико немају заједничко дете са умрлим осигураником или је њихов брак трајао мање од две године, искључиво због личног својства брачног друга (умрлог осигураника), тј. старосног доба у тренутку закључења брака, што се, према мишљењу предлагача, не може оправдати ниједним објективним и оправданим разлогом. У предлогу се даље истиче да се наведени услов за остваривање права на породичну пензију не тражи за лица која су склопила брак са млађим осигураницима, чак и ако су у тренутку склапања брака имали 64 године и 11 месеци и износи мишљење да године старости у тренутку закључења брака немају никакав утицај на дужину живота осигураника, као и да је интенција законодавца заснована на предрасудама и стереотипима о старијим људима да су они због својих година живота пријемчивији да буду изложени различитим злоупотребама од других људи, те да нису довољно способни да процене шта је у њиховом најбољем интересу у различитим областима друштвеног живота, укључујући и брачни и породични живот. Предлагач притом указује на то да се свака евентуална злоупотреба права на породичну пензију може спречити низом правних средстава која неће у тој мери погађати чланове породице умрлог корисника, односно која их неће стављати у неједнак положај само зато што су склопили брак са особом која је навршила 65 година живота. Из наведених разлога предлагач сматра да оспореном одредбом Закона није обезбеђена Уставом и законом гарантована забрана дискриминације по основу старосног доба и да није примењен принцип социјалне правде, имајући у виду да право на пензију,

укључујући и породичну, представља један од кључних елемената уставног принципа социјалне правде, будући да се чланом 70. став 2. Устава гарантује економска сигурност пензионера што подразумева материјално обезбеђење и социјалну сигурност и преживелог брачног друга.

У одговору Народне скупштине, доносиоца оспореног Закона, између осталог, наводи се: да се ради о новој норми, којом је у циљу спречавања злоупотреба права на породичну пензију, утврђен допунски услов за остваривање овог права; да је пензијско осигурање једно од људских права зајемчених Уставом али да Уставом није утврђена садржина тог права, већ је чланом 70. Устава уређивање свих питања која се тичу пензијског осигурања, међу којима су и услови за стицање права на породичну пензију, препуштено законодавцу; да се законом прописани начин остваривања једног Уставом зајемченог људског или мањинског права или слободе не може сматрати стеченим правом, те да се зато ни промене у законском уређивању начина на који се конкретно људско или мањинско право остварује, не могу довести у везу са кршењем одредбе члана 20. став 2. Устава; да је законодавац имао у виду специфичну природу права на породичну пензију, водећи рачуна о његовом смислу, циљу и последицама које треба да произведе у правном поретку; да се кроз институт права на породичну пензију, као изведеног права, обезбеђује заштита породице, односно да чланови породице умрлог осигураника или корисника пензије уживају исти ниво материјалног обезбеђења, као док је осигураник или корисник био у животу; да је идеја законодавца да се прописивањем услова у члану 28а Закона спречи злоупотреба институције брака, односно права која се брачном другу признају на основу овог закона, као и да се тим условом ни у ком смислу не дира у суштину зајемченог права, већ се напротив обезбеђује остваривање његове правне сврхе и суштине, а то је заштита породице; да се оспореном одредбом Закона не врши ни непосредна, ни посредна дискриминација осигураника или корисника права, нити његовог брачног друга, на основу пола или старости, имајући у виду да се допунски услов, кроз позивање на члан 19. тачка 1) Закона, односи једнако и на мушкарце и на жене, као и да је адресат норме који треба да оствари право на породичну пензију брачни друг умрлог осигураника или корисника пензије, у односу на кога се не поставља никакав услов у погледу старосне доби у којој је ступио у брак, те да се старосна граница из члана 19. тачка 1) Закона односи на умрлог осигураника или корисника пензије, који по основу члана 28а Закона не остварује никакво право, нити му се намеће обавеза, те не постоји ни повреда Закона о забрани дискриминације; да се старосна граница од 65 година (мушкарци), односно 60 година (жене) поклапа са старосном границом за стицање права на старосну, односно превремену старосну пензију и одређена је узимајући у обзир мере позитивне дискриминације у погледу услова година живота за стицање права на старосну, односно превремену старосну пензију за осигураника жену, које су предвиђене чл. 19а и 19в Закона, до постепеног потпуног изједначавања старосних граница за оба пола у 2032. години (старосна пензија) и 2024. години (превремена старосна

пензија); да смисао одредбе члана 28а Закона може најбоље да се разуме ако се доведе у везу са чл. 16. и 32. Породичног закона, којима је предвиђено да се брак склапа ради остваривања заједнице живота супружника и да је брак ништав ако није склопљен ради остваривања тог циља; да је услов у погледу трајања брака постављен како би се спречила злоупотреба института брака и права на породичну пензију у односу на супружнике који при закључењу брака нису имали намеру да остваре временски трајну заједницу живота, већ је такав брак закључен само у циљу стицања права на породичну пензију по смрти другог брачног друга, односно склопљен искључиво с циљем финансијског обезбеђења, те се услов у погледу две године трајања брака може сматрати примереном, оправданом и разумном мером, којом се остварује заштита института породичне пензије и егзистенцијалне сигурности породице; да се упоредноправном анализом слична решења проналазе у немачком и шведском праву; да на основу немачког Социјалног законика носилац пензијског осигурања проверава да ли је брак у моменту смрти постојао најмање годину дана, док је право на породичну пензију, у случају краћег трајања брака, могуће стећи само ако брак није склопљен с циљем финансијског обезбеђења; да је решењем из шведског права предвиђено да се право на породичну пензију остварује ако је брак склопљен пре 60. године живота, а ако је склопљен касније, да је трајао најмање пет година или да супружници из брака имају барем једно заједничко дете; да би у недостатку оспорене одредбе Закона једино доступно правно средство којим би се могле спречити злоупотребе било испитивање постојања разлога рушљивости и ништавости брака у парничном поступку у складу са Породичним законом, тако да се прописивањем допунског услова у погледу дужине трајања брака, на једноставан и објективан начин, правни поредак растерећује великог броја непотребних парница, уноси правна сигурност и штити институт породичне пензије и породице као такве.

Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио да је одредбом члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – Одлука УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – Одлука УС, 5/09, 107/09, 30/10 – др. закон, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14 и 73/18) прописано да ако је умрли осигураник или умрли корисник старосне, превремене старосне пензије или инвалидске пензије у тренутку закључења брака навршио године живота из члана 19. тачка 1) овог закона, брачни друг може стећи право на породичну пензију под условом да имају заједничко дете или да је брак трајао најмање две године. Из садржине предлога произлази да овлашћени предлагач суштински оспорава уставност одредбе члана 28а Закона у делу који гласи: „Ако је умрли осигураник или умрли корисник старосне, превремене старосне пензије или инвалидске пензије у тренутку закључења брака навршио године живота из члана 19. тачка 1) овог закона,“. Оспорена одредба Закона се примењује почев од 1. јануара 2011. године, тј. даном почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 101/10), уз допуну,

која се односи на умрлог корисника превремене старосне пензије, извршену Законом о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 75/14), са применом од 1. јануара 2015. године.

Одредбом члана 19. тачка 1) Закона, на коју упућује оспорена одредба Закона, прописано је навршење 65 година живота, као један од услова за остваривање права на старосну пензију.

II

Уставом Републике Србије је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21.); да се пензијско осигурање уређује законом, да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70.); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8.).

Конвенцијом о минималној норми социјалног обезбеђења (Конвенција МОП-а број 102) од 1952. године, која је ратификована Уредбом Савезног

извршног већа, објављеном у „Службеном листу ФНРЈ“ – додатак број 1/55, предвиђено је: да осигурани случај подразумева губитак средстава за живот који настаје за удовицу или децу смрћу храниоца породице, да кад је у питању удовица, право на давање може бити условљено, према националном законодавству, претпоставком да је неспособна да се сама издржава, да национално законодавство може обуставити давање ако лице које би на то имало право, обавља извесне прописане делатности уз награду, или смањити давања која се заснивају на плаћање доприноса, ако зарада корисника прелази износ, као и давања која се не заснивају на плаћању доприноса, ако зарада корисника или друга његова имовина, или обе заједно, прелазе прописани износ (члан 60.); да се давање поменуто у члану 62 има, за време осигураног случаја, обезбедити бар: заштићеном лицу чији је хранилац породице навршио, према прописаним правилима, стаж који се може састојати било од 15 година плаћања доприноса или запослења, било десет година пребивања, када су у начелу заштићене жене и деца свих лица која привређују – заштићеном лицу чији је хранилац породице навршио стаж од три године плаћања доприноса, под условом да су, у име тог храниоца породице, уплаћени, у току активног периода његовог живота, доприноси чији просечни годишњи број достиже прописану цифру (члан 63. став 1.); да када је одобравање давања поменутог у параграфу 1 условљено испуњењем минималног периода плаћања доприноса или запослења, смањено давање има се обезбедити бар: а) заштићеном лицу чији је хранилац породице навршио, према прописаним правилима, стаж од 5 година плаћања доприноса или запослења, б) када су у начелу заштићене жене и деца свих лица која привређују – заштићеном лицу чији је хранилац породице навршио стаж од три године плаћања доприноса, под условом да је, у име тога храниоца породице, уплаћена у току активног периода његовог живота, половина прописаног просечног годишњег броја доприноса о коме је реч у алинеји б) параграфа 1 овог члана (члан 63. став 2.); да се може прописати минимално трајање брака као услов за право на давање за случај смрти храниоца породице удовици без деце, за коју се претпоставља да је неспособна да се сама издржава (члан 63. став 5.), с тим што израз „удовица“, у смислу Конвенције, означава жену коју је издржавао муж у време своје смрти (члан 1. тачка 1) подтачка (д)).

Међународним пактом о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) предвиђено је да су сва лица једнака пред законом и да имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона, као и да у том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања (члан 26.).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, др. 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, др. 12/10 и

10/15) предвиђено је: да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14.); да се ништа у овој Конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом (члан 17.). Одредбама члана 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију утврђено је да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу (став 1.), као и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1 (став 2.).

Законом о пензијском и инвалидском осигурању је прописано: да се овим законом уређује обавезно пензијско и инвалидско осигурање, да се овим законом уређује пензијско и инвалидско осигурање и за лица која нису обавезно осигурана по овом закону, а укључила су се у обавезно осигурање (члан 2.); да обавезно осигурана лица (у даљем тексту: осигураници), у смислу овог закона, јесу: запослени (у даљем тексту: осигураник запослени), лица која самостално обављају делатност (у даљем тексту: осигураник самосталних делатности) и пољопривредници (у даљем тексту: осигураник пољопривредник) (члан 10. став 1.); да 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 права из пензијског и инвалидског осигурања, јесу: за случај старости: право на старосну пензију и право на превремену старосну пензију, за случај инвалидности – право на инвалидску пензију, за случај смрти: право на породичну пензију и право на накнаду погребних трошкова (члан 18. тач. 1) до 3)); да осигураник стиче право на старосну пензију: кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, кад наврши 45 година стажа осигурања (члан 19. тач. 1) и 2)); да изузетно од члана 19. тачка 1) овог закона, осигураник жена која наврши најмање 15 година стажа осигурања, стиче право на старосну пензију кад наврши: у 2019. години, 62 године и шест месеци живота (члан 19а тачка 5)); да осигураник стиче право на превремену старосну пензију кад наврши најмање 40 година стажа осигурања и најмање 60 година живота (члан 19б); да изузетно од члана 19б овог закона, осигураник стиче право на превремену старосну пензију кад наврши: у 2019. години, 40 година стажа осигурања и најмање 57 година и осам месеци живота (мушкарац), односно 38 година и шест месеци стажа осигурања и најмање 57 година живота (жена) (члан 19в тачка 5)); да инвалидност постоји кад код осигураника настане потпуни губитак радне способности, односно кад код професионалног

војног лица настане потпуни губитак способности за професионалну војну службу, због промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом (члан 21.); да право на породичну пензију могу остварити чланови породице: умрлог осигураника који је навршио најмање пет година стажа осигурања или је испунио услове за старосну, превремену старосну пензију или инвалидску пензију, или умрлог корисника старосне, превремене старосне пензије или инвалидске пензије (члан 27. став 1.); да се члановима породице умрлог осигураника, односно корисника права из члана 27. овог закона сматрају: брачни друг, деца (рођена у браку или ван брака или усвојена, пасторчад коју је осигураник, односно корисник права издржавао, унучад, браћа и сестре и друга деца без родитеља, односно деца која имају једног или оба родитеља који су потпуно неспособни за рад, а коју је осигураник, односно корисник права издржавао) и родитељи (отац и мајка, очух и маћеха и усвојиоци) које је осигураник, односно корисник права издржавао; да право на породичну пензију може остварити и брачни друг из разведеног брака ако му је судском пресудом утврђено право на издржавање (члан 28.); да удова стиче право на породичну пензију: ако је до смрти брачног друга, навршила 53 године живота, или ако је, до смрти брачног друга, или у року од једне године од дана смрти брачног друга, постала потпуно неспособна за рад, или ако је, после смрти брачног друга, остало једно дете или више деце која имају право на породичну пензију по том брачном другом, а удова обавља родитељску дужност према тој деци, да удова која у току трајања права према том основу постане потпуно неспособна за рад, задржава право на породичну пензију док постоји та неспособност; да удова која до смрти брачног друга није навршила 53 године живота, али је навршила 45 година живота, стиче право на породичну пензију кад наврши 53 године живота; да удова која у току трајања права на породичну пензију стеченог на начин из става 1. тач. 2) и 3) овог члана наврши 53 године живота, трајно задржава право на породичну пензију, да удова којој право на породичну пензију престане пре навршених 53, али после навршених 45 година живота може поново остварити право кад наврши 53 године живота (члан 29.); да удовац стиче право на породичну пензију: ако је до смрти брачног друга, навршио 58 година живота, или ако је, до смрти брачног друга, или у року од једне године од дана смрти брачног друга, постао потпуно неспособан за рад, или ако је, после смрти брачног друга, остало једно дете или више деце која имају право на породичну пензију по том брачном другом, а удовац обавља родитељску дужност према тој деци, да удовац који у току трајања права по том основу постане потпуно неспособан за рад, задржава право на породичну пензију док постоји та неспособност; да удовац који у току трајања права на породичну пензију стеченог на начин из става 1. тач. 2) и 3) овог члана наврши 58 година живота, трајно задржава право на породичну пензију (члан 30.); да се члановима уже породице умрлог осигураника, односно корисника права, у смислу овог закона, сматрају брачни друг и

деца (рођена у браку или ван брака или усвојена, пасторчад и унуци), да се члановима шире породице умрлог осигураника, односно корисника права, у смислу овог закона, сматрају родитељи (отац, мајка, очух, маћеха и усвојиоци), браћа, сестре и друга деца без родитеља, односно деца која имају једног или оба родитеља који су потпуно неспособни за рад, а коју је осигураник, односно корисник права издржавао (члан 34.); да члановима шире породице припада право на породичну пензију ако нема чланова уже породице, а ако их има – само када породична пензија која припада члановима уже породице не достигне пун износ основа од кога се одређује висина породичне пензије (члан 35.).

Законом о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09) предвиђено је: да изрази „дискриминација” и „дискриминаторско поступање” означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима (у даљем тексту: лична својства) (члан 2. став 1. тачка 1)); да су сви једнаки и да уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, да је свако дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације (члан 4.); да непосредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем, стављају или су стављени у неповољнији положај, или би могли бити стављени у неповољнији положај (члан 6.); да посредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства, ставља у неповољнији положај актом, радњом или пропуштањем које је привидно засновано на начелу једнакости и забране дискриминације, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна (члан 7.); да повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако се лицу или групи лица, због његовог односно њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује (члан 8.); да је забрањено дискриминисати лица на основу старосног доба, да стари имају право на достојанствене услове живота без дискриминације, а посебно, право на једнак приступ и заштиту од занемаривања и узнемиравања у коришћењу здравствених и других јавних услуга (члан 23.).

Породичним законом („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15) прописано је: да се овим законом уређују брак и односи у браку, односи у ванбрачној заједници, односи детета и родитеља, усвојење, хранитељство, старатељство, издржавање, имовински односи у породици, заштита од насиља у породици, поступци у вези са породичним односима и лично име (члан 1.); да је брак законом уређена заједница живота жене и мушкарца (члан 3. став 1.); да се брак склапа ради остваривања заједнице живота супружника (члан 16.); да су супружници дужни да се узајамно издржавају под условима одређеним овим законом (члан 28.); да супружници могу, под условима одређеним овим законом, своје имовинске односе уредити брачним уговором (члан 29. став 2.); да брак престаје поништењем ако је ништав или рушљив, у складу са овим законом (члан 30. став 3.); да је брак ништав ако није склопљен ради остваривања заједнице живота супружника (члан 32. став 1.); да је брак ништав ако га је склопило лице неспособно за расуђивање, да ако лице из става 1. овог члана накнадно постане способно за расуђивање, брак је рушљив (члан 34. ст. 1. и 2.); да тужбу за поништење брака из узрока наведених у чл. 31-33, члану 34. став 1. и чл. 35. и 36. овог закона могу поднети супружници, лица која имају правни интерес да брак буде поништен и јавни тужилац, да се у случајевима из става 1. овог члана брак може поништити и после његовог престанка, да право на подизање тужбе за поништење ништавог брака не застарева (члан 212.); да супружник који није био способан за расуђивање у тренутку склапања брака, а накнадно постане способан за расуђивање, може поднети тужбу за поништење брака у року од годину дана од дана престанка неспособности за расуђивање, односно од дана правноснажности судске одлуке о враћању пословне способности (члан 217.).

III

Разматрајући навод овлашћеног предлагача да је оспореном одредбом Закона повређена забрана дискриминације по основу старосног доба и тиме ограничено право на стицање породичне пензије за једну категорију потенцијалних корисника, Уставни суд је пошао од анализе појмова дискриминације и породичне пензије.

Начело забране дискриминације је утврђено чланом 21. Устава, и то у виду опште одредбе којом се гарантује једнакост свих пред Уставом и законом (став 1.), затим као право свакога на једнаку законску заштиту, без дискриминације (став 2.) и прецизирањем забране дискриминације, тако што је утврђено да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (став 3.) Наведеним чланом Устава додатно је утврђено да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (став 4.).

Забрана дискриминације и начело једнакости, као темељни елементи заштите људских права, инкорпорирани су, такође, у све кључне међународне инструменте којима се гарантује заштита људских права, почев од Повеље Уједињених нација, *преко Универзалне декларације о људским правима из 1948. године, пре свих најважнијих универзалних међународних уговора из области људских права (Међународна конвенција о елиминисању свих облика расне дискриминације из 1965. године, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године, Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације према женама из 1979. године, Конвенција о правима деце из 1989. године), до регионалних међународних уговора, као што је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године.*

Уставни суд је констатовао да Устав и наведени међународни уговори не садрже дефиницију дискриминације, те је при разматрању навода предлагача пошао од заузетог става у својој досадашњој пракси, према коме појам дискриминације треба схватити тако да „дискриминација“ означава било какво разликовање, искључивање, ограничавање или давање предности засноване на основама као што су раса, боја, пол, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или друштвено порекло, имовина, рођење или други статус, а који за циљ или последицу имају угрожавање или онемогућавање признавања, уживања или остваривања свих права и слобода свих људи под једнаким условима. Из наведене дефиниције у којој се „последнице“ помињу заједно са „циљем“, проистиче да се под дискриминацијом не подразумева само непосредна, већ и посредна дискриминација, као и да се разликовање, које се може сматрати дискриминацијом, односи на неко лично својство или статус.

При разматрању навода предлагача, Уставни суд је имао у виду и правна схватања Европског суда за људска права по питању кршења начела забране дискриминације из члана 14. *Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, према којима дискриминација представља различито поступање, односно третирање лица у истим или сличним ситуацијама без објективне и разумне оправдања, при чему неопходно је објективне и разумне оправдања значи да разликовање у питању не може бити мотивисано циљу или да не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијој се реализацији може.*

Уставноправни појмови, које садржи члан 21. Устава, као и обавезе које је Република Србија по питању забране дискриминације преузела потврђеним међународним уговорима, додатно су прецизирани и дефинисани Законом о забрани дискриминације. Тако је наведеним Законом прописано да изрази „дискриминација“ и „дискриминаторско поступање“ означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже,

прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима (у даљем тексту: лична својства) (члан 1. став 1. тачка 1). Потом, прецизирано је да су сви једнаки и да уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, да је свако дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације (члан 4.). Повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако се лицу или групи лица, због његовог односно њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује (члан 8.). Дискриминација на основу старосног доба посебно се дефинише као забрана дискриминације лица на основу старосног доба, те да стари имају право на достојанствене услове живота без дискриминације, а посебно, право на једнак приступ и заштиту од занемаривања и узнемиравања у коришћењу здравствених и других јавних услуга (члан 23.).

Правни институт пензије заштићен је одредбама члана 70. Устава Републике Србије, којима се овлашћује законодавац да уреди питања пензијског осигурања и утврђује обавеза Републике Србије да се стара о економској сигурности пензионера.

Конвенцијом о минималној норми социјалног обезбеђења, у Делу Х. под називом „Давања члановима породице за случај смрти храниоца породице“, постављене су основне одреднице у односу на елементе института породичне пензије. Ситуација на коју се односе одредбе овог дела Конвенције дефинисана је у члану 60. Конвенције као осигурани случај који подразумева губитак средстава за живот који настаје за удовицу или децу смрћу храниоца породице: када је у питању удовица, право на давање може бити условљено, према националном законодавству претпоставком да је неспособна да се сама издржава. Давање се опредељује у односу на године стажа и плаћања доприноса преминулог храниоца породице, како је предвиђено у члану 63. ст. 1. до 3. Конвенције, док је одредбом става 5. истог члана Конвенције дато право државама уговорницама да се као услов може прописати трајање брака уколико удовица нема деце и неспособна је да се сама издржава.

Законом о пензијском и инвалидском осигурању утврђено је право на породичну пензију. Право на породичну пензију опредељују две групе критеријума. Једна група критеријума односи се на умрлог осигураника, односно корисника старосне, превремене старосне или инвалидске пензије (члан 27. Закона). Друга група критеријума односи се на носиоце права на породичну пензију – чланове породице, уз одређење ко се има сматрати

чланом породице у смислу остваривања права на породичну пензију (члан 28. Закона). Као члан породице који има право на породичну пензију прво се наводи брачни друг умрлог осигураника, односно корисника права (члан 28. став 1. тачка 1) Закона). Услови под којима брачни друг стиче право на породичну пензију су године живота, потпуна неспособност за рад, заједничко дете које има право на породичну пензију по основу преминулог родитеља а према коме преживели брачни друг обавља родитељску дужност и они су прецизирани за удову одредбама члана 29. Закона, односно за удовца одредбама члана 30. Закона.

Оспореном одредбом члана 28а Закона накнадно су уведени нови услови под којима преживели брачни друг може да оствари право на породичну пензију, и то само за ситуацију када се брачна заједница заснује после 65. године живота осигураника, односно корисника пензије, поштравањем критеријума, како на страни осигураника, тако и на страни брачног друга осигураника. У погледу осигураника, услов се односи само на године живота које је осигураник навршио у тренутку закључења брака, не дирајући у друге услове за остварење права на породичну пензију, као што су године стажа осигурања умрлог осигураника, како је то предвиђено одредбама члана 63. Конвенције о минималној норми социјалног обезбеђења и одредбама чл. 19. и 27. оспореног Закона. У погледу брачног друга осигураника, остваривање права на породичну пензију се алтернативно условљава – дужином брака преживелог брачног друга са осигураником од најмање две године или постојањем заједничког детета.

Разматрајући наведене одредбе Закона, Уставни суд је констатовао да се испуњење додатног услова прописаног оспореном одредбом члана 28а Закона захтева само у случају ако је умрли осигураник, односно умрли корисник пензије у тренутку закључења брака навршио 65 година живота, док се у ситуацији када је умрли осигураник, односно умрли корисник пензије у тренутку закључења брака био млађи од 65 година, примењују само услови за остваривање права удове, односно удовца на породичну пензију из чл. 29. и 30. истог Закона. Уставни суд је, такође, констатовао да се услов из оспореног члана 28а Закона не везује за остваривање старосне, превремене старосне или инвалидске пензије, већ искључиво за године живота у којима је осигураник ступио у брак, тј. старосно доба умрлог осигураника, односно корисника пензије, из чега даље произлази да није од значаја да ли је умрли супружник у моменту смрти био у статусу осигураника или корисника старосне, превремене старосне или инвалидске пензије, већ само да ли је у тренутку закључења брака навршио године живота из члана 19. тачка 1) Закона, тј. 65 година живота.

Разматрајући да ли је циљ оспорене одредбе Закона легитиман и у складу са уставним принципом једнакости свих пред Уставом и законом, Уставни суд је имао у виду и одговор законодавца у којем је као примарни циљ истакнуто спречавање злоупотребе институције брака и права на породичну пензију, те да су стога чланом 28а Закона уведени допунски услови за остваривање права на породичну пензију.

Уставни суд је утврдио да је законодавац увођењем нових услова за остварење права на породичну пензију, и то само у односу на ситуацију склапања брака после навршене 65. године живота осигураника, са образложењем спречавања злоупотребе права на брак и права на породичну пензију, напустио терен *sedes materiae* Закона о пензијском и инвалидском осигурању, те тиме и терен легитимног циља. Наиме, трајање брака као доказ стварног остварења заједнице живота супружника, те последично и права која проистичу из брака, материја су Породичног закона, а не Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Породичним законом предвиђени су поступци у брачном спору, те у случају утврђења непостојања или ништавости брака, нестало би и правни основ за остварење права на породичну пензију.

Одредбама члана 212. Породичног закона јавном тужиоцу и члановима породице умрлог осигураника, односно умрлог корисника пензије дата је могућност да, у својству лица која имају правни интерес да брак буде поништен, оспоравају право преживелог брачног друга на породичну пензију подношењем тужбе за поништење брака из разлога предвиђених тим законом, међу којима је и разлог ако брак није склопљен ради остваривања заједнице живота супружника или ако га је склопило лице неспособно за расуђивање, што значи да у правном поретку постоји законом установљено правно средство за заштиту права на породичну пензију од евентуалних злоупотреба, тако да ограничење у остваривању тог права које се везује за године живота умрлог осигураника, односно корисника пензије није нужно нити је пропорционално циљу који се оспореном одредбом Закона жели постићи – спречавање злоупотреба које се јављају у пракси и растерећење судова од великог броја непотребних парница.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да за постојање услова заснованог на личном својству (старосне доби) осигураника, односно корисника пензије, не постоји објективно и разумно оправдање, при чему непостојање објективног и разумног оправдања значи да разликовање у питању не тежи легитимном циљу и да не постоји разуман однос пропорционалности између употребљеног средства и циља чијој се реализацији тежи. Наиме, према оцени Уставног суда, нема објективног и разумног оправдања да се особама, које у 65. години живота ступају у брак, намеће додатно ограничење у односу на права и обавезе које проистичу из брачне заједнице.

Имајући у виду да је право на породичну пензију вид социјалног и изведеног права, с обзиром на то да се одређује од старосне, превремене старосне, односно инвалидске пензије умрлог супружника, као и да је уређивање свих питања која се тичу пензијског осигурања и система у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, сагласно члану 70. став 1. и члану 97. тачка 8. Устава, препуштено законодавцу, за Уставни суд није уставноправно споран алтернативно постављен услов из члана 28а Закона – заједничко дете или дужина трајања брака, већ је спорно што се тај услов

односи само на оне бракове који су закључени по навршењу одређених година живота осигураника, односно корисника пензије. У конкретном случају, оспореном одредбом Закона, због личног својства (старосног доба) умрлог осигураника, односно корисника пензије, његов преживели брачни друг се при остваривању права на породичну пензију ставља у неповољнији положај у односу на брачног друга који је брак закључио са лицем млађим од 65 година старости, а да притом за такав различит третман не постоји објективно и разумно оправдање, с обзиром на то да је против злоупотребе института брачне заједнице, из кога се црпи и право брачног друга на породичну пензију, већ обезбеђена законска заштита.

Из свега наведеног, Уставни суд је утврдио да овлашћени предлагач основано истиче повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава, под којом се подразумева свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу, између осталог, старости, што значи забрану различитог поступања у истим или сличним ситуацијама у односу на лица или групе лица, као и на чланове њихових породица, када не постоји објективно и разумно оправдање за такво различито поступање.

IV

Сагласно свему изнетом, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању, у делу који гласи: „Ако је умрли осигураник или умрли корисник старосне, превремене старосне пензије или инвалидске пензије у тренутку закључења брака навршио године живота из члана 19. тачка 1) овог закона,“, није у сагласности са Уставом, те 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.

Уставни суд је, доносећи Одлуку, закључио да, сагласно одредби члана 105. Закона о Уставном суду, Народној скупштини упути писмо у којем ће се указати на потребу да се преостали део одредбе члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању, који уставноправно није споран, правно-језички уобличи и интегрише у остале услове за остваривање права удове, односно удовца на породичну пензију, тако да одредбе Закона које регулишу наведена питања буду прецизне, јасне и одредиве, како би се отклонила свака евентуална недоумица приликом њихове примене.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању наведеног у изреци, у делу који гласи: „Ако је умрли осигураник или умрли корисник старосне, превремене старосне пензије или инвалидске пензије у тренутку закључења брака навршио године живота из члана 19. тачка 1) овог закона,“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

– Решења

Законик о кривичном поступку

(„Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14)

– члан 51.

С обзиром на то да је оспореним одредбама Законика прописано поступање јавног тужиоца, оштећеног и непосредно вишег јавног тужиоца у случају одбацивања кривичне пријаве, обуставе истраге или одустанка од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице за кривично дело које се гони по службеној дужности, а да се иницијативама као разлог оспоравања ових одредаба наводи да се тиме „одриче право оштећеним лицима да предузму супсидијарну оптужбу у тој правној ситуацији“, те да тиме губе право да суд одлучи и о њиховом имовинскоправном захтеву, Уставни суд налази да се разлози иницијатива односе на питање зашто у овој правној ситуацији није регулисана могућност да оштећени и пре потврђивања оптужнице преузме кривично гоњење од јавног тужиоца и да ли су тиме умањена права оштећеног. Како Устав Републике Србије не јемчи посебна права оштећеног у кривичном поступку и одредбама члана 97. став 1. тач. 2) и 16) Устава законодавац је овлашћен да уреди остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и кривични поступак, као и организацију, надлежност и рад републичких органа, Уставни суд налази да је у оквиру овог овлашћења законодавац овлашћен и да пропише положај учесника у поступку, као и њихова права и дужности у поступку, а тиме и права која има оштећени, односно да ли оштећени и у којој фази поступка може да преузме од јавног тужиоца кривично гоњење за кривична дела за која се гони по службеној дужности. Уставни суд сматра да процесни положај оштећеног у кривичном поступку представља, пре свега, последицу нове концепције истраге, тј. њеног поверавања јавном тужиоцу. Услед тога оштећени има право да поднесе приговор непосредно вишем јавном тужиоцу ако јавни тужилац, за кривично дело које се гони по службеној дужности, одбаци кривичну пријаву, обустави истрагу или одустане од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, а у фазама поступка у којима као *dominus litis* поступа јавни тужилац одлука о непредузимању или одустанку од гоњења се може преиспитати само у оквиру јавног тужилаштва, односно пред непосредно вишим јавним тужиоцем.

По оцени Уставног суда, не стоје наводи иницијатора да се оспореним одредбама Законика повређују одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународног пакта о грађанским и политичким правима које се односе на право на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство, будући да се ова права у кривичном поступку односе на окривљеног и гаранцију да свако током одлучивања о кривичној оптужби против њега има право на правичну

и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Суд подсећа и на своју устаљену праксу, када је реч о односу оштећеног као супсидијарног тужиоца и гаранције права на правично суђење, да само неки од елемената овог права могу бити признати оштећеном као овлашћеном тужиоцу, и то је право на суђење у разумном року, под условом да је оштећени поднео имовинскоправни захтев.

Питање целисходности и рационалности законских решења не може бити предмет уставносудске контроле утврђене одредбама члана 167. Устава.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 51. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднето пет иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 51. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14).

У иницијативама се износи мишљење да се оспореним одредбама Законика смањује достигнути ниво људских права а установљен систем контроле рада јавног тужиоца своди на неделотворан правни механизам, јер „оштећени више нема право да самостално пред судом гони учиниоца кривичног дела који му је нанео штету, нити му то право више даје јавни тужилац“, да ни обавештење јавног тужиоца „не представља одлуку, већ само обавештење“, које не садржи образложење и разлоге којим се јавни тужилац руководи кад одбацује кривичну пријаву, обуставља истрагу или одустаје од кривичног гоњења, тако да то право на обавештење и приговор, без прецизног, разумљивог, прегледног и јасног образложења, постаје илузорно и неделотворно, тим пре што о приговору одлучује виши јавни тужилац решењем против кога није дозвољена жалба или приговор, чиме је повређено и право оштећеног „да о његовом праву да кривично гони учиниоца кривичног дела из кога је за њега наступила штета, јавно расправи и одлучи суд“, а уз то је прописана и надлежност истог органа за одлучивање по приговору. Како је и остварење права на кривичноправну заштиту услов каснијем остварењу имовинскоправног захтева, односно потраживања накнаде штете као вида заштите Уставом зајемченог права на имовину, иницијатори сматрају да су оспорене одредбе Законика супротне члану 3. став 1, члану 20. став 2, члану

32. став 1, члану 36. став 2. и члану 194. став 4. Устава, члану 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члану 14. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, јер ови акти одређују да свако има право да о његовом праву или обавези одлучи суд, а не други државни орган, у овом случају, јавни тужилац.

Једном од иницијатива указује се на поступање јавног тужиоца у конкретном предмету, с позивом на одредбе члана 51. Законика, које, по мишљењу иницијатора, доводе до тога да „нико у држави Србији не може да оствари Уставом загарантована права (да), приватно гони злочинце и да се бори за правду ако тужиоци... аболирају злочинце на основу члана 51. Законика!“, чиме је и онемогућено и ускраћено право на судску заштиту. Од Уставног суда се тражи да „отклони ову аномалију која никада до сада у претходним законима о кривичном поступку није постојала“, а оцена уставности се захтева у односу на чл. 22. и 23. Устава.

Доносилац акта поводом достављене иницијативе није доставио тражено мишљење, тако да је Уставни суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) наставио поступак.

Уставни суд је, поводом постављених уставноправних питања, одржао 26. октобра 2016. године консултативни састанак.

Оспореним одредбама члана 51. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) прописано је:

„Ако јавни тужилац, за кривично дело за које се гони по службеној дужности, одбаци кривичну пријаву, обустави истрагу или одустане од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, дужан је да у року од осам дана о томе обавести оштећеног и да га поучи да може да поднесе приговор непосредно вишем јавном тужиоцу.

Оштећени има право да поднесе приговор у року од осам дана од дана када је примио ово обавештење и поуку из става 1. овог члана. Ако оштећени није обавештен, може да поднесе приговор у року од три месеца од дана када је јавни тужилац одбацио пријаву, обуставио истрагу или одустао од кривичног гоњења.

Непосредно виши јавни тужилац ће у року од 15 дана од дана пријема приговора из става 2. овог члана одбити или усвојити приговор решењем против којег није дозвољена жалба ни приговор. Решењем којим усваја приговор, јавни тужилац ће издати обавезно упутство надлежном јавном тужиоцу да предузме, односно настави кривично гоњење.“

С обзиром на то да је оспореним одредбама Законика прописано поступање јавног тужиоца, оштећеног и непосредно вишег јавног тужиоца у случају одбацивања кривичне пријаве, обуставе истраге или одустанка од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице за кривично дело које се гони по службеној дужности, а да се иницијативама као разлог оспоравања ових одредаба Законика наводи да се тиме „одриче право оштећеним лицима да предузму супсидијарну оптужбу у тој правној ситуацији“, те да тиме губе право да суд одлучи и о њиховом имовинскоправном захтеву,

Уставни суд, налази да се разлози иницијатива у суштини односе на питање зашто у овој правној ситуацији није регулисана могућност да оштећени и пре потврђивања оптужнице преузме кривично гоњење од јавног тужиоца и да ли су тиме умањена права оштећеног.

Како Устав Републике Србије не јемчи посебна права оштећеног у кривичном поступку, већ пре свега гарантује слободу и безбедност (члан 27.), поступање с лицем лишеним слободе (члан 28.), допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда (члан 29.), притвор (члан 30.), трајање притвора (члан 31.), одређена права лица лишеног слободе, односно посебна права окривљеног (члан 33.), изричито утврђујући да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34.), да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.), те право на рехабилитацију и накнаду штете лицу које је без основа или незаконито лишено слободе, притворено или осуђено за кажњиво дело (члан 35.) и да је одредбама члана 97. став 1. тач. 2) и 16) Устава Републике Србије законодавац овлашћен да уреди остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и кривични поступак, као и организацију, надлежност и рад републичких органа, Уставни суд налази да је у оквиру овог овлашћења законодавац властан и да пропише положај учесника у поступку као и њихова права и дужности у поступку, а тиме и права која има оштећени, односно да ли оштећени и у којој фази поступка може да преузме од јавног тужиоца кривично гоњење за кривична дела за која се гони по службеној дужности.

Одредбама Законика је прописано: да за кривична дела за која се гони по службеној дужности овлашћени тужилац јесте јавни тужилац, а за кривична дела за која се гони по приватној тужби овлашћени тужилац је приватни тужилац (члан 5.), да је „оштећени као тужилац“ лице које је преузело кривично гоњење од јавног тужиоца (члан 2. став 1. тачка 8)), да оштећени има право да буде поучен о могућности да преузме кривично гоњење и заступа оптужбу, а да ће јавни тужилац и суд упознати оштећеног са наведеним правима (члан 50. став 1. тачка 7) и став 3.), да је основно право и основна дужност јавног тужиоца гоњење учинилаца кривичних дела (члан 43. став 1.), за руковођење предистражним поступком и спровођење истраге је надлежан јавни тужилац (члан 43. став 2. тач. 1) и 3)) и да ако након судског потврђивања оптужнице јавни тужилац изјави да одустаје од оптужбе, оштећени се може изјаснити да ли хоће да преузме гоњење и заступа оптужбу (члан 52. став 1.)-

Уставни суд сматра да процесни положај оштећеног у кривичном поступку представља, пре свега, последицу нове концепције истраге, тј. њеног поверавања јавном тужиоцу. Услед тога оштећени има право да поднесе приговор непосредно вишем јавном тужиоцу ако јавни тужилац, за кривично дело које се гони по службеној дужности, одбаци кривичну пријаву,

обустави истрагу или одустане од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице (члан 51.). Другим речима, у фазама поступка у којима као *dominus litis* поступа јавни тужилац, одлука о непредузимању или одустанку од гоњења се може преиспитати само у оквиру јавног тужилаштва, односно пред непосредно вишим јавним тужиоцем. Јавни тужилац се стара о заштити јавног интереса и због тога је гоњење учинилаца кривичних дела његово основно право и основна дужност, за разлику од оштећеног који је превасходно ограничен на заштиту свог интереса и као овлашћени тужилац за кривична дела која се гоне по службеној дужности може се појавити под условом да оптужба има потребно доказно утемељење, о чему се претходно мора изјаснити надлежни суд. На тај начин се, према налажењу Уставног суда, окривљеном пружа заштита од гоњења које би предузео оштећени, упркос томе што је јавни тужилац претходно извео закључак да томе нема места, и тиме се уједно у пуној мери афиримише претпоставка невиности као један од темељних принципа правне сигурности у казненом праву (члан 34. став 3. Устава).

У вези са тврдњама иницијатора да се оспореним одредбама Законика супротно одредби члана 20. став 2. Устава, смањује достигнути ниво људских права, будући „да оштећени више нема право да самостално пред судом гони учиниоца кривичног дела који му је нанео штету, нити му то право више даје јавни тужилац“, Уставни суд подсећа пре свега на ставове изражене у Одлуци ИУз-479/2014 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15). Појам тзв. „стечених људских и мањинских права“ односи се на права и слободе које су зајемчене Уставом, а њихов „достигнути ниво“ се односи на, са једне стране, врсту права и слобода која су зајемчена и, са друге стране, Уставом утврђену садржину и обим сваког од тих права и слобода. Из наведеног следи да је суштина и циљ уставне гаранције о забрани смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права и својеврсно самоограничење уставотворца да ни променама највишег правног акта не може бити укинута неко право или слобода које је претходно било зајемчено, као и да утврђена садржина зајемчених права и слобода не може бити измењена на начин да се сужава круг лица којима је то право (слобода) претходно већ било зајемчено или обим тог права (слободе), те да се изменама Устава не може установити ограничење неког од зајемчених права (слобода), ако његово остваривање претходно није било ограничено, нити да се могу предвидети нова ограничења у остваривању зајемченог права или слободе. При томе се законом прописани начин остваривања једног Уставом зајемченог људског или мањинског права или слободе не може сматрати стеченим правом, те се зато ни другачије законско уређивање начина на који се конкретно људско или мањинско право (слобода) остварује не може довести у уставноправну везу са одредбом члана 20. став 2. Устава, јер би по налажењу Уставног суда, другачије схватање суштине одредбе члана 20. став 2. Устава онемогућило законодавца да уређује друштвене односе у зависности од промена које настају у тим односима, односно онемогућило би га да укида до тада постојеће или уводи нове законске институте

у зависности од насталих друштвених потреба (нпр. увођење нових или укидање постојећих института предвиђених законима којима се уређују поступци пред судовима или другим државним органима, санкционисање одређених понашања прописивањем нових кривичних дела или прекршаја, промена врсте или висине запрећених кривичних санкција, односно казни за поједина кривична дела и сл.). Примењујући изложене ставове Уставни суд налази да се оспореним одредбама члана 51. Законика не „задире“ у достигнути ниво људских и мањинских права зајемчених Уставом, јер у смислу одредбе члана 20. став 2. Устава, законска решења садржана у ранијем Законику о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/71 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 85/05 – др. закон, 115/05, 49/07, 20/09 – др. закон, 72/09 и 76/10) не представљају тзв. „стечено право“ у односу на Уставом утврђено право (дужност) кривичног гоњења, јер је то право у члану 103. претходног Устава Републике Србије од 1990. године дато јавном тужилаштву као државном органу, а не оштећеном, па се ни наведене одредбе члана 51. Законика не могу разматрати са становишта уставне забране смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. важећег Устава.

Поводом навода иницијатора да је услед рестриктивнијег начина на који је уређено право оштећеног да преузме кривично гоњење „смањен ниво права оштећеног у поступку“, Уставни суд указује да положај оштећеног не може бити посматран у односу на дозвољеност појединих радњи у поступку, већ се права оштећеног и његов положај морају посматрати у односу на целину одредаба Законика. Већ у основним одредбама Законика оштећени се третира као активни учесник у поступку, дата су му права код основног и унакрсног испитивања сведока, вештака, дато му је право да предлаже извођење доказа, као и право да преузме гоњење након одустанка јавног тужиоца од потврђене оптужнице. Уставни суд указује да је законодавац прописао низ нових права и јемстава када је реч о положају оштећеног у кривичном поступку (без обзира да ли има својство супсидијарног тужиоца). Примера ради, оштећени, поред осталог, има право да поднесе жалбу против одлуке о досуђеном имовинскоправном захтеву, да буде обавештен о исходу поступка и да му се достави правноснажна пресуда (члан 50. став 1. тач. 10) и 11)). Такође, обавеза је суда да упозна приватног тужиоца и окривљеног са могућношћу упућивања на поступак медијације, при чему измирење странака и намирење имовинскоправног захтева има за последицу доношење решења о одбијању приватне тужбе (члан 505. ст. 1. и 2.). Осим тога, суд је обавезан да у осуђујућој пресуди или решењу о изрицању мере безбедности обавезног психијатријског лечења досуди имовинскоправни захтев у целини или делимично, а за вишак да оштећеног упућути на парнични поступак (члан 258. став 4.). Стога, по налажењу Уставног суда не стоје ни наводи иницијатора да су оспореним одредбама члана 51. Законика смањена права оштећеног у односу на претходни закон.

По налажењу Уставног суда, не стоји ни навод једног од иницијатора да је, због немогућности оштећеног да предузме „супсидијарну оптужбу“

у случају одбачаја кривичне пријаве, обуставе истраге или одустанка од кривичног гоњења јавног тужиоца до потврђивања оптужнице, оштећени ускраћен у праву на судску заштиту, јер је остварење права на кривично-правну заштиту услов каснијем остварењу имовинскоправног захтева, односно потраживања накнаде штете. Наиме, из одредаба чл. 252. до 258. Законика произилази да предмет имовинскоправног захтева, као захтева који је настао услед извршења кривичног дела или противправног дела које је у закону одређено као кривично дело, може бити накнада штете, повраћај ствари или поништај одређеног правног посла, а титулар захтева је лице које је овлашћено да такав захтев остварује у парничном поступку. Из наведеног следи да је правна природа имовинскоправног захтева грађанског карактера, а да се он може остварити у кривичном или парничном поступку. Нема ограничења да се у случају проузроковања штете кривичним делом оствари потпуна накнада штете у парничном поступку по принципима грађанске одговорности, која је шира од кривичне, нити има ограничења да у одсуству кривичне пресуде о кривичној одговорности ту одговорност утврђује суд у парничном поступку. У циљу потпуније заштите оштећеног прописани су и привилеговани рокови за остваривање грађанског захтева у парничном поступку, па тако и у случају када је штета проузрокована кривичним делом захтев за накнаду штете према одговорном лицу застарева кад истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења (члан 377. став 1. Закона о облигационим односима, „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93). Уставни суд истиче да вођење кривичног поступка не представља услов *sine qua non* за остварење имовинскоправног захтева у парничном поступку. На то упућује одредба члана 12. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС, 55/14 и 87/18) која предвиђа да парнични суд може одлучивати о постојању кривичног дела као о претходном питању ако кривични поступак није ни покренут, или је покренут, али још увек није окончан, или је окончан одбијајућом пресудом.

С обзиром на то да је код гоњења за кривична дела која се гоне по службеној дужности примаран јавни интерес, а да су одредбом члана 21. став 1. Устава, у односу на коју је једном од иницијатива тражена оцена уставности, законодавцу установљене уставне границе ограничавања људских и мањинских права, то произлази да „право оштећеног да гони учиниоца кривичног дела“, није људско право из члана 21. став 1. Устава, нити се уставна гаранција из члана 32. став 1. Устава, да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужби против њега, односи непосредно на оштећеног, већ на лице против кога се води кривични поступак (који у том поступку има права и обавезе). Стога се одредбама члана 51. Законика непосредно не повређују ни ове одредбе Устава.

Из истих разлога се ни право сваког 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.), као ни право на неприкосновеност људског достојанства и дужност свих да га поштују и штите (члан 23.), не могу довести у уставноправну везу са наведеним разлозима оспоравања члана 51. Законика, јер се тим одредбама не гарантује право оштећеног на приступ кривичном суду, које иницијатори погрешно сматрају да оштећени има.

Поводом навода иницијатора да је „право оштећеног на обавештење јавног тужиоца о одбацивању кривичне пријаве, обустави истраге, или одустанку од кривичног гоњења и приговор на то обавештење непосредно вишем јавном тужиоцу, без прецизног разумљивог, прегледног и јасног образложења, илузорно“, јер ово обавештење не разматра суд већ непосредно виши јавни тужилац, Уставни суд указује да Европски суд за људска права не захтева контролу припремног (предистражног и истражног) поступка, али поставља захтеве у вези с тим поступком нарочито кад је реч о правима из чл. 2, 3, 5. и 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода с додатним 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)).

У пресуди *Пејровић и рошив Србије* (40485/08), од 15. јула 2014. године, Европски суд за људска права је изразио став да би одлука о предузимању кривичног гоњења морала бити образложена, те да недостатак транспарентности у овој и сличним ситуацијама неће обезбедити поверење грађана и показати решеност државе да поштује владавину права. Такође, осврћући се на механизам супсидијарног кривичног гоњења, у истој пресуди је истакнуто да Конвенција не обавезује државе уговорнице да успоставе механизам преиспитивања одлуке јавног тужиоца када он одлучи да не предузима кривично гоњење, међутим, уколико држава такав механизам пропише суд ће то узети у обзир и испитати да ли и какав механизам може да исправи недостатке у поступању тужиоца и да ли задовољава процесне захтеве у складу са одредбама Конвенције.

Држава има значајну маргину слободне процене о степену и обиму учешћа „жртве“ у кривичном поступку и о мери у којој ће интереси „жртве“ опредељивати одлуке органа који воде поступак. При томе је држава у обавези да предвиди механизам у оквиру којег ће „жртва“ од надлежних органа моћи да захтева преиспитивање одлуке о предузимању кривичног гоњења, а довољно је да то учини у оквиру јавног тужилаштва. Уставни суд налази да из оспорене одредбе члана 51. став 1. Законика произлази да се обавештењем које оштећеном даје јавни тужилац као орган поступка не одлучује о правима оштећеног, тако да ово обавештење „не представља одлуку. На другој страни, приговор који оштећени може да изјави непосредно вишем јавном тужиоцу и досадашња пракса у вези са одлучивањем о приговору упућују на закључак да је законодавац сматрао да је прописивањем у члану 51. Законика права оштећеног на приговор, и без ангажо-

вања суда, довољно заштићен интерес оштећеног. Став Уставног суда је да увођење двостепености у одлучивању у оквиру јавног тужилаштва није у супротности са Уставом.

По налажењу Уставног суда, не стоје ни наводи иницијатора да се оспореним одредбама члана 51. Законика смањује контрола рада јавног тужилаштва. Уставни суд, пре свега, указује да је одговорност јавног тужиоца уређена одредбама члана 160. ст. 1. и 2. Устава, и то тако што је прописано да је Републички јавни тужилац одговоран за рад јавног тужилаштва и за свој рад Народној скупштини, а да јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Републичком јавном тужиоцу и Народној скупштини, а нижи јавни тужиоци и непосредно вишем јавном тужиоцу.

Оспореним ставом 1. члана 51. Законика установљена је дужност јавног тужиоца да обавести и поучи оштећеног о могућности подношења приговора непосредно вишем јавном тужиоцу, а оспореним ставом 2. истог члана 51. Законика оштећеном је дато право приговора, како би се, по налажењу Уставног суда, преиспитао рад јавног тужиоца који је одбацио кривичну пријаву, обуставио истрагу, одустао од кривичног гоњења, до потврђивања оптужнице, и отклониле последице евентуалних пропуста у раду јавног тужиоца, јер у кривичном поступку јавни тужилац, поред општег интереса штити и заступа интерес оштећеног самим предузимањем кривичног гоњења према учиниоцу кривичног дела и штити права оштећеног, а посебно она која би оштећени због незнања могао да изгуби. Према члану 10а Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 17/14, 106/15 и 63/16 – Одлука УС), јавни тужилац и заменик јавног тужиоца, поред осталог, дужни су да стручно, савесно, непристрасно, правилно и без непотребног одлагања врше своју функцију посебно водећи рачуна о заштити оштећених и спречавању дискриминације по било ком основу непристрасно разјасне сумњу о кривичном делу за које се спроводе службене радње. Иако приговор оштећеног из оспореног члана 51. Законика примарно служи задовољењу интереса оштећеног, реч је по налажењу Уставног суда, и о средству којим се посредно штити јавни интерес, јер гоњење и кажњавање, односно привођење правди учиналаца кривичних дела несумњиво представља јавни интерес у сваком друштву Имајући у виду да Законик даје јавном тужиоцу овлашћење да процењује да ли су испуњене стварне и правне претпоставке за покретање кривичног поступка, или за наставак већ започетог кривичног поступка после ступања оптужнице на правну снагу чак и у стадијуму поступка по жалби, а да је оштећеном, још у току предистражног и истражног поступка омогућено да активно учествује у поступку, Уставни суд налази да не стоје изнети разлози иницијатора да је оспореним одредбама члана 51. Законика „смањена контрола рада јавног тужиоца“.

По налажењу Уставног суда, не стоји ни наводи иницијатора да „право на обавештење и приговор, без прецизног разумљивог, прегледног и јасног образложења, постаје илузорно“. Ово стога што обавештење јавног тужиоца о одбацивању кривичне пријаве, обустави истраге, или одустанку

од кривичног гоњења, по својој правној природи не „излази“ из оквира надлежности јавног тужиоца и не представља акт, који би морао да садржи образложење и разлоге којим се јавни тужилац руководио у тој правној ситуацији, будући да из оспорених одредаба члана 51. Законика произлази да до потврђивања оптужнице, непосредно виши јавни тужилац поводом приговора оштећеног не одлучује о правима и обавезама оштећеног, већ о томе да ли су испуњени законски услови за одбацивање кривичне пријаве, обуставу истраге, или одустанак од кривичног гоњења (чл. 284. и 308. Законика), па је стога приговор једино средство заштите интереса оштећеног да се отпочне или настави кривични поступак против учиниоца кривичног дела за које се гони по службеној дужности.

Имајући у виду наведено, по оцени Уставног суда, не стоје ни наводи иницијатора да се оспореним одредбама Законика повређују одредбе члана 32. став 1. и 36. став 2, односно члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члан 14. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, које се односе на право на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство, будући да се ова права у кривичном поступку односе на окривљеног, и гаранцију да свако током одлучивања о кривичној оптужби против њега има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Такође, Уставни суд подсећа на своју устаљену праксу, када је реч о односу оштећеног као супсидијарног тужиоца и гаранције права на правично суђење (члан 32. став 1. Устава), да само неки од елемената овог права могу бити признати оштећеном као овлашћеном тужиоцу. Реч је првенствено о праву на суђење у разумном року, и то под условом да је оштећени поднео имовинскоправни захтев.

Имајући у виду све наведено, а посебно да питање целисходности и рационалности законских решења не може бити предмет уставносудске контроле утврђене одредбама члана 167. Устава, Уставни суд налази да изнетим разлозима иницијатива није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 51. Законика, те су сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативе одбачене.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-62/2018 од 18. априла 2019. године („Службени гласник РС“, број 37/19)

** Поводом Решења ГУз-62/2018 од 18. априла 2019. године, судија Уставног суда др Милан Шкулић издвојио је несајасно мишљење, које је објављено заједно са овим решењем у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 37/19, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајасно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**на Решење Уставног суда број IУз-62/2018****о одбацивању иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 51.****Законика о кривичном поступку****(„Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14)**

Уставни суд је, на својој седници одржаној 18. априла 2019. године, донео решење о одбацивању иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 51. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14).

Уважавајући и поштујући право сваког уваженог судије Уставног суда на сопствени став, изражавам своје неслагање са садржајем решења Уставног суда број IУз-62/2018, донетог већином гласова судија Уставног суда, што чиним јер ми образложење такве одлуке Уставног суда делује правно неуверљиво, а посебно зато што сматрам да је образложење одлуке Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење, недовољно поткрепљено релевантним уставно-правним аргументима.

Овде треба имати виду да, иначе, није спорно да Уставни суд у једном практичном смислу не би могао ни оглашавањем да члан 51. Законика о кривичном поступку није у складу са Уставом или потврђеним међународним уговором, да на неки практичан начин, омогући оштећеном да стекне својство овлашћеног тужиоца, односно да се оштећеном омогући „обраћање“ суду онда када је јавни тужилац до потврђивања оптужнице одустао од кривичног гоњења, осим што би покретањем поступка и евентуалном мериторном одлуком одговарајуће садржине могао да на изванредан начин законодавцу „скрене пажњу“ да садашња законска регулатива која се на ово питање односи није адекватна, односно да није прихватљива у уставно-правном смислу, или је бар уставно-правно спорна, што би онда, наравно, потом могло да послужи и као изванредан „импулс“ или „сигнал“ за неке будуће новеле Законика о кривичном поступку.

Овакав свој став заснивам на следећим основним разлозима:

1) неувиђање Уставног суда да би у поступку пред њим увек морало важити начелно правило да покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одређене законске одредбе нема „прејудуцирајући значај“, те да покренут поступак, сам по себи, не значи да ће „коначан исход“ таквог покренутог поступка свакако бити оцена да се ради о неуставној одредби, односно одредби која није у сагласности са потврђеним међународним уговором;

2) пропуштање Уставног суда да се приликом разматрања конкретних иницијатива за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором члана 51. Законика о кривичном поступку, суштински

позабави анализом одређених релевантних питања, која су потенцијално од уставноправног значаја, а то су:

- постојање/непостојање корелације између новог концепта истраге и положаја оштећеног у кривичном поступку;
- право на судску заштиту оштећеног и питање већ достигнутог „нивоа“ људских права у нашем уставноправном систему;
- право оштећеног на приступ суду и потенцијални проблем (не) делотворног правног средства које је на располагању оштећеног, односно проблем непостојања делотворног правног лека које би имао оштећени.

3) пропуштање Уставног суда да у једном јединственом (спојеном) поступку одлучи о свим иницијативама за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором читавог низа одредби Законика о кривичном поступку, а пре свега оних кључних норми које обликују основну „физиономију“ и концепцију тог законика, а које иначе, између осталог, такође утичу и на положај оштећеног у кривичном поступку, што је релевантно и са становишта конкретног предмета у поступку пред Уставним судом – УЗ-62/2018. Ради се о одредбама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), које се односе на:

- концепт јавнотужилачке истраге, која се води на нивоу најнижег процесно релевантног степена сумње, а то су основи сумње, што је материјални услов за вођење истраге, који је идентичан оном такође најнижем степену сумње који је потребан и за вођење предистражног поступка, при чему се истрага покреће одлуком јавног тужиоца (наредба), против које није дозвољена жалба, а што представља формални услов за јавнотужилачку истрагу;
- концепт главног претреса који је наглашено адверзијалног карактера, уз значајну и чак радикалну, очигледно претерану доказну пасивизацију суда који води кривични поступак.

I

Покретање поступка оцене уставности конкретног закона није „прејудицирање“ неуставности

Начелно сматрам да само по себи покретање оцене уставности одредбе било којег конкретног закона, па и Законика о кривичном поступку, нема „апприоран и прејудицирајући карактер“, те да то свакако не значи да се тај поступак „обавезно“ мора окончати оценом о неуставности закона који је био предмет оцене уставности пред Уставним судом или оценом да он није у сагласности са потврђеним међународним уговором. Међутим, један „комплетан“ и мериторан поступак ове врсте је увек пожељан у уређеној правној држави и само покретање таквог поступка, онда када постоје релевантни аргументи у прилог томе (а сматрам да они постоје када се ради

о оспореним одредбама Законика о кривичном поступку), може свакако допринети укупно бољем квалитету правног система.

Дакле, начелно сматрам да покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором, свакако, не значи да тако покренути поступак мора резултирати оценом да је оспорена законска одредба неуставна или је у несагласју са потврђеним међународним уговором, нити сам Уставни суд може да „креира“ ново законско решење, чак и онда када би оценио да је постојеће решење садржано у Законнику о кривичном поступку у несагласности са Уставом.

Међутим, Уставни суд би поступак за оцену уставности увек морао покренути уколико постоји одговарајућа вероватноћа да се ради о неуставној законској одредби, односно да је реч о одредби која није у сагласности са потврђеним међународним уговором, а сматрам да таква вероватноћа очигледно постоји у прилично високом степену, када се ради о одредбама члана 51. Законика о кривичном поступку.

II

Концепт јавнотужилачке истраге и положај оштећеног у кривичном поступку

Јавнотужилачка истрага је у Србији уведена после више деценија постојања судске истраге у нашем кривичном поступку, али она ипак није новина у нашој правној традицији, јер је по узору на тадашњи совјетски кривични поступак, она већ постојала, додуше свега неколико година након Другог светског рата.

Основне специфичности истраге у кривичном поступку Србије су следеће: 1. истрага је сврстана у надлежност јавног тужиоца, који је формално покреће наредбом; 2. против одлуке којом се покреће истрага, а то је наредба јавног тужиоца, жалба није дозвољена, што значи да је та одлука моментом доношења како правноснажна, тако и извршна; 3. истрага се води на нивоу релативно ниског степена сумње (најнижи Закоником дефинисан степен сумње), тј. онда када постоје основи сумње да је конкретно лице учинило кривично дело или основи сумње да је учињено кривично дело, што је исти степен сумње и за вођење предистражног поступка (члан 286. став 1. и члан 295. став 1. ЗКП), а у самом Законнику нису прописани неки прецизни или објективни критеријуми на темељу којих би се раздвојили предистражни поступак, који је претежно неформалан и истрага, која је формалног карактера; 4. истрага се може водити како против познатог осумњиченог, тако и у погледу непознатог учиниоца кривичног дела; 5. истрага се води, односно може се водити, само када се ради о кривичним делима за која се гони по службеној дужности; 6. улога суда у истрази, тј. судије за претходни поступак, је сведена само на врло ограничен број радњи, као што је одлучивање о неким мерама процесне принуде (где је посебно значајан притвор као облик лишења слободе), односно доношење одлука које спадају у искључиву судску надлежност, попут наредбе о претресању стана, других просторија

и лица, а суд има могућност и да у извесној мери делује у корист одбране у истрази те врши и неке друге, веома лимитиране функције у јавнотужилачкој истрази; 7. у истрази коју формално води јавни тужилац, одређене радње доказног карактера у корист одбране могу спроводити и окривљени, као и његов бранилац, уз дужност да о томе на одговарајући начин обавесте јавног тужиоца, као и 8. истрага није обавезни процесни стадијум, не само зато што се она, као и раније, не води у погледу кривичних дела која су предмет скраћеног поступка, већ и стога што сада јавни тужилац може увек и без посебних формалних услова, уместо да води истрагу, подићи непосредно оптужницу, ако сматра (на темељу свог слободног уверења), да прикупљени подаци о кривичном делу и учиниоцу пружају довољно основа за оптужење.

Истрага се алтернативно покреће: 1) против одређеног лица за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело, када се истрага усмерава на конкретног осумњиченог; те 2) против непознатог учиниоца – када постоје основи сумње да је учињено кривично дело и када је циљ истраге, по логици ствари, између осталог, усмерен и на идентификовање осумњиченог. То значи да сходно важећем Законику о кривичном поступку Србије постоје два типа истраге: 1) истрага која се води када је познат осумњичени и 2) истрага која се води у односу на „непознатог осумњиченог“, тј. против тзв. Н. Н. лица, односно непознатог „учиниоца“ кривичног дела, где је наравно, по логици ствари, примаран циљ да се током истраге открије лице коме се на нивоу основа сумње може „приписати“ кривично дело које је предмет истраге.

У истрази се прикупљају следећи докази и подаци: 1) они који су потребни да би се могло одлучити да ли ће се подићи оптужница или обуставити поступак; 2) докази који су потребни да се утврди идентитет учиниоца, што се односи само на „варијанту“ истраге која се води у погледу кривичног дела са непознатим учиниоцем, тј. када се у време покретања истраге не зна ко је осумњичени; 3) докази за које постоји опасност да се неће моћи поновити на главном претресу или би њихово извођење било отежано, као и 4) други докази који могу бити од користи за поступак, а чије се извођење, с обзиром на околности случаја, показује целисходним. Овако одређена сврха истраге у важећем Законику о кривичном поступку је очигледно *иреширока* и већ на први поглед превазилази у огромној мери оно што би морао да буде циљ типичне јавнотужилачке истраге, тј. *de facto* (једно)страначке истраге, јер би из овог законског решења произишло да јавни тужилац обезбеђује у својој („једностраначкој“) истрази и оне доказе које би у каснијем току поступка могао/морао да изведе суд, па чак и низ других доказа, који нису непосредно повезани са потребом подизања оптужнице или обрнуто одлуком да се одустане од даљег кривичног гоњења.

Суштински је нелогично и бесмислено да онда када је истрага страначког карактера (иако јавни тужилац у истрази формално није странка, већ поступа као „државни орган“ и мора да обрати једнаку пажњу како на доказе који терете одређено лице да је учинило кривично дело, тако и на оне које том лицу иду у прилог), у њене циљеве буде сврстано и *обезбеђивање доказа*, јер то само изузетно може чинити суд у одређеном облику функционалне

надлежности, попут некадашњег истражног судије или евентуално судије за истрагу, односно судије за претходни поступак у важећем Законику о кривичном поступку.

Циљ типичне/класичне јавнотужилачке истраге, каква иначе постоји у многим државама чији се кривичнопроцесни системи сматрају демократским, би морао бити искључиво прибављање доказа потребних за подизање оптужнице или евентуално за одлуку да се одустане од кривичног гоњења, а никако не и доказа за које постоји опасност да неће моћи да се касније изведу на главном претресу и сл, што се у крајњој линији своди на остављање изузетно штетне могућности за веома екстензивно одступање од начела непосредности, што је наравно и од непосредног утицаја на девалвирање начела правичног кривичног поступка. Такав циљ, који је искључиво или бар примарно оријентисан на прикупљање доказа који су потребни за закључак о постојању оног процесно релевантног степена сумње који је потребан за подизање оптужнице (као што је то оправдана сумња у нашем кривичном поступку), истрага има у већини савремених и демократски оријентисаних кривичнопроцесних система, чак без обзира да ли се ради о англосаксонским правним системима, где је истрага претежно полицијска и неформална (таква је сврха истраге, на пример у Енглеској и Велсу, САД и Канади), или је у питању континентална Европа, као што је то случај са државно-тужилачком истрагом у Немачкој и у Аустрији.

Концепт тужилачке истраге има одређене предности у односу на судску истрагу, али он има и одређене потенцијалне веома озбиљне мане у поређењу са истрагом повереном истражном судији, а основна мана је да би се веома рестриктивно докази из истраге могли користити на главном претресу, већ би њихова основна функција морала бити да послуже као *ушмељење ошћужнице*, а онда би се касније сви докази, по правилу, морали поново изводити на главном претресу. Ово међутим није тако у важећем Законику о кривичном поступку Србије, чијим је нормама у суштини и практично, само некадашњи истражни судија, сасвим једноставно замењен јавним тужиоцем, што је из низа разлога веома лоше.

Наиме, слично као што је то било уређено и у некадашњем Законику о кривичном поступку, и у важећем ЗКП-у се прописује неколико ситуација када се на главном претресу могу читати записници о раније датим исказима (члан 406.). Међутим, сада је то веома проблематично, јер се више по правилу не ради о судским доказима, већ о доказима које је у истрази прикупио јавни тужилац, који је странка у кривичном поступку, те је по логици ствари оријентисан својим страначким интересом. Донекле је оправдано да се читају записници када се ради о објективној немогућности да се већ испитана лица поново испитају, јер су умрла или душевно оболела, али је потпуно погрешно да се остави могућност читања записника и онда када *сведок или вешћак без законској разлоја неће да исказује на главном претресу*.

Бројне озбиљне аномалије и крупни недостаци јавнотужилачке истраге у важећем Законику о кривичном поступку Србије не морају свакако бити уставноправно релевантни, иако заиста не служе на част нашем правном

систему. Међутим, из неких од њих произлазе и одређени потенцијални и веома озбиљни уставноправни проблеми, при чему када је реч о положају оштећеног, а посебно његовој могућности/немогућности да постане супсидијарни тужилац, такав тип истраге начелно не би требало да утиче на такво право, односно такву могућност оштећеног, као што то погрешно закључује Уставни суд.

Сматрам да Уставни суд погрешно закључује да промењени процесни положај оштећеног у кривичном поступку представља, пре свега, последицу нове концепције истраге, те се то чак на неки начин третира као извесна „закономерност“, односно последица која је била на изванредан начин неизбежна због „преласка“ на јавнотужилачку истрагу.

Уставни суд грешни када закључује да је до битно промењеног положаја оштећеног у кривичном поступку дошло само због „поверавања“ истраге јавном тужиоцу, тако да искључиво због тога оштећени има могућност „процесног комуницирања“ једино у оквиру јавнотужилачке организације, тако да искључиво због такве „јавнотужилачке концепције истраге“ оштећени располаже само правом да поднесе приговор непосредно вишем јавном тужиоцу, ако јавни тужилац, за кривично дело које се гони по службеној дужности, одбаци кривичну пријаву, одустави истрагу или одустане од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице (члан 51. ЗКП), те практично нема право да се на одговарајући начин у таквој ситуацији „обрати“ суду.

Уставни суд такође очигледно погрешно закључује да се у оним фазама кривичног поступка у којима као „dominus litis“ поступа јавни тужилац, одлука о непредузимању или одустанку од гоњења може преиспитати само у оквиру јавног тужилаштва, односно пред непосредно вишим јавним тужиоцем. Овакав став Уставног суда једноставно није тачан, те се своди на потпуно произвољно закључивање.

Наиме, то што истрагу води јавни тужилац, а не истражни судија, уопште не значи да се у таквој јавнотужилачкој истрази свакако мора апсолутно искључити било каква улога суда, а нарочито када се ради о заштити права оштећеног. То коначно није тако ни према правилима самог важећег Законика о кривичном поступку, па тако на пример судија за претходни поступак доноси одређене наредбе и у оним фазама кривичног поступка које или води јавни тужилац (истрага) или њима руководи (предистражни поступак), што значи и у оном процесном стадијуму у којем је јавни тужилац, како то наводи сам Уставни суд – тзв. dominus litis, односно „господар“ те фазе кривичног поступка. Ради се о одлукама кривичног суда попут наредби за претресање стана и лица или предузимање одређених посебних доказних радњи.

Уопште не би било противно концепцији јавнотужилачке истраге, без обзира на читав низ њених других веома озбиљних мана када се ради о позитивном Законик у кривичном поступку Србије, да се одредбама Законика оштећеном дало право улагања одређеног правног средства кривичном суду, против решења о одбацивању кривичне пријаве јавног тужиоца, односно других одлука којима се манифестује његово одустајање од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице.

Коначно, иако то није од стриктног значаја у уставноправном смислу, али елементарне истине ради, те као илустрацију и такве врсте недостатака у образложењу одлуке Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење, умесно је навођење и неких упоредно-правних примера који веома јасно указују на погрешан став Уставног суда према којем концепт јавнотужилачке истраге, сам по себи, априорно искључује могућност оштећеног да од суда у фази истраге захтева преиспитивање одлуке јавног тужиоца да не започне кривично гоњење или од њега одустане. На пример, у Немачкој још од друге половине 19. века постоји државно-тужилачка истрага, али је релевантним одредбама Законика о кривичном поступку ове државе (*StPO - Strafprozeßordnung*) прописан један посебан процесни механизам који се у немачкој кривичнопроцесној теорији означава као својеврсно „изнуђивање оптужбе“. Наиме, оштећени у случају негативне одлуке надлежног државног тужиоца има право да захтева одлуку суда, који може да одбије предлог оштећеног или уколико сматра да је предлог основан, суд својом одлуком може донети одлуку о подизању оптужнице, а за њено спровођење је надлежно државно тужилаштво (§§172,174,175 StPO).

III

Положај оштећеног у кривичном поступку, право на судску заштиту и питање умањења „нивоа“ већ достигнутих људских права

Наше кривично процесно право традиционално, попут већине других држава у континенталној Европи, користи термин оштећени. Оштећени је физичко или правно лице чије је неко лично или имовинско право извршењем кривичног дела повређено или угрожено. То је веома широка дефиниција, која је знатно шири од уобичајеног појма жртве у криминолошком и делом у кривичноправном смислу, односно пасивног субјекта у смислу кривичног материјалног права.

Оштећени се може појавити у неколико основних процесних својстава, која се у неким процесним ситуацијама могу и комбиновати, па је тако, на пример, оштећени као могући тужилац по правилу и сведок, а може поднети и имовинскоправни захтев и слично. Оштећени може да у кривичном поступку остварује следеће процесне улоге: 1) могући (потенцијални) тужилац у кривичном поступку за дело које се гони *ex officio* и у погледу кога примарно кривично гони јавни тужилац; 2) супсидијарни тужилац у кривичном поступку за кривично дело које се гони по службеној дужности; 3) оштећени са предлогом за кривично гоњење у погледу посебне категорије кривичних дела која се гоне по службеној дужности и предлогу; 4) приватни тужилац у поступку за кривична дела која се гоне по приватној тужби; 5) лице које је поднело имовинскоправни захтев и 6) сведок.

Из овога произлази да је термин *оштећени*, знатно *шири* од израза *жртва* кривичног дела. Када се законом установљава заштита оштећеног у кривичном поступку, то значи да се штити *шири/проширени круј лица*

од оних која спадају искључиво у жртве кривичног дела, односно у пасивне субјекте кривичног дела, када је реч о класичној кривичноправној терминологији.

Основно *ratio legis* давања могућности оштећеном да под одређеним условима, што значи према одговарајућем законском механизму и у оквиру Закоником о кривичном поступку одређених рокова, стекне својство супсидијарног тужиоца, јесте да се самом том могућношћу (потенцијално) врши одређена „корекција” у односу на функцију кривичног гоњења коју у погледу официјелних кривичних дела примарно врши јавни тужилац. Начелно је у нашој кривичнопроцесној традицији присутан став да је таква могућност супсидијарног кривичног гоњења у пракси изразито корисна и за јавног тужиоца, јер се давањем права оштећеном да предузме/настави кривично гоњење, онда када је јавни тужилац сматрао да нема услова за кривично гоњење, те то манифестовао одговарајућом одлуком попут решења о одбацивању кривичног пријаве, штити интегритет јавног тужиоца, који је на такав начин „заштићен“ од некада малициозне оцене да није поступао савесно или да је неосновано некога „поштедео“ од кривичног гоњења и сл, пошто се применом таквог законског механизма, оставља могућност да уколико се са ставом јавног тужиоца оштећени не слаже, он сам постане супсидијарни тужилац. Наравно, као и свако нормативно решење, ни ово није идеално, нити је оштећени увек у праву (у пракси он то најчешће и није), када упркос супротном ставу надлежног јавног тужиоца, оштећени испољи одговарајућу „упорност“, те пре(д)узме/настави кривично гоњење као супсидијарни тужилац. Међутим, када таква могућност постоји, оштећени ће увек, у крајњој линији, добити „коначан одговор“ у одговарајућој процесној форми од кривичног суда. То је био основни елемент *ratio legis*-а некада у нашем кривичном поступку врло широко формулисано право/могућности оштећеног да стекне процесно својство супсидијарног тужиоца. С друге стране, легитимна су и другачија законска решења, али то ипак не значи да је Уставни суд потпуно у праву када „налази да је у оквиру овог овлашћења законодавац властан и да пропише положај учесника у поступку као и њихова права и дужности у поступку, а тиме и права која има оштећени, односно да ли оштећени и у којој фази поступка може да преузме од јавног тужиоца кривично гоњење за кривична дела за која се гони по службеној дужности.“ Наиме, законодавац јесте „властан“ у таквом смислу, тј. у односу на законско уређење тих питања, али то ипак не значи да су сва законска лимитирања права оштећеног да предузме/настави кривично гоњење утврђена у потпуности на уставноправно прихватљив начин.

Такође, не делује прихватљиво ни закључак Уставног суда који је он извео на темељу свог такође погрешног става да је промењен положај оштећеног последица увођења јавнотужилачке истраге, те да је то због тога својеврсна „неминовност“, а да се затим, сужавањем права оштећеног да постане супсидијарни тужилац, „окривљеном пружа заштита од гоњења које би предузео оштећени, упркос томе што је јавни тужилац претходно извео закључак да томе нема места, и тиме се уједно у пуној мери афиримише

претпоставка невиности као један од темељних принципа правне сигурности у казненом праву (члан 34. став 3. Устава).“ Нема било каквог основа за овакав закључак Уставног суда, јер претпоставка невиности утврђена како Уставом (члан 34. став 3.), тако и у одредбама Законика о кривичном поступку (члан 3. став 1.), неспорно постоји и има правно дејство, потпуно независно од врсте овлашћеног тужиоца у кривичном поступку, што значи без обзира да ли кривично гони јавни тужилац или оштећени као (супсидијарни) тужилац.

Уставни суд исправно констатује да „не стоји ни навод једног од иницијатора да је, због немогућности оштећеног да предузме ‘супсидијарну оптужбу’ у случају одбачаја кривичне пријаве, обуставе истраге или одустанка од кривичног гоњења јавног тужиоца до потврђивања оптужнице, оштећени ускраћен у праву на судску заштиту, јер је остварење права на кривичноправну заштиту услов каснијем остварењу имовинскоправног захтева, односно потраживања накнаде штете“. Овде је, међутим, проблем што Уставни суд након ове претходне исправне констатације, при томе уопште не примећује да је, без обзира што је предмет имовинскоправног захтева грађанско-правног карактера, те независно од тога што се он у пракси релативно ретко усваја у кривичном поступку, у којем је имовинскоправни захтев један од споредних предмета уз главни предмет (*causa criminalis*), оштећеном неспорно значајно повољније уколико постоји пресуда, односно друга одговарајућа одлука кривичног суда којом се, између осталог, утврђују и чињенице које би оштећеном значајно олакшале остваривање имовинскоправног захтева у грађанском, односно парничном поступку, тј. послужиле као кредибилан доказ у тој врсти поступка. Ово је тако, потпуно независно од тога што иначе вођење кривичног поступка заиста не представља *condicio sine qua non* за остварење имовинскоправног захтева у парничном поступку, онда када се такав захтев темељи на тврдњи да је он произишао из чињења противправног дела које је законом прописано као кривично дело.

Дакле, тачно је, као што то и констатује Уставни суд, да „нема ограничења да се у случају проузроковања штете кривичним делом оствари њена потпуна накнада у парничном поступку по принципима грађанске одговорности, која је шира од кривичне, нити има ограничења да у одсуству кривичне пресуде о кривичној одговорности ту одговорност утврђује суд у парничном поступку“, али то ипак не значи да оштећеном није знатно лакше/једноставније да имовинскоправни захтев оствари у грађанском поступку, уколико је претходно у кривичном поступку донесена одлука из које произлази да је неко његово лично или имовинско право повређено или угрожено извршењем кривичног дела. На овоме се, осим што за то постоје и одређени начелни разлози да оштећени, иако сам нема „право кривичног санкционисања/кажњавања“ (*ius puniendi*), које припада искључиво „држави“ у најширем смислу, а које она реализује деловањем кривичног суда, има интерес да тежи кривичном санкционисању окривљеног чијим је кривичним делом оштећен, непосредно темељи легитимност интереса оштећеног да окривљени буде кривично гоњен. Наравно, тај иначе

легитимни интерес оштећеног има и своје реалне границе, које су уско везане за такође легитимни интерес окривљеног да не буде неосновано/неоправдано кривично гоњен, па је зато потпуно легитимно и одговарајуће нормативно ограничење права/могућности оштећеног да постане супсидијарни тужилац, али се при томе такви законски лимити морају прописати на уставноправно прихватљив начин.

Може се, дакле, прихватити да оштећени нема Уставом гарантовано право да безусловно баш он сам може кривично гонити лице за које сматра да је кривичним делом за које се иначе (примарно) кривично гони по службеној дужности, повредило или угрозило неко његово лично или имовинско право. Поред тога, није спорно ни да када се ради о кривичним делима за која се гони по службеној дужности, ту увек постоји одговарајући јавни интерес да се лица у погледу којих постоји одређени процесно релевантан степен сумње да су таква кривична дела учинила, примарно кривично гоне од стране јавног тужиоца, а да само супсидијарно и уз испуњење одређених законских услова, овлашћени тужилац може бити и оштећени таквим кривичним делом, који тада постаје супсидијарни тужилац.

Некада је из одређених начелних разлога јавни тужилац чак „ексклузивни“ овлашћени тужилац за све категорије кривичних дела, што значи, једини могући овлашћени тужилац, па и у погледу оних кривичних дела, за која се иначе, гони по приватној тужби. Такав је случај у нашем кривичнопроцесном систему, када се ради о поступку према малолетницима, што је легитимно законско решење, чији је *ratio legis* оправдана не само правна, већ и општедруштвена потреба да се малолетницима обезбеди другачији процесни положај у односу на пунолетне окривљене, што претеже и у односу на нека права која иначе, има оштећени.

Такође, ни у једном животном смислу није нимало спорно да право оштећеног, односно лица које себе сматра оштећеним одређеним кривичним делом за које се официјелно кривично гони, није увек и сасвим реално, те по логици ствари, често има у пракси један наглашено субјективан приступ, што је дакле, и сасвим разумљиво у једном елементарном психолошком смислу, па је и то свакако један фактички разлог због чега законодавац може легитимно да на одговарајући начин ограничи/услови могућност и право оштећеног да постане супсидијарни тужилац. Без обзира на ово, начелно се може поставити и питање да ли се то у конкретном случају чини на адекватан начин, а када је реч о поступку пред Уставним судом, да ли је то уставноправно прихватљиво.

Устав Републике Србије је оштећеном имплицитно дао одређену гаранцију кривичног гоњења окривљених за официјелна кривична дела учињена на његову штету, тако што је у члану 156. став 1. прописао да је јавно тужилаштво самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости, а што се потом конкретизује у Законнику о кривичном поступку, кроз одредбе којим се утврђује начело легалитета официјелног кривичног гоњења. Може се сматрати да је на овај начин оштећеном суштински обезбеђено право

прописано у члану 22. став 1. Устава, сходно којем свако има право на судску заштити ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале, онда када јавни тужилац кривично гони за кривична дела у погледу којих је кривично гоњење официјелно.

С друге стране, као што ће се то детаљније објаснити у даљем тексту, таква на Уставу заснована судска заштита оштећеног је суштински, када се ради о оштећеном кривичним делом за које се гони по службеној дужности, условљена ставом надлежног јавног тужиоца, који је у складу са начелом легалитета официјелног кривичног гоњења дужан да кривично гони окривљеног ако постоје докази из којих произлази одређени процесно релевантан степен сумње да је учинио кривично дело за које се официјелно гони.

Међутим, ако јавни тужилац кривично гоњење не започне, односно одбаци кривичну пријаву, или током започетог кривичног поступка, а до потврђивања оптужнице, одустане од кривичног гоњења, оштећени нема могућност „обраћања“ суду, већ само може у одређеном року (субјективном/објективном, зависно од тога да ли је формално обавештен о одустанку јавног тужиоца), поднети приговор непосредно вишем јавном тужиоцу, који не само што није суд, већ је део исте оне јавнотужилачке организације у оквиру које је већ поступао надлежни (нижи) јавни тужилац који кривично гоњење није започео или је од њега пре потврђивања оптужнице одустао, те је чак формално и независно од иницијативе оштећеног у виду подношења приговора и иначе, сходно хијерархијској организацији јавног тужилаштва, дужан да контролише рад себи подређеног нижег јавног тужиоца.

Треба имати у виду да ни Устав, као ни Законик о кривичном поступку, оштећеном не дају безусловно право да баш он лично кривично гони лица која сматра учиниоцима кривичних дела на његову штету. То значи да из овога произлази, да када се ради о кривичним делима за која се гони по службеној дужности, такво кривично гоњење примарно реализује јавни тужилац као државни орган.

Овде треба имати у виду и да иако није спорно да оштећени нема Уставом гарантовано право да он сам, увек када то сматра сходним, кривично гони онога кога он лично, а супротно ставу јавног тужиоца који је примарно овлашћен да кривично гони за кривична дела за која се гони по службеној дужности, сматра учиниоцем кривичног дела, то ипак не значи да одређено право оштећеног у погледу (не)могућности да постане супсидијарни тужилац у случају када јавни тужилац одбаци кривичну пријаву или одустане од већ покренутог кривичног поступка, те уз искључење могућности било каквог „обраћања суду“, тј. улагања одговарајућег правног средства суду, ипак није сужено на начин који би се потенцијално могао сматрати противуставним.

Наиме, према правилима свих раније важећих закон(ик)а о кривичном поступку, пре ступања на снагу и примене Законика о кривичном поступку чије су одредбе уставноправно оспорене („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), а ова „кривичнопроцесна традиција“ чак води своје порекло још из нормативних решења Законика о судском

кривичном поступку Краљевине Југославије од 1929. године, оштећени је врло једноставно, увек и у свакој фази кривичног поступка, већ од момента покретања поступка, али и онда када кривични поступак није ни покренут, јер је јавни тужилац одбацио кривичну пријаву, могао да испуњавањем одређених једноставних услова, који су се сводили само на поступање у одређеном року (субјективном ако је оштећени био обавештен о одустанку јавног тужиоца од кривичног гоњења, а објективном, уколико он о томе није био обавештен), могао да предузме/настави кривично гоњење уместо јавног тужиоца, те тако постане супсидијарни тужилац. Сада је оштећеном према правилима важећег Законика о кривичном поступку, то право ускраћено до момента потврђивања оптужнице, а када се ради претходним фазама поступка, он се приговором може „обратити“ само непосредно вишем јавном тужиоцу, али при томе, оштећени не може ни на који начин непосредно „приступити“ суду, што значи да оштећени нема на располагању одговарајуће делотворно правно средство које би поднео суду.

Дакле, оштећени је према деценијама важећим закон(иц)има о кривичном поступку (у историјском смислу он то право није имао само у релативно краткотрајном периоду важења „совјетског“ система јавнотужилачке истраге, неколико година након Другог светског рата), имао врло широко формулисано право на приступ суду у кривичном поступку, уз испуњење сасвим једноставних формалних услова поступања у одређеним законским роковима, тако што би као супсидијарни тужилац могао предузети/наставити кривично гоњење увек када кривично гоњење није започео примарно овлашћени тужилац (јавни тужилац) или је од започетог кривичног гоњења одустао, а сада према правилима важећег Законика о кривичном поступку, оштећени до потврђивања оптужнице нема уопште било какву могућност, да се у погледу могућег предузимања/настављања кривичног гоњења, чак ни путем улагања правног средства, обрати кривичном суду.

Из претходно објашњеног произлази да је Уставни суд неоправдано пропустио да питање потенцијалног умањења достигнутих људских права оштећеног размотри не само са становишта утврђивања да он према Уставу није имао, нити има „загарантовано“ право на (лично) кривично гоњење, суштински безусловно и „по својој слободној вољи“, већ са становишта да је оштећени раније, а тако је било деценијама, увек имао могућност директног приступа суду, што му је сада ускраћено према правилима важећег Законика о кривичном поступку.

IV

Право оштећеног на приступ суду и проблем (не)делотворног правног средства (правног лека) оштећеног

Већ је претходно објашњено да је Уставни суд пропустио да се одреди у погледу могуће повреде Уставом гарантованог права оштећеног на приступ суду, што је у претходном тексту доведено у везу са разматрањем проблема умањења достигнутог нивоа људских права. Право на приступ суду је у овом

случају непосредно повезано са правним средством које оштећени има на располагању у односу на одлуку јавног тужиоца којом он до потврђивања оптужнице манифестује да неће започети/наставити кривично гоњење. Ради се о приговору који оштећени може да упути непосредно вишем јавном тужиоцу.

Важећи Законик о кривичном поступку битно *сужава моућност* да оштећени стекне својство супсидијарног тужиоца, у односу на некадашња законска решења, јер та могућност више не постоји у претходним фазама кривичног поступка, односно до потврђивања оптужнице. Ако у тим фазама поступка јавни тужилац на процесно релевантан начин испољи свој став да окривљеног не треба кривично гонити, било *иницијално* (одбацивање кривичне пријаве), било *након* што је претходно јавни тужилац већ започео кривично гоњење у односу на конкретно лице, као када се ради о обустави истраге или одустанку јавног тужиоца од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, оштећени једино може да користи одређено правно средство – *приговор*, којим би покушао да од непосредно вишег јавног тужиоца „издејствује” започињање или настављање кривичног гоњења.

Према члану 36. став 2. Устава Србије, свако има право *на жалбу или друго љравно средство* *прошив одлуке* којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Ово уставно право се може довести у везу са (не)могућношћу оштећеног да стекне својство супсидијарног тужиоца у погледу кривичног гоњења за официјелна кривична дела. Наиме, овде се као веома важно питање поставља постојање/непостојање делотворног правног средства које оштећени има у погледу оспоравања одлуке јавног тужиоца да кривично гоњење не започне (одбачај кривичне пријаве), или да до потврђивања оптужнице одустане од већ започетог кривичног гоњења.

Ако јавни тужилац у погледу кривичног дела за које се гони по службеној дужности одбаци кривичну пријаву, обустави истрагу или одустане од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, дужан је да у року од осам дана о томе обавести оштећеног и да га поучи да може да поднесе приговор непосредно вишем јавном тужиоцу. Оштећени има право да поднесе приговор у року од осам дана (субјективни рок), од дана када је примио такво обавештење, а ако оштећени није обавештен, може да поднесе приговор у року од три месеца (објективни рок) од дана када је јавни тужилац одбацио пријаву, обуставио истрагу или одустао од кривичног гоњења.

Непосредно виши јавни тужилац у року од 15 дана од дана пријема приговора оштећеног може решењем, против којег није дозвољена жалба ни приговор: 1) одбити приговор или 2) усвојити приговор. Решењем којим усваја приговор непосредно виши јавни тужилац ће издати обавезно упутство надлежном јавном тужиоцу да предузме, односно настави кривично гоњење.

Приговор који оштећени може уложити непосредно вишем јавном тужиоцу суштински нема уопште карактер правног средства, чак ни у неком *sui generis* смислу, па самим тим не може бити сматран ни „делотворним“

правним средством. Он је једна врста специфичне иницијативе оштећеног вишем јавном тужиоцу или својеврсно „скретање пажње“ непосредно вишем јавном тужиоцу од стране оштећеног, на темељу чега тај непосредно виши јавни тужилац може, ако оцени да је то оправдано, да реагује класичним механизмом тзв. унутрашње контроле у оквиру јавнотужилачке организације, до чега би иначе, сходно хијерархијским правилима јавно-тужилачке организације, могло/требало доћи и сасвим независно од таквог приговора оштећеног.

Наиме, између јавних тужилаштава различитог ранга постоји одговарајући хијерархијски однос, који се, пре свега, огледа у могућности давања обавезних упутстава вишег јавног тужиоца нижем јавном тужиоцу. Непосредно виши јавни тужилац може издати нижем јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у појединим предметима када постоји сумња у ефикасност и законитост његовог поступања, а Републички јавни тужилац сваком јавном тужиоцу.

Из овога произлази да непосредно виши јавни тужилац, који одлучује о приговору оштећеног, и иначе све време има и остварује хијерархијску „власт“, која му омогућава потпуну контролу поступања нижег јавног тужиоца, што се односи и на контролу рада нижег јавног тужиоца у сваком конкретном предмету. Ово подразумева да таква контрола по дефиницији постоји и пре него што је надлежни (нижи) јавни тужилац одлучио да не започне или настави кривично гоњење, односно да одустане од започетог кривичног гоњења. Из такве строго хијерархијске организације јавног тужилаштва произлази да је у практичном смислу веома мало вероватно да ће надређени јавни тужилац увек непристрасно преиспитати одлуке нижег тужиоца, којег је и иначе дужан да надзире и без икакве посебне иницијативе, као што је улагање приговора оштећеног, јер би у супротном, на један посредан начин, сам признао сопствени пропуст у вршењу надзора над радом нижег јавног тужиоца, односно у спровођењу хијерархијске контроле.

Приговор оштећеног против одлуке јавног тужиоца којом одбацује кривичну пријаву, обуставља истрагу, или до потврђивања оптужнице манифестује одустајање од кривичног гоњења је у великој мери контрадикторан у односу на правила која се односе на тзв. унутрашње функционисање јавног тужилаштва. Наиме, према члану 51. Правилника о управи у јавним тужилаштвима, поступајући јавни тужилац има право да од непосредно вишег тужиоца тражи разјашњење правних и других питања, као и давање мишљења и упутстава за поступање у поједином предмету.

Из овога произлази да је могуће замислити реалну ситуацију у којој се нижи (надлежни) јавни тужилац, пре одлуке да не предузме кривично гоњење или да од њега одустане, о томе већ консултовао са непосредно вишим тужиоцем, који је такав став нижег (поступајућег) јавног тужиоца „одобрио“, односно са њим се сагласио, па је тада наравно, по логици ствари, потпуно бесмислено, односно без „икаких шанси за успех“, изјављивање приговора оштећеног истом том непосредно вишем јавном тужиоцу који је претходно одобрио одлуку против које оштећени подноси приговор.

Коначно, могуће је замислити и још фактички, али и правно „бизарнију“ ситуацију, да је поступајући према свом праву и дужности хијерархијског надзора, баш непосредно виши јавни тужилац нижем јавном тужиоцу наложио одбацивање кривичне пријаве, односно одустанак од већ започетог кривичног гоњења, па је тек тада крајње бесмислено да оштећени потом, том истом непосредном вишем јавном тужиоцу, подноси приговор против одлуке нижег (поступајућег) јавног тужиоца коју је сам тај непосредно виши јавни тужилац хијерархијским механизмом практично „исходовао“.

Приговор оштећеног није реално, а камоли делотворно „правно средство“, ни стога што надлежни јавни тужилац, онда када одбацује кривичну пријаву или обуставља истрагу, односно одустаје од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, има дужност да о томе обавести оштећеног, те да га поучи да може поднети приговор непосредно вишем јавном тужиоцу, али притом надлежни јавни тужилац није дужан нити да оштећеном доставља своје одлуке којима се манифестује његов став о кривичном негоњењу окривљеног, нити да оштећеног обавештава о разлозима због којих је одбацио кривичну пријаву, обуставио истрагу или одустао од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице. Када не зна разлоге на којима надлежни јавни тужилац темељи свој став, онда оштећени тешко може да ефикасно својим приговором побија одлуку јавног тужиоца.

Наравно треба при томе имати у виду и да је дужност надлежног јавног тужиоца да обавести оштећеног о одбачају кривичне пријаве, обустави истраге или одустанку од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, како уопште, тако и у односу на рок од осам дана за такво обавештавање, само *инструктивној карактера*, јер нема било каквих стриктних кривичнопроцесних консеквенци уколико се надлежни јавни тужилац оглуши о такву своју дужност, већ је једина процесна консеквенца сведена на то да тада нема могућности за деловање субјективног рока од осам дана, већ оштећени у тој ситуацији само стиче право да свој приговор упути непосредно вишем јавном тужиоцу у објективном року од три месеца од дана када је надлежни (поступајући) јавни тужилац донео одлуку којом је манифестовао своје одустајање од кривичног гоњења. Како је и иначе (што је детаљније објашњено у претходном тексту, део тога ће се детаљније објаснити у даљем тексту) апсолутно могуће, а некада је оно и неопходно, поступање непосредно вишег јавног тужиоца и потпуно независно од (не)улагања приговора оштећеног, те самим тим и без обзира да ли је такав приговор поднесен у року (било објективном, било субјективном), онда су ове норме Законика о кривичном поступку, саме по себи потпуно бесмислене.

Уставни суд исправно наводи пример из праксе Европског суда за људска права, који се односи баш на српски кривичнопроцесни систем (*Петровић против Србије* – 40485/08, од 15. јула 2014. године, када је „Европски суд за људска права изразио став да би одлука о непредузимању кривичног гоњења морала бити образложена, те да недостатак транспарентности у овој и сличним ситуацијама неће обезбедити поверење грађана и показати решеност државе да поштује владавину права. Такође, „осврћући се на механизам

супсидијарног кривичног гоњења, у истој пресуди је истакнуто да Конвенција не обавезује државе уговорнице да успоставе механизам преиспитивања одлуке јавног тужиоца када он одлучи да не предузима кривично гоњење, међутим, уколико држава такав механизам пропише, Суд ће то узети у обзир и испитати да ли и какав механизам може да исправи недостатке у поступању тужиоца и да ли задовољава процесне захтеве у складу са одредбама Конвенције.“ Уставни суд, међутим, пропушта да ове наводе из пресуде Европског суда за људска права доведе у логичну везу са релевантним одредбама Законика о кривичном поступку, којима се утврђује само дужност јавног тужиоца да оштећеног обавести о одбацивању кривичне пријаве, обустави истраге, те о одустанку од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, као и о праву на подношење приговора непосредно вишем јавном тужиоцу против тих одлука, али се то обавештење при томе, реализује не само без достављања тих одлука оштећеном, већ и без икаквог, а камоли прецизног обавештавања о разлозима на којима је јавни тужилац засновао своју одлуку којом манифестује свој став о непредузимању кривичног гоњења, односно одустајању од њега. Поред тога, већ је претходно објашњено и да је таква дужност јавног тужиоца у односу на оштећеног, онда када је јавни тужилац одбацио кривичну пријаву, обуставио истрагу или пре потврђивања оптужнице одустао од кривичног гоњења, у суштини само инструктивног карактера.

Уставни суд пропушта да констатује да образложење тих одлука којима надлежни јавни тужилац одбацује кривичну пријаву, обуставља истрагу или одустаје од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, а са којим се не упознаје и оштећени којем се при томе „великодушно“ даје право да те одлуке побија приговором непосредно вишем јавном тужиоцу, иако не зна разлоге на којима јавни тужилац такве своје одлуке темељи, практично нема никакву посебну сврху. Оно наиме, „служи само самом јавном тужиоцу“, било надлежном (поступајућем), што је очигледно бесмислено, било непосредно вишем, када образложење остварује извесну лимитирану сврху у оквиру вршења контролне функције вишег јавног тужиоца над радом нижег јавног тужиоца. У сваком случају, Уставни суд тиме што не примећује да ов(акв)о образложење на овај начин остаје потпуно „изоловано“ у самом јавном тужилаштву, практично девалвира став Европског суда за људска права на који се сам претходно позива, о неопходности „транспарентности“ и таквој ситуацији (*Пејровић против Србије* – 40485/08, од 15. јула 2014. године). Таква „транспарентност“ би се пре свега, морала односити на оштећеног, а нарочито у контексту његове могућности улагања приговора непосредно вишем јавном тужиоцу.

У Законик у о кривичном поступку се само формално и на изврстан „камуфлажни“ начин, приговору оштећеног даје карактер некаквог „правног средства“, тако што се утврђује обавеза нижег јавног тужиоца да оштећеног обавести о одбацивању кривичне пријаве, обустави истраге, односно одустанку од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, те да га поучи о праву на улагање приговора, дефинишу се рокови у којима оштећени може поднети приговор, орган којем приговор подноси, као и одлуке које тај орган о приговору доноси итд. Међутим, све те норме Законика о кривичном поступку

у ствари и немају много смисла, када се има у виду претходно објашњени наглашено хијерархијски однос нижег (поступајућег) и вишег јавног тужиоца, из чега произлази да је овим нормама Законика у кривичном поступку, у ствари, осим што је „симулиран“ правни лек, само додатно и адхезивно т(акв)ом „правном средством“ још „симулирана“ и некаква „двостепеност“ приликом одлучивања о њему, које суштински нема, нити је може бити, када се ради о односу нижег и непосредно вишег јавног тужиоца, који делују у оквирима строго хијерархијски уређене јавнотужилачке организације.

Поред тога, чак и да се приговор оштећеног поднесе након протеча Закоником утврђеног рока, опет би непосредно виши јавни тужилац могао да по њему поступа на одговарајући начин, као и по било којој другој „информацији“, која се односи на рад и поступање нижег и њему непосредно подређеног јавног тужиоца, што би када је реч о решењу о одбацивању кривичне пријаве, могло да има и одређене практичне кривичнопроцесне ефекте, јер се на то решење не односи деловање начела *ne bis in idem*.

Све ово произлази из дејства начела хијерархијског односа између нижег и вишег јавног тужиоца, односно принципа строге хијерархијске подређености нижег јавног тужиоца вишем јавном тужиоцу, што је како законска, тако и уставноправна категорија, јер у складу са чланом 160. став 2. Устава Србије, нижи јавни тужиоци одговарају за свој рад непосредно вишем јавном тужиоцу.

Поред тога, деловање тог начела стриктне хијерархије подразумева, наравно, и да би виши јавни тужилац увек могао, ако то сматра потребним, реаговати давањем обавезног упутства нижем јавном тужиоцу у односу на конкретан предмет и онда када приговора оштећеног уопште није било или је он поднесен по протеку законског рока, што је све потпуно истоветно могућностима које виши јавни тужилац има када поступа и на основу благовремено поднесеног приговора оштећеног.

Из свега претходно наведеног произлази да се приговор оштећеног непосредно вишем јавном тужиоцу против решења о одбацивању кривичне пријаве, или других одлука којима до потврђивања оптужнице надлежни (нижи) јавни тужилац манифестује свој одустанак од кривичног гоњења, кумулативно одликује двема основним (*нејативним*) особинама:

1. нити има карактер *јавног средства*,
2. нити се може сматрати *деловорним*.

V

Кључне одредбе Законика о кривичном поступку које су потенцијално противуставне и њихов значај у односу на уставно-правно оспорену одредбу члана 51. Законика о кривичном поступку

Начелно сматрам да су одређене кључне одредбе Законика о кривичном поступку Србије („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), потенцијално противуставне, што се односи на:

1) покретање истраге одлуком јавног тужиоца (наредба), против које није дозвољена жалба, те

2) претерана „адверзијализација“ главног претреса, која кривични суд чини сувише пасивним у односу на извођење доказа.

Ове одредбе Законика о кривичном поступку на извештан начин и у комбинацији са значајним лимитирањем начела истине, „диктирају“ карактер целокупног кривичног поступка Србије, те индиректно али неспорно утичу и на положај оштећеног у кривичном поступку, као и на његову процесну (не)могућност стицања својства супсидијарног овлашћеног тужиоца, те су стога и оне морале бити разматране, када се ради о конкретном предмету пред Уставним судом IУз-62/2018.

Одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, гарантује се, између осталог, сваком да суд *расјрави* и о *основаности сумње која је била разлог за њојекрепање њосиуика*. Наиме, истрага је према правилима важећег Законика о кривичном поступку јавнотужилачка, те се покреће наредбом, што значи и без икакве могућности да суд у одређеном функционалном облику (то би у контексту новог ЗКП-а, могао бити судија за претходни поступак), одлучи о *основаности сумње која је била разлог за покретање кривичног поступка*, па је стога такво законско решење потенцијално неуставно. Ово је посебно упадљиво у контексту важеће законске регулативе која се односи на формално одређивање тренутка како започињања кривичног поступка, тако и отпочињања кривичног гоњења, што не само да се утврђује на погрешан начин, већ се, што је веома чудно и тешко се може логички објаснити, разликује моменат када започиње кривично гоњење, од тренутка када почиње кривични поступак.

Према одредби члана 32. став 1. Устава Републике Србије (*јраво на јравично суђење*), *свако има јраво да независан, нејрисјрасан и законом већ усјановљен суд, јравично и у разумном року, јавно расјрави и одлучи о њејовим јравима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за њојекрепање њосиуика, као и ојшјужбама јројшив њеја*.

Дакле, уставно је право грађанина, а пре свега, окривљеног против којег се води кривични поступак да суд расправи о основаности сумње, односно о оптужби против њега, а *не да се о њојме* пред судом расправља, као што је то у основи решено у новом Законнику о кривичном поступку Србије.

Стога су потенцијално неуставне све кључне одредбе Законика о кривичном поступку којима је конструисан стриктно адверзијални кривични поступак, односно којима је доказивање примарно пренесено на странке, а суд максимално искључен из њега.

Поред тога, у члану 32. став 1. Устава Србије се чак у вези права која се гарантују, а која се у овом контексту своде на расправљање *од стиране суда*, те *судско одлучивање* о основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, наводи *свако*, те иако се ту примарно мисли на окривљеног против којег се води кривични поступак, у обзир би могао доћи и оштећени.

Уставни суд је неоправдано пропустио да ово питање пажљиво размотри, те се стриктно одреди и у погледу дејства такве прилично широке

уставно-правне формулације (члан 32. став 1. Устава Србије), на право/могућност оштећеног да предузме/настави кривично гоњење, онда када јавни тужилац кривично гоњење није започео, када је обуставио започету истрагу, или је од кривичног гоњења одустао пре потврђивања оптужнице. То значи да је Уставни суд пропустио да у уставноправном смислу пажљивије и доследније анализира, те уставно-правно „тестира“ начин на који се и услове под којима се у Законику о кривичном поступку оштећеном ефективно омогућава остваривање права предузимања/настављања кривичног гоњења у својству супсидијарног тужиоца (оштећени као тужилац), онда када је јавни тужилац одбацио кривичну пријаву, или свој одустанак од започетог кривичног гоњења манифестовао током већ започетог кривичног поступка, тако што је обуставио истрагу или од кривичног гоњења одустао пре потврђивања оптужнице.

VI

Утицај немогућности Уставног суда да делује као „позитивни законодавац“ у односу на право/(не)могућност оштећеног да стекне статус супсидијарног тужиоца

Уставни суд свакако не би могао ни утврђивањем да члан 51. Законика о кривичном поступку није у складу са Уставом или потврђеним међународним уговором, да у неком практичном смислу ефективно омогући оштећеном да стекне својство овлашћеног тужиоца на начин који је био некада прописан у нашем кривичнопроцесном систему, односно само уз поштовање одређених услова који се односе на подношење релевантног захтева оштећеног у Закоником о кривичном поступку прописаном року.

Такође, Уставни суд не би могао својом одлуком те врсте ни да оштећеном омогући непосредно „обраћање“ суду, онда када је јавни тужилац донео решење о одбацивању кривичне пријаве, обуставио истрагу или до потврђивања оптужнице одустао од кривичног гоњења.

Уставни суд, дакле, не може деловати као „позитивни законодавац“, што значи да он нема ни уставноправну могућност, али ни уставно право да, уместо законодавног органа, сам креира одговарајућа законска решења, осим што у извесној мери може остваривати и одговарајућу „интерпретативну функцију“ у односу на одређени уставноправно оспорени текст законских одредби, али тако нешто реално није могуће када се ради о конкретном случају одредби члана 51. Законика о кривичном поступку.

Из овога произлази да би покретањем поступка и евентуалном мериторном одлуком одговарајуће садржине, Уставни суд могао само да на изванредан начин законодавцу скрене пажњу да садашња законска регулатива која се односи на ово питање није суштински адекватна, односно да није прихватљива у уставноправном смислу, или је бар уставно-правно спорна, што би онда наравно могло да послужи и као изванредан „импулс“ за неке будуће новеле Законика о кривичном поступку.

Сматрам да ни ове релативно „лимитиране“ могућности Уставног суда, које иначе потпуно одговарају његовом уставноправном положају и уставно-правно легитимном домету и ефекту одлука Уставног суда, ипак нису без значаја, већ би се и њима могао дати значајан и веома користан допринос Уставног суда, те испољити његов користан утицај на једну веома важну област правног система, која је притом, изузетно битна и у уставноправном смислу. Такав мој став представља један од основних разлога због којих нисам подржао предлог одлуке Уставног суда број IУз-62/2018, те сам у односу на одлуку произишлу из усвојеног предлога, издвојио мишљење.

...

Из свих у претходном тексту детаљно наведених разлога, а уз уважавање и претходно наведене констатације да Уставни суд не може да у нашем уставноправном систему делује као „позитиван законодавац“, што значи да он сам не би могао да на било који начин непосредно својим одлучивањем „супституише“ одредбе члана 51. Законика о кривичном поступку другим „адекватнијим одредбама“, чак и уколико би оценио да оне нису у сагласности са Уставом или потврђеним међународним уговором, издвојио сам мишљење у односу на *решење Уставног суда* број IУз-62/2018, о одбацивању иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 51. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14).

др Милан Шкулић,
судија Уставног суда

Закон о привременом уређивању начина исплате пензија
(„Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16),
Закон о буџетском систему
(„Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13,
63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15 и 99/16)
– члан 27е став 29.

и

Закон о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању
(„Службени гласник РС“, број 142/14)
– члан 2.

Будући да је оспорени Закон о привременом уређивању начина исплате пензија у току поступка престао да важи и да је одредбом члана 64. Закона о Уставном суду предвиђено да када је у току поступка пред Уставним судом општи акт престао да важи, Уставни суд може одлуком утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, односно са потврђеним међународним уговором само ако нису отклоњене последице неуставности, с обзиром на то да је Уставни суд оценио да наводи предлагача и иницијатора о неуставности оспореног Закона, односно о његовој несагласности

са потврђеним међународним уговором нису основани, утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за даље вођење поступка, па је, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак. Како је на овај начин коначно одлучено о поднетом предлогу и иницијативама, захтеви за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспореног Закона су одбачени, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по поднетим иницијативама за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему, Уставни суд је нашао да оне не садрже уставноправне разлоге оспоравања, нити се њихови наводи могу довести у везу са садржином одредаба Устава у односу на које је ова законска одредба оспорена, а у односу на оспоравање уставности одредбе члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Уставни суд је такође нашао да иницијативе не садрже уставноправне разлоге оспоравања, што је основна претпоставка за поступање Суда, већ само тврђу да су повређене наведене одредбе. У односу на наводе иницијатора о несагласности одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему и члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Уставни суд је указао да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну усаглашеност закона, као ни међусобну усаглашеност појединих одредаба истог закона. Стога су се, применом члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, стекли услови за одбацивање ових иницијатива.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Обуставља се поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16).

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16) и члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 142/14).

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу Закона из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Предлогом овлашћених предлагача пред Уставним судом је покренут поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним

уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16), а већим бројем иницијатива захтевано је покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором истог закона. Поред тога, појединим иницијативама захтевано је и покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16) и одредбе члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 142/14).

У предлогу (који су у истоветном тексту поднели различити потписници), се наводи да систем обавезног пензијског осигурања треба да представља механизам одржавања нивоа пензија у старости, да држава има обавезу да у складу са чланом 70. став 2. Устава пензионерима обезбеди одређени ниво прихода на основу кога ће њихов стандард бити очуван у највећој могућој мери у односу на период када су били запослени, а потом се наводе подаци о вредности потрошачке корпе и висини пензија и да је смањење пензија неспојиво са системом обавезног пензијског и инвалидског осигурања и обавезом државе да се стара о економској сигурности пензионера и са „смањивањем достигнутог нивоа људских права утврђених чланом 20. став 2. Устава“, као и са државном гаранцијом за обавезе Фонда која је утврђена чланом 173. Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Даље се наводи да је висина пензије и право на њено усклађивање утврђено коначним решењем, на основу критеријума из Закона о пензијском и инвалидском осигурању, да је коначно решење „основ стицања имовинског права и као такво, зајемчено чланом 58. став 1. Устава“, да према члану 58. став 2. Устава, право својине може бити одузето или ограничено на основу закона којим се утврђује јавни интерес, а да оспорени Закон нема ослонац који би прецизно дефинисао јавни интерес којим се оправдава да се једном делу грађана ограничи право на имовину. Позивајући се на члан 20. став 1. Устава, предлагачи истичу да људска права могу бити ограничена законом само ако такво ограничење допушта Устав, што за смањивање висине пензија није допуштено. Поред тога, позива се и на члан 173. Закона о пензијском и инвалидском осигурању уз навођење да је Република гарант за обавезе Фонда, да се гаранцијом држава обавезала на испуњење укупне обавезе Фонда по основу осигурања и да би гаранција била обесмишљена када би било могуће да се исплати само део пензија, односно да би тиме било омогућено држави да корисника омета у остваривању стеченог права. Предлагачи даље сматрају да је, чак и ако би се дозволила могућност уставног ограничења у коришћењу имовине, члан 4. Закона који исплате умањених пензија дефинише коначним неуставан, а да одузимање дела пензија мора бити регулисано обавезом државе на плаћање одштете, што је од суштинског значаја у процени да ли оспорени пропис поштује правичну равнотежу између јавног интереса и терета наметнутог једном броју грађана.

Предлагачи сматрају да је оспореним Законом повређен и члан 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, па позивајући се на праксу Европског суда за људска права у погледу

допуштености ограничења права на уживање имовине, истичу да оспорени Закон не испуњава ниједан од три услова, који се односе на законитост, легитимност и сразмерност. Поводом захтеваног услова законитости наводи се да су пензије смањене Законом који у садржинском смислу не испуњава елементарне услове једног општег акта, јер декларативно констатује циљ због кога је донет, да јавни интерес није у складу са Уставом, да се дерогира системски закон, да је Закон произвољан, дискриминаторан, непропорционалан, нејасан, неодредивог рока трајања, а у наслову привремен. Осврћући се на образложење Решења Уставног суда донето у предмету IУз-531/2014, на седници одржаној 23. септембра 2015. године, предлагачи наводе да Суд образложењем да су мере уређене законом и као такве легалне прелази преко две чињенице које су услов законитости: прва је да услови одузимања или ограничења својине у јавном интересу морају бити утврђени законом који мора бити у складу са Уставом, док је оспореним Законом ограничено имовинско право декларативним позивом на јавни интерес и без накнаде, чиме је прекршен члан 58. став 2. Устава и члан 1. Протокола 1 уз наведену Европску конвенцију; друга је да појам законитости треба тумачити у суштинском а не у формалном смислу и да је Европски суд за људска права мишљења да се израз „закон“ односи и на квалитет закона, захтевајући да он буде сагласан владавини права, а његове норме у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве, те да се законитост везује и за забрану злоупотребе овлашћења извршне власти. С тим у вези наводи се и да Уставни суд у наведеном Решењу није успео да објасни привремени карактер закона а да је и поред тога заузео став да је довођење у питање рока трајања оспореног Закона неосновано, позивајући се на одредбе Закона о буџетском систему, да овај закључак Суда представља замену теза с обзиром на то да тај закон уређује питање повећања пензија а не када ће престати дејство оспореног Закона, а да управо на чињеници привремености Закона Суд заснива његову легитимност и пропорционалност. Додаје се да је Влада без законског основа својим одлукама повећавала пензије у време примене оспореног Закона и тако увећавала проценат учешћа издвајања за пензије у БДП изнад 11% и да није било тих повећања учешће пензија у БДП би раније било испод 11%. Даље се наводи да је неутемељена тврдња Суда у образложењу Решења да мере које су Законом предвиђене имају за циљ да обезбеде ефективно остваривање права на социјалну сигурност у мери у којој је то у датом тренутку могуће, јер пензије стечене по основу обавезног осигурања нису облик социјалног давања, већ имају карактер имовинских права, као и да из члана 20. став 1. Устава произлази да Устав не допушта ограничење људских права у смислу одузимања дела пензије без накнаде, будући да је одредбом члана 58. став 2. предвиђено да се за одузето или ограничено право својине у јавном интересу мора исплатити тржишна накнада, а ставом 3. истог члана да се законом може ограничити само начин коришћења имовине, а не и њена висина или обим.

Поводом услова легитимности у предлогу се наводи да је Уставни суд констатацију да је оспорени Закон донет у циљу финансијске одрживости

пензијског система узео као чињеницу коју није испитивао, већ је преузео образложење Владе из предлога оспореног Закона дајући му уставноправни значај, да оспорени Закон заправо има за циљ уштеде у буџету које претходе реформи пензијског система и припрему јавности за то, што се може закључити из изјава министара које се затим цитирају. Истиче се да штедња у смислу одговорног фискалног управљања у јавном интересу према Закону о буџетском систему обухвата цео јавни сектор и буџет у целини, што у политици Владе није остварено, да ако је држава по члану 173. Закона о пензијском и инвалидском осигурању гарант обавеза и права која проистичу из тог закона, нема ни уставног ни законског основа за штедњу која се спроводи на гарантованим и зајемченим правима, што значи да се штедња не може спроводити неиспуњењем законских обавеза а истовремено буџет трошити нерационално и нетранспарентно, субвенционисањем привредних субјеката и јавних предузећа која производе губитке и повећањем јавног дуга, а да је Уставни суд ову „нередовну“ ситуацију предлагача Закона објаснио паушално огромним буџетским дефицитом. Наводи се и да Суд није обратио пажњу на то да је проценат дотације из буџета у периоду 2012-2014. године опао и пре смањења пензија, да није прибавио податке о висини трансфера средстава из буџета Фонду по основу дуга војним пензионерима, туђе неге и помоћи и друго, без чега би дотације Фонду биле мање, да су подаци презентовани од стране Фонда спорни, као и да Суд није узео у обзир да је држава преузела сва управљачка права Фондом којим самостално управља и располаже целокупном имовином Фонда, при чему Фонд није државна институција већ правно лице са статусом организације обавезног социјалног осигурања којим држава пре измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2014. године никада није самостално управљала.

У погледу услова пропорционалности истиче се да одговорно фискално управљање, уштеде у буџету и слично из образложења Решења за Суд престају да важе када су у питању зараде у јавном сектору, да линеарно умањење плата код корисника јавних средстава за 10% и прогресивно умањење пензија од 0-25% зависно од њихове висине Суд не сматра дискриминацијом, без обзира на то што им је исти циљ, да по схватању Суда терет кризе треба да снесе пензионери са вишим пензијама али не и запослени у јавном сектору са вишим зарадама. Потом се наводи да Уставни суд у Решењу мења свој став у погледу критеријума на основу којих је у Одлуци ГУз-920/2012 ценио да ли је дошло до повреде јединственог правног поретка и наводи да није повређено начело јединства правног поретка, а да оспорени Закон не уређује на који начин ће се вршити исплата пензија него их смањује, и то управо тако да задире у институте Закона о пензијском и инвалидском осигурању јер мења њихову висину утврђену коначним решењем. По мишљењу предлагача, оспорени Закон није у складу ни са чланом 197. став 1. Устава који забрањује повратно дејство закона, јер нико не може бити сигуран да стечено право неће изгубити или да га држава неће лишити неког права или дела имовине, а да при томе није дужна да поштује уставне и разлоге засноване на ратификованим међународним конвенцијама.

Предлагачи даље наводе да је оштећеним пензионерима ускраћено правно средство ради заштите стечених права чиме је повређен члан 36. став 2. Устава, као и члан 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те да су прекршене и одредбе члана 3, члана 4. став 4. чл. 18-20, члана 58, члана 70. став 2, члана 194, члана 167. тачка 1. и члана 197. став 1. Устава, „све у смислу навода из акта“. Наводи се још и да је због различитог третмана пензионера (тако што једном делу пензије нису уопште смањене а другом делу су прогресивно смањене), извршена дискриминација међу њима, да је извршена дискриминација дела пензионера у односу на запослене у јавном сектору, као и да, ако је смањење пензија врста пореског оптерећења, онда су пензионери дискриминисани и у односу на остале имаоце имовине који је такође требало да буду оптерећени обавезом консолидације јавних финансија. На крају се наводи да је законодавац и донео посебан закон у чији назив је стављен „начин исплате“ а не смањење пензија и „привремени“ због тога што не постоји законски и уставни основ за смањење пензија, да је то и разлог „зашто је онемогућен делотворан правни лек а Уставни суд оцену уставности Закона формално одбаци а суштински мериторно одлучи“, те да је такво поступање од стране државних органа и Суда злоупотреба права од стране државних органа која је забрањена чланом 17. Европске конвенције. Предложено је да Уставни суд донесе одлуку којом ће утврдити да оспорени Закон није у складу са Уставом и потписаним међународним конвенцијама и да ради отклањања последица насталих применом Закона одреди начин њиховог отклањања, односно на основу члана 62. Закона о Уставном суду – начин накнаде штете која је настала његовом применом.

Највећи број поднетих иницијатива је исте или сличне садржине. По мишљењу иницијатора, оспорени Закон је несагласан са одредбама чл. 3, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 58. и 70, члана 194. ст. 3. и 5. и члана 197. став 1. Устава. Иницијатори наводе да се оспореним Законом крше начела владавине права и јединства правног поретка, те да садржина оспореног Закона не одговара његовом називу, јер Законом није предвиђен рок до када ће важити. Даље закључују да Закон нема привремено дејство, већ да се одређеној категорији пензионера смањује висина пензије као стечено право, задирањем у суштину тог права, што је у супротности са одредбама члана 20. Устава, којима је предвиђено да се достигнути ниво људских права не може смањивати. Иницијатори даље сматрају да се Законом нарушава начело забране дискриминације из члана 21. Устава, те да су, са једне стране, пензионери различито третирани једни у односу на друге због различитих процената умањења пензија, у зависности од тога да ли су у питању пензије изнад или испод 40.000 динара, а да су, са друге стране, различито третирани и у односу на запослене у јавном сектору и друге грађане, јер су у јавном сектору зараде преко износа од 25.000 динара линеарно умањене за 10%, док остали грађани ни на који начин не носе терет консолидације јавних финансија. Потом се наводи да смањење висине пензије као стеченог права представља мешање у имовину и повреду права на имовину утврђеног одредбом члана

58. став 2. Устава, према којој право својине може бити одузето или ограничено само уз накнаду, док се супротно томе део пензија одузима бесповратно. С тим у вези, готово сви иницијатори оспоравају Закон и у односу на члан 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, јер сматрају да не испуњава стандарде Европског суда за људска права у вези примене члана 1. Протокола 1, у погледу легалности, легитимности и пропорционалности. Као разлоге наводе да су право на пензију, утврђивање висине пензије и њено усклађивање уређени Законом о пензијском и инвалидском осигурању, а да се оспореним Законом нарушава начело владавине права, да је финансирање пензија из буџета смањено, да је недостатак средстава у фонду последица вишедеценијске небриге и сл, као и да смањење пензија није сразмерно циљу због кога је учињено. Оспорени Закон је, по мишљењу иницијатора, у супротности и са одредбама члана 70. Устава, којима се утврђује да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера, а као разлог оспоравања наводе да је „садашње стање средстава у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање последица неизвршавања обавеза према Фонду“. Поред тога, поједини иницијатори сматрају да је одредба члана 4. Закона, према којој се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним и која не предвиђа право на жалбу нити друго правно средство против овако утврђених пензија, у супротности са одредбама члана 36. Устава, којима се јемчи право на једнаку заштиту права и на правно средство, као и одредбом члана 13. Европске конвенције. Иницијатори, такође, сматрају да је оспорени Закон несагласан и са одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 12 уз ову европску конвенцију, а самим тим, да је овај закон несагласан и са одредбама члана 194. Устава, које одређују да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Иницијатори су предложили да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката и радњи које се предузимају на основу оспореног Закона.

У једној од поднетих иницијатива наводи се да ако је ванредна економска ситуација у држави захтевала законско предузимање привремених мера или ограничења, онда се довођењем економско-финансијских параметара у нормалне токове долази до закључка да више не постоји никакав легитимни циљ који би оправдао даље опстајање утврђених привремених мера, а да у вези са циљем и ефектима овог закона са највишег нивоа државне власти стижу уверавања да је за три године његове примене успостављена буџетска стабилност земље, због чега се онда логично поставља питање зашто није предложено стављање ван снаге закона за чије је доношење једини мотив било управо достизање те стабилности. Због тога подносиоци иницијативе сматрају да је неопходно, да би се утврдила чињеница да је спорним законом у свему остварен циљ његовог доношења и да примена ограничавајуће

мере постаје сувишна, да Уставни суд након доношења решења о покретању поступка организује јавну расправу која би пружила одговор на питање да ли је остварен у потпуности циљ његовог доношења, а да би Уставни суд требало да испита временску димензију законске мере и да оцени да ли је њено важење легитимисано истим или сличним околностима које су постојале у време њеног доношења. Ако би се показало да је у потпуности или углавном остварен постављени циљ, даље важење мере није више оправдано, из чега следи да се законска мера услед остваривања своје сврхе налази у сукобу са одредбама члана 20. Устава. На крају је предложено да Суд, након спроведеног поступка, донесе одлуку којом ће утврдити да оспорени Закон није у складу са Уставом и да ради отклањања последица насталих његовом применом, одреди начин отклањања тих последица.

Појединим иницијативама оспорава се и „уставност и законитост“ одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему и одредбе члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању. У иницијативама се наводи да оспорена одредба Закона о буџетском систему онемогућава усклађивање пензија са инфлацијом и наставља да обезвређује пензије, супротно Закону о пензијском и инвалидском осигурању и Уставу, те да је Законом о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању суспендован Закон о пензијском и инвалидском осигурању, супротно одредбама тог закона и одредбама члана 3, члана 23. став 1. и члана 58. Устава.

II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио:

Оспорени Закон о привременом уређивању начина исплате пензија донела је Народна скупштина, на Петој седници Другог редовног заседања у 2014. години, 26. октобра 2014. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 116/14, а ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања. Након тога, Народна скупштина донела је Закон о допуни Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, број 99/16), којим је у основни текст Закона после члана 5. додат члан 5а. Уставни суд је утврдио и да је на основу члана 53. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 73/18, од 29. септембра 2018. године), који је ступио на снагу наредног дана од дана објављивања, оспорени Закон престао да важи.

Законом о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, број 116/14 и 99/16) било је прописано: *га се* овим законом уређује начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године, с циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији (члан 1.); да ће се корисницима пензија чија је висина пензије одређена у складу са законом већа од 25.000 динара, а мања од 40.000 динара, пензије исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија износ који се добија множењем коефицијента од 0,22 са разликом између укупне висине пензије и 25.000 динара (члан 2.); да ће се

корисницима пензија чија је висина пензије одређена у складу са законом већа од 40.000 динара, пензије исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија збир износа који се добија множењем коефицијента од 0,22 са 15.000 динара и износа који се добија множењем коефицијента од 0,25 са разликом између укупне висине пензије и 40.000 динара (члан 3.); да се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним (члан 4.); да се исплата пензија на начин утврђен у чл. 2. и 3. овог закона примењује на затечене и будуће кориснике пензија (члан 5.); да се износи утврђени у чл. 2. и 3. овог закона од 15.000, 25.000 и 40.000 динара, повећавају, почев од обрачуна и исплате пензија за децембар 2016. године за проценат усклађивања пензија утврђен законом којим се уређује буџетски систем (члан 5а); да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 6.).

III

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је оспорена уставност Закона, као и одредбама Устава за које Уставни суд налази да су од значаја за сагледавање целине спорних уставноправних питања, утврђено је: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да се законом може прописати начин остваривања зајемчених људских и мањинских права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2, реченица друга); да јемства неотуђивих људских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2.); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. став 3.); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које

су повредом настале (члан 22. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58.); да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70.); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и опште-прихваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5.); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1.).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („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) утврђено је: да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13.); да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14.). Чланом 1. Протокола 1 уз наведену Европску конвенцију предвиђено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права и да претходне одредбе ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни. Чланом 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију предвиђено је да ће се свако право које закон прописује остваривати без дискриминације по било ком основу, као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу (став 1.) и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1. овог члана (став 2.). Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не садржи гаранције права на пензијско осигурање, односно права на пензију.

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, 142/14 и 73/18) прописано је: да пензијско и инвалидско

осигурање обухвата обавезно и добровољно пензијско и инвалидско осигурање (члан 1.); да се овим законом уређује обавезно пензијско и инвалидско осигурање (члан 2. став 1.); да се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности (члан 5. став 1.); да обавезно осигурана лица (у даљем тексту: осигураници), у смислу овог закона, јесу – 1) запослени, 2) лица која самостално обављају делатност и 3) пољопривредници, а да се обавезе за плаћање доприноса по основу осигурања утврђују у складу са овим законом (члан 10. ст. 1. и 3.); да осигураник стиче право на старосну пензију – 1) кад наврши 65 и најмање 15 година стажа осигурања, 2) кад наврши 45 година стажа осигурања (члан 19.); да се висина старосне и инвалидске пензије одређује тако што се лични бодови помноже са вредношћу општег бода на дан остваривања права (члан 61.); да се лични бодови осигураника утврђују множењем личног коефицијента осигураника и његовог пензијског стажа (члан 62.); да најнижи износ пензије припада осигуранику који оствари право на старосну, превремену старосну пензију односно инвалидску пензију ако му је та пензија мања од износа пензије утврђене по одредбама овог члана, да се ако најнижи износ пензије из става 1. овог члана исплаћене у осигурању запослених за претходну годину износи мање од 27% од износа просечне зараде запослених без пореза и доприноса на територији Републике у претходној години, за кориснике у осигурању запослених и у осигурању самосталних делатности најнижи износ пензије ванредно усклађује од 1. јануара текуће године за проценат којим се обезбеђује да се најнижи износ пензије за претходну годину доведе на ниво од 27% просечне зараде без пореза и доприноса у претходној години (члан 76. ст. 1. и 5.); да се највиши износ пензије одређује тако што лични коефицијент не може износити више од 3,8 (члан 78.); да приход и примања фонда чине средства – 1) доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, 2) средства за пензијско и инвалидско осигурање које се у случајевима и под условима утврђеним законом обезбеђују у буџету, 3) средства од имовине којом располаже фонд, 4) средства од камата остварених пласманом сопствених прихода фонда, у складу са законом, пословном банкарству, на тржишту новца или куповином обвезница чији емитент је држава, 5) субвенције и донације, 6) средства остварена продајом друштвеног капитала, друштвених и јавних предузећа или њихових делова, у складу са законом, 7) дивиденде на акције по основу ранијих улагања средстава за пензијско и инвалидско осигурање, у складу са законом, 7а) средства буџета за обавезе Републике Србије утврђене законом, 8) средства из других извора (члан 169. став 1.).

IV

Поводом оспореног Закона Уставни суд је констатовао да је на седници одржаној 23. септембра 2015. године, у предмету УЗ-531/2014, већ одлучивао о уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима наведеног Закона, те да је донео Решење о одбацивању поднетих иницијатива,

будући да је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање његове неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима.

У наведеном Решењу Уставни суд је, разматрајући оспорени Закон, пошао од члана 70. Устава и детаљно анализирао уставни домашај њиме зајемченог права на пензијско осигурање. С обзиром на то да се поднетим предлогом у овом уставносудском предмету уставност Закона оспорава и у односу на одредбу члана 70. став 2. Устава, наводима да држава има обавезу да пензионерима обезбеди одређени ниво прихода на основу кога ће њихов стандард бити очуван у највећој могућој мери у односу на период када су били запослени, те приказом података о вредности потрошачке корпе и висини пензија и истицањем да је смањење пензија неспојиво са системом обавезног пензијског и инвалидског осигурања и обавезом државе да се стара о економској сигурности пензионера, Уставни суд најпре поново указује на суштину уставних јемстава из наведеног члана Устава.

Одредбама члана 70. Устава, који је систематизован у делу посвећеном људским и мањинским правима и слободама, уређено је пензијско осигурање, и то тако да је одредбом става 1. тог члана предвиђено да се пензијско осигурање уређује законом, а одредбом става 2. да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера. То значи да Устав грађанима гарантује пензијско осигурање, као вид социјалног осигурања, али да конкретна права која проистичу из тог осигурања нису Уставом зајемчена права, већ је реч о правима која се установљавају законом. То даље значи и да законодавац има уставно овлашћење да мења законска решења којима је уређено пензијско осигурање, али и да је при томе ограничен и то, с једне стране општим уставним начелима и принципима и начелима у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе, а са друге стране обавезом да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера. Посматране као целина, наведене уставне одредбе значе и то да питање егзистенције по протеклу радног века није ствар само личне одговорности појединца, већ и одговорности државе, која индиректно подразумева успостављање система у коме се сигурност прихода у старости обезбеђује путем обавезног осигурања преко државних фондова пензијског осигурања. Дакле, наведеним уставним одредбама зајемчено је постојање тзв. јавног пензијског осигурања (које почива на плаћању обавезних доприноса), као инструмента за обезбеђење сигурности и трајности прихода по навршетку радног века. Модел пензијског осигурања и ниво прихода који се по основу тог осигурања остварује нису предмет уставног регулисања, већ је препуштено законодавцу да та и сва друга питања везана за пензијско осигурање, права из тог осигурања и услове за њихово остваривање у целости уреди законом.

Сагласно томе, систем пензијског осигурања успостављен важећим Законом о пензијском и инвалидском осигурању (као и раније важећим законима који су уређивали ову област), заснива се на обавезним доприносима који се плаћају током стажа осигурања (радног века), из чије уплате произлазе и права осигураника по основу пензијског осигурања, укључујући

и право на пензију. Права из пензијског и инвалидског осигурања стичу се и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности (члан 5. Закона о пензијском и инвалидском осигурању). Са становишта остваривања права на пензију, начело солидарности испољава се у два облика: први је кроз институте најниже и највише пензије (чл. 76. и 78. Закона о пензијском и инвалидском осигурању), посредством којих се врши прерасподела средстава од категорије са вишим примањима ка оној са нижим; други је кроз генерацијску солидарност, што подразумева систем текућег финансирања у коме актуелно запослена генерација (осигураници) плаћа доприносе којима се финансирају пензије тренутних корисника. Систем заснован на солидарности стога подразумева да се висина пензије обрачунава према унапред одређеној пензијској формули, а не према укупном износу доприноса које је осигураник уплатио током свог активног рада. Циљеви тако устројеног система пензијског осигурања јесу, са једне стране, одржање прихода након пензионисања на адекватном нивоу (тзв. релативни стандард пензионера), што се обезбеђује путем прописане пензијске формуле, а са друге стране, заштита егзистенцијалне сигурности оних са најнижим примањима, путем института најниже пензије.

Оспореним Законом пензије ниже од 25.000 динара изузете су од умањења, чиме је законодавац заштитио социјални положај пензионера са најнижим примањима. Пензије преко тог износа смањене су сразмерно њиховој висини, са циљем да се обезбеди финансијска одрживост пензијског система. Одрживост пензијског система је основна претпоставка сигурности и трајности прихода пензионера, што је обавеза државе која произлази из члана 70. Устава. Одржање релативног стандарда пензионера, као један од циљева успостављеног система пензијског осигурања, а на шта се позива и у поднетом предлогу, јесте комплексно питање, а за његово мерење користе се различити индикатори и параметри (најчешће коришћен индикатор је стопа замене којом се изражава однос прве пензије и последње зараде). То питање није уставна материја, нити пак, по схватању Уставног суда, одредбе члана 70. Устава дају основа за тумачење и тврдњу који је то ниво прихода којим се обезбеђује одржање животног стандарда након пензионисања. Свођење питања одржања релативног стандарда пензионера на вредност потрошачке корпе (засновану на месечним потребама трочланог домаћинства), која је при томе већа и од просечне зараде, на начин како се то чини у поднетом предлогу, није утемељено ни у логици пензијског осигурања, нити у успостављеном систему пензијског осигурања. Стога, по налажењу Уставног суда, поређење података о вредности потрошачке корпе са подацима о висини пензија само по себи не представља уставноправно релевантан разлог оспоравања уставности Закона, нити пак доказ за тврдњу да је оспореним Законом, услед смањења пензија, једном (мањем) броју пензионера, повређена обавеза Републике Србије да се стара о економској сигурности пензионера.

Поводом оспоравања Закона у односу на одредбу члана 58. став 2. Устава, према којој право својине може бити одузето или ограничено само у јавном

интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, и с тим у вези позивања у предлогу на обавезу државе као гаранта за обавезе фонда за остваривање права по основу обавезног пензијског и инвалидског осигурања, Уставни суд најпре указује на то да право на пензију, у систему пензијског осигурања заснованом на солидарности, по својој правној природи не одговара приватноправном институту права својине. Наиме, као што је напред речено, систем обавезног пензијског осигурања у Републици Србији је систем текућег финансирања у коме актуелно запослена генерација (осигураници) плаћа доприносе којима се финансирају пензије тренутних корисника, а заузврат има право да у будућности, када за то испуни услове, по истом принципу оствари право на пензију. У таквом систему, уплате се не прикупљају на индивидуални рачун уплатиоца са циљем његове капитализоване штедње (улагањем у нпр. различите инвестиционе фондове), чиме би се створило право својине на уплаћеним средствима и обезбедило право чија висина зависи искључиво од висине уложених средстава. Напротив, систем утемељен на солидарности и текућем финансирању почива на начелима јавног права: он је јаван јер њиме управља држава преко фондова које оснива, обавезан је а држава прописује стопе доприноса, износ пензије одређује на основу прописане формуле а не на основу стварно уплаћених доприноса, па не постоји еквивалентан однос између уплаћених износа и износа пензије. Сагласно наведеном, с обзиром на своју јавноправну природу, иако припада корпусу имовинских права, право на пензију не може се подвести под право својине у смислу приватног права, па се отуда и не може доводити у уставноправну везу са одредбом члана 58. став 2. Устава.

Поред тога што сматрају да је оспореним Законом повређен члан 58. став 2. Устава и предлагачи и иницијатори позивају се и на повреду права на имовину гарантованог чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, оспоравајући испуњеност захтева у погледу допуштености мешања у имовину појединца, а које је, према становишту Европског суда за људска права, оправдано под условом да је законито, да је учињено ради постизања легитимног циља и да је пропорционално. С тим у вези, Уставни суд подсећа да је у напред наведеном Решењу, полазећи од става Европског суда за људска права да су остваривањем права на пензију према националном законодавству створени имовински интереси корисника пензије и да такви интереси у случају да пензија буде умањена могу да представљају мешање у имовину појединца које потпада под заштиту права на имовину гарантованог Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, посебно образложио шта подразумева сваки од три захтева за оцену оправданости мешања у имовину, а потом испитао да ли оспорени Закон испуњава сваки од наведених захтева и на крају оценио да су испуњена сва три захтева, указујући и на конкретне одлуке Европског суда донете у сличним ситуацијама. Стога је Уставни суд, разматрајући наводе из предлога и поднетих нових иницијатива, утврдио да они не представљају нове уставноправне разлоге оспоравања сагласности

Закон са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у односу на разлоге које је Суд већ разматрао у предмету IУз-531/2014), из којих би евентуално произлазило да има основа за поновно одлучивање Суда, већ се њима заправо критикују аргументација и схватања Уставног суда изложени у образложењу Решења у наведеном предмету и изражава неслагање са извршеним оценама. При томе, знатан део навода у предлогу и иницијативама и у овом делу је заснован на погрешном схватању права на пензију као права својине, као и на схватању да је висина пензије стечено право чији се достигнути ниво сагласно члану 20. став 2. Устава не може смањивати, иако је Уставни суд и у Решењу IУз-531/2014 поновио своје схватање, изражено у већем броју одлука у досадашњој пракси, о томе шта је суштина и циљ уставне гаранције заштите достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава.

Што се тиче навода из предлога и поднетих иницијатива да су оспореним Законом повређена уставна начела владавине права и јединства правног поретка, те да садржина оспореног Закона не одговара његовом називу јер Законом није предвиђен рок до када ће важити, да је смањење пензија у супротности са чланом 20. став 2. Устава, да су пензионери различито третирани једни у односу на друге због различитих процената умањења пензија, као и у односу на запослене у јавном сектору и друге грађане, чиме је нарушено начело забране дискриминације из члана 21. Устава, да је одредба члана 4. Закона, према којој се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним и која не предвиђа право на жалбу нити друго правно средство против овако утврђених пензија у супротности са одредбама члана 36. Устава и члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те да је оспорени Закон несагласан и са одредбама члана 194. ст. 3. и 5. и члана 197. став 1. Устава, као и са одредбама члана 14. Европске конвенције и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију, Уставни суд је утврдио да су разлози оспоравања истоветни разлозима изнетим у иницијативама поводом којих је Уставни суд у предмету IУз-531/2014 донео Решење од 23. септембра 2015. године. Будући да се ради о уставноправним питањима која је Уставни суд већ разматрао и о којима је своје ставове детаљно образложио у наведеном Решењу, Суд је оценио да су, из разлога изнетих у том решењу, предлог и овде поднете иницијативе у том делу очигледно неосновани.

У односу на наводе предлога да доношење оспореног Закона и Решења Уставног суда од 23. септембра 2015. године представљају злоупотребу права од стране државних органа забрањену чланом 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, према коме се ништа у овој конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена овом конвенцијом, Уставни суд најпре указује на то да се наведеним чланом Европске конвенције не утемељује неко право, већ се предвиђа правило

тумачења исте конвенције, ради заштите њених циљева. Уставни суд даље налази да позивање предлагача на члан 20. став 1. Устава и с њим у вези на члан 58. став 2. Устава и могућност ограничења права својине само уз накнаду, није ни у каквој вези са садржином члана 17. Европске конвенције, као ни мишљење предлагача о разлозима због којих је законодавац донео оспорени Закон, а Уставни суд Решење у предмету IУз-531/2014. Уставни суд додатно указује на то да су и Народна скупштина при доношењу оспореног Закона и Уставни суд приликом разматрања његове уставности, поступали у складу са својим уставним надлежностима, а Суд и сагласно одредбама Закона о Уставном суду и судској пракси Европског суда за људска права.

Уставни суд је посебно размотрио наводе иницијативе којом је затражено да због изјава у јавности о резултатима трогодишње примене оспореног Закона покрене поступак за оцену уставности Закона, како би утврдио да ли је остварен циљ његовог доношења, односно да ли је ова законска мера услед остваривања своје сврхе у сукобу са одредбама члана 20. Устава, те да након спроведеног поступка донесе одлуку којом ће утврдити да оспорени Закон није у складу са Уставом и одреди начин отклањања последица насталих његовом применом. Будући да је након подношења наведене иницијативе оспорени Закон престао да важи, Уставни суд је констатовао да су престанком његовог важења престали и разлози оспоравања који се односе на разматрање испуњености циља због кога је донет. Поред тога, Уставни суд указује на то да, према члану 123. Устава, Влада утврђује и води политику, те у том смислу и предлаже Народној скупштини доношење одговарајућих закона, њихове измене и престанак важења. Оспорени Закон предложен је и донет као део пакета мера усмерених на консолидацију јавних финансија. Питање консолидације јавних финансија је превасходно економско питање, једнако као и оцена да ли је свеукупно предузетим мерама она остварена или није. Разматрање јавно-финансијских и економских кретања и предвиђања спада у делокруг извршне власти, а не Уставног суда, који таква разматрања не може да испитује и да оцењује да ли су она поткрепљена или не, јер то не спада у његову надлежност.

Полазећи од претходно детаљно анализираних разлога оспоравања уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, а имајући и виду да је оспорени Закон престао да важи, Уставни суд је испитивао да ли су испуњене процесне претпоставке за даље вођење поступка. У том смислу, Уставни суд констатује да је одредбом члана 64. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15) предвиђено да када је у току поступка пред Уставним судом општи акт престао да важи, Уставни суд може одлуком утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, односно са потврђеним међународним уговором, ако нису отклоњене последице неуставности. Будући да је Уставни суд оценио да наводи предлагача и иницијатора о неуставности оспореног Закона, односно о његовој несагласности са потврђеним међународним уговором

нису основани, а с обзиром на одредбу члана 64. Закона о Уставном суду, Суд је утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за даље вођење поступка. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак, решавајући као у тачки 1.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетом предлогу и иницијативама, захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспореног Закона о привременом уређивању начина исплате пензија је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 3. изреке.

V

Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по поднетим иницијативама за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16), којом је прописано да се плате и пензије могу повећати само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће плата општег нивоа државе у БДП да буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће плата општег нивоа државе, односно пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената, Уставни суд је нашао да иницијативе не садрже уставноправне разлоге оспоравања, нити се наводи иницијатора могу довести у везу са садржином одредаба члана 3. став 1, члана 20. став 3, члана 23, члана 58. ст. 1. 2. и 3. и члана 70. Устава у односу на које је наведена законска одредба оспорена. Ово стога што као разлоге оспоравања сви иницијатори наводе само да се оспореном одредбом спречава усклађивање пензија са инфлацијом и угрожава егзистенција великог броја пензионера.

Разматрајући наводе иницијатора којима се оспорава уставност одредбе члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 142/14) у односу на одредбе члана 3, члана 23. став 1. и члана 58. Устава, Уставни суд је такође нашао да иницијативе не садрже уставноправне разлоге оспоравања, што је основна претпоставка за поступање Суда, већ само тврдњу иницијатора о томе да су повређене наведене одредбе.

У односу на наводе иницијатора да одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему и члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању нису у сагласности са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Уставни суд указује на то да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну усаглашеност закона, као ни међусобну усаглашеност појединих одредаба истог закона.

Сагласно наведеном, Уставни суд је, применом одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио поднете иницијативе, решавајући као у тачки 2. изреке.

VI

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1, члана 46. тачка 7) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“ број 103/13), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење IУз-351/2015 од 25. априла 2019. године („Службени гласник РС“, број 48/19)

** Поводом Решења IУз-351/2015 од 25. априла 2019. године, судија Уставног суда др Милан Шкулић издвојио је несавласно мишљење, а судија др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás) издвојио је савласно мишљење, која су оба објављена заједно са овим решењем у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 48/19, а која се објављују и у Билтену Уставног суда, савласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ на решење Уставног суда број IУз-351/2015

Уставни суд је својим решењем IУз-351/2015, на седници одржаној 25. априла 2019. године, 1) *обуставио постојање* за утврђивање неуставности и несавласности са потврђеним међународним уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, др. 116/14 и 99/16), те 2) одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, др. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16) и члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 142/14), као и *захтеве за обуставу извршења* појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу Закона чија је уставност и савласност са потврђеним међународним уговором оспорена поднесеним иницијативама.

Уважавајући и поштујући право сваког уваженог судије Уставног суда на сопствени став, изражавам своје неслагање са садржајем решења Уставног суда број IУз-351/2015, донетог већином гласова судија Уставног суда, што чиним из неколико разлога, који се своде на:

1) начелан став да покретање поступка оцене уставности конкретног закона свакако не значи да ће Уставни суд „априорно“ установити неуставност закона чије је доношење иначе, са становишта елементарне заштите виталних економско-финансијских интереса државе, али и грађана уопште, сасвим легитимно и уставноправно прихватљиво, као и начелан став о значају јавне расправе у одређеним поступцима пред Уставним судом;

2) начелан став да је Уставни суд у конкретном случају морао, али и реално могао да поступа знатно брже, те да је, што иначе, има посебну важност у овом случају, знатно раније био у прилици да донесе како решење о покретању/непокретању поступка, односно друге одговарајуће одлуке/

решења (у време важења оспореног Закона), за утврђивање његове неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором или за обуставу таквог поступка, онда када је Закон већ престао да важи, а тај моменат је наступио још пре скоро седам месеци;

3) пропуштање Уставног суда да у свом решењу јасно одговори на неколико важних питања која се односе суштински садржај уставно-правно оспореног закона, што се пре свега тиче правне суштине права на пензију, те могућности/немогућности државе да на одговарајући начин мења утврђене износе пензија или не врши њихово усклађивање;

4) проблематичан садржај решења Уставног суда, а нарочито његов превише „економско-финансијски карактер“, који је, притом, прилично једностран, без обзира што су економско-финансијски разлози основни и практично кључни аргументи за усвајање конкретног закона, те лимитирани период његовог важења и што они свакако представљају елемент за оцену (не)постојања одговарајућег јавног интереса, а што је скопчано и са непотребним и претераним залажењем Уставног суда у проблематику *ratio legis*-а уставноправно оспореног Закона;

5) избегавање Уставног суда да са становишта уставноправних резона пажљивије и суштински анализира могући дискриминаторски и неселективни карактер оспореног Закона узимајући, притом, у обзир и релевантну праксу Европског суда за људска права.

I

Покретање поступка оцене уставности конкретног закона није „прејудицирање“ неуставности, а јавна расправа у поступку пред Уставним судом је начелно од огромног значаја

Начелно сматрам да само по себи, покретање поступка за оцену уставности било којег конкретног закона, па и Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16), нема „апприоран и прејудицирајући карактер“, те да то свакако не значи да се тај поступак „обавезно“ мора окончати одлуком о неуставности закона који је био предмет оцене уставности пред Уставним судом. То важи како онда када поступак својом одлуком покреће сам Уставни суд на основу иницијатива за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором, тако и када се ради о поступку ове врсте који су покренули одређени овлашћени предлагачи, као што је то и био случај у конкретном предмету број IУз-351/2015.

Међутим, један „комплетан“ и мериторан поступак нормативне контроле Уставног суда, а нарочито када је он скопчан и са процесним могућностима (које у овом случају Уставни суд није користио) за јавну расправу, у складу са чланом 37. став 2. Закона о Уставном суду, је увек пожељан у уређеној правној држави и он само може суштински допринети укупно бољем квалитету правног система, што начелно важи и у погледу закона који више нису на снази, односно не примењују се, али су, наравно, у периоду

свог важења, остварили одређени правни, а у случају Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16), свакако и одговарајући економско-финансијски ефекат.

Уверен сам да би у овом конкретном случају одржавање јавне расправе пред Уставним судом било веома корисно, те да је оно било чак и неопходно, не само због сложености уставноправног питања о којем се радило, као и због једне рационалне потребе да се кроз одговарајуће „сучељавање“ правних аргумената омогући квалитетније одлучивање Уставног суда, већ и зато што се у конкретном случају ради о многобројним иницијативама и предлогу народних посланика, који се односе на Закон који се тиче једног заиста великог броја грађана, тј. ради се о стотинама хиљада грађана на које се односе нормативна решења тог закона, из чега произлази да би јавна расправа у таквом предмету допринела и вишем степену легитимности одлуке/решења Уставног суда.

Из овога произлази и да би јавна расправа у поступку пред Уставним судом на један начин, који је не само у складу са Законом о Уставном суду (члан 37.), те потпуно легитиман у држави која се одликује владавином права, већ и веома пожељан у демократској правној држави, омогућила да се сви ти грађани (пензионери), којих је више стотина хиљада, а којих се примарно тиче уставноправно оспорени Закон, на један достојанствен начин и потпуно неvezано за то каква ће одлука Уставног суда бити донесена у конкретном случају, јасно увере у настојање Уставног суда да с пуном пажњом одлучује о релевантним уставноправним аргументима у смислу *pro et contra* у односу на оспорени Закон.

Овде треба имати у виду да је према члану 37. став 1. Закона о Уставном суду, одржавање јавне расправе у поступку оцењивања уставности или законитости *правило*, а да само *по изузећку* (члан 37. став 1. Закона о Уставном суду) Уставни суд може одлучити да се не одржи јавна расправа ако оцени да је у току поступка ствар довољно разјашњена и да на основу прибављених доказа може одлучити и без одржавања јавне расправе. Сматрам да овај разлог за неодржавање јавне расправе није постојао у конкретном случају.

Наравно, може се приметити да је јавна расправа и иначе, у досадашњој пракси Уставног суда била очигледан *изузећак*, а не правило, као што би њено одржавање морало бити у складу са чланом 37. став 1. Закона о Уставном суду.

Такође се јавна расправа не мора одржати ни ако је у истој ствари већ одлучивано, а нису дати нови разлози за другачије одлучивање (члан 37. став 2. Закона о Уставном суду), али се ни тај разлог не може применити када је у питању конкретан случај, јер претходно одлучивање Уставног суда „о пензијама“ (Уз-531/2014), нема карактер „исте ствари“, ни по ставу самог Уставног суда у његовом решењу Уз-351/2015, иако се наравно, по логици ствари, ради о изразито повезаним питањима.

Када се ради о конкретном случају, треба имати у виду и да се у складу са чланом 37. став 2. Закона о Уставном суду, јавна расправа не мора одржавати ни онда када постоје услови за обуставу поступка, али су ти услови

у конкретном случају наступили тек 30. септембра 2018. године, када је Уставни суд и стекао процесну могућност да поступи у складу са чланом 57. став 2, а у вези са чланом 64. Закона о Уставном суду.

Није споран теоријски став који полазећи од тога да „уставно судство значи контролу над најважнијом законодавном државном функцијом“, уставновљава правило да „противуставност треба да буде очигледна, а у сумњи треба узети да је закон сагласан са уставом“ (Ратко Марковић, *Уставно право*, 24. издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 539), али то не значи да је *очигледност* *прошлого* *уставности* *услов за покретање поступка* за оцену уставности. Обрнуто, смисао овог правила је да се поступак за оцену уставности конкретног закона покрене увек када постоји одговарајућа могућност заснована на релевантној степену сумње да се ради о неуставним законским нормама, а онда би Уставни суд у таквом (покренутом) поступку, тек када то *несумњиво* закључи, могао одлучити да се ради о неуставним нормама. Обрнуто, ако као исход таквог поступка (пре)остане *само сумња*, Уставни суд би закључио да су законске норме сагласне са Уставом.

Када се ради о конкретном случају, овде је поступак, као што је претходно објашњено, формално покренут у складу са чланом 168. став 1. Устава Србије предлогом одређеног броја народних посланика, а постојао је и већи број иницијатива за оцену уставности у складу са чланом 168. став 2. Устава Србије, које саме по себи, не доводе „аутоматски“ до покретања поступка. Међутим, као што је претходно већ објашњено, иако је поступак формално покренут у складу са чланом 168. став 1. Устава Србије, Уставни суд није спровео „комплетан“ и мериторан поступак нормативне контроле, који би подразумевао и коришћење законске могућности одржавања јавне расправе прописане одредбама члана 37. Закона о Уставном суду. Из овога, по мом мишљењу, произлази да је Уставни суд практично на извршан начин „превремено“ (парадоксално у односу на прилично дуго укупно трајање поступка), што у ствари, значи без мериторног поступка, уз одржавање јавне расправе, закључио да не постоји *очигледна неуставност*, а при томе је своје решење којим је обуставио поступак донео читавих скоро седам месеци од тренутка када се за то испунио услов у смислу одредаба члана 57. тачка 2. Закона о Уставном суду.

II

Брзина одлучивања Уставног суда

Ни Уставом Републике Србије, нити Законом о Уставном суду, као ни било којим другим формалним извором права које се примењује у поступку пред Уставним судом, нису прописани неки посебни рокови поступања Уставног суда када се ради о одлучивању о поднесеним иницијативама/предлозима за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одређеног закона. То што нема таквих рокова (а и када би они постојали, они би по логици ствари, били само индуктивног

карактера), ипак не значи да Уставни суд нема дужност брзог поступања. Сам Уставни суд се често бави правом на суђење у разумном року, односно брзином поступка као елементом права на правично суђење, па и из тога произлази да и он сам има дужност брзог поступања, односно обавезу доношења одлука у разумном року.

Наравно, брзина било ког поступка, па и поступка пред Уставним судом ипак није основни процесни циљ, а свакако не треба ни грубо поистовешћивати брзину и ефикасност поступка. Давно је речено да је најбржи суд – „преки суд“. Такав „суд“ је, наравно, недопустив у правној држави, односно држави која се одликује владавином права. Сваки поступак, па и поступак пред Уставним судом, мора бити како брз, тако и правичан, те спроведен у складу са Уставом и релевантним законским прописима. Из овога произлази да је и брзина поступања Уставног суда ипак релативна категорија, а од саме брзине у вођењу поступка далеко је важнији квалитет поступка пред Уставним судом и наравно квалитет саме одлуке/решења Уставног суда која/које из таквог поступа коначно произиђе.

Када се ради о конкретном уставноправном предмету број IУз-351/2015, чини се да је Уставни суд могао далеко брже да одлучи о предмету поступка, што се посебно односи на решење које је коначно и донесено, а то је решење о обустави поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16), јер је тај конкретан Закон престао да важи још 30. септембра 2018. године, а Уставни суд је своје решење о обустави поступка донео крајем априла 2019. године.

III

Пропуштање Уставног суда да одговори на неколико важних питања

Иако је решење Уставног суда у предмету број IУз-351/2015 прилично обимно и мада се не може оспорити напор Уставног суда да објасни низ релевантних питања, од којих се нека доминантно тичу *ratio legis*-а оспореног Закона, те се односе како на извесне друге правне проблеме, тако и на одређене економско-финансијске аспекте, а нека од тих питања имају и одговарајући уставноправни значај, сматрам да је Уставни суд ипак пропустио да прецизно и у потпуности одговори на све релевантне аспекте који произлазе из неколико основних важних питања:

- Каква је правна суштина права на пензију?
- Да ли је пензија имовинско право, те да ли пензија представља својину, односно право својине?
- Да ли је пензија искључиво/претежно/делимично социјална категорија?
- Да ли држава има право да потпуно слободно мења износ пензија, те посебно, на основу којих критеријума, када и зашто (попут реаговања на одређене економско-финансијске околности) може да их умањује, те како утврдити који је „ниво мешања“ државе легитиман?

III

(a)

Правна суштина права на пензију

Пензија представља одређени редован приход људи, односно грађана који остварују право на пензију. Тај приход представља одредиву величину, али он није дефинитиван у неком свом „коначном облику“. Није спорно да је у остваривању (укупних/коначних) прихода, примањем пензије заступљен и изванредан елемент „алеаторности“, јер зависно од дужине живота након испуњавања услова за примање/стицање пензије, непосредно зависи и који ће укупан износ новца током одређеног временског периода примити конкретан пензионер. Таква „алеаторност“ и једна врста „неодређености“ се, дакле, подразумева по логици ствари, али она ни у ком случају не сме зависити само од било чије воље, односно не сме бити арбитрерна.

Такође, има наравно људи који пензију „ни не дочекају“, исто као што постоје и ситуације да су неки запослени један број година радили и издвајали део својих плата/прихода у пензијски фонд, али како никада нису остварили потребан број година минималног стажа, никада нису ни стекли право на пензију, иако су навршили одређене године живота (минимално 65) и без обзира што су чак можда (ако су у периоду издвајања доприноса који је трајао мање од минималних 15 година, имали велике приходе) реално уплатили у пензијски фонд више средстава него други људи који су знатно дуже радили и издвајали доприносе, али су имали много мања примања.

Коначно, иако је то веома ретко у пракси, могуће је и да неко ко оствари право на пензију, својом вољом, из било којег, како рационалног, тако и сасвим ирационалног разлога, никада заиста не постане пензионер, јер се ту ради само о праву, а не и о дужности.

Из свега претходно наведеног произлази да је право на пензију специфично и сложено право, које у неким својим елементима има и *sui generis* карактер, што све по мом мишљењу ипак није довољно квалитетно и јасно објашњено у решењу Уставног суда у односу на које сам издвојио мишљење, а што је притом од релевантног значаја и у односу на оцену о уставности/неуставности оспореног Закона.

III

(б)

Имовински карактер пензије

Не може бити спорно по логици ствари да пензија има и одговарајући имовински карактер, јер приходи које конкретна лица као пензионери редовно остварују примањем пензије, постају део њихове имовинске активе, односно увећавају њихову имовину. По дефиницији, пензија има одговарајућу имовинску компоненту.

С друге стране, иако је неспорно да пензија има (и) имовински карактер, питање је да ли се сама пензија по себи може сматрати својном,

јер иако се она изражава у новчаном облику, као одговарајућа сума која се редовно прима, а чија се висина усклађује у складу са законом итд, као што је претходно већ објашњено, коначан износ онога што ће се примити у облику пензије је релативног карактера, исто као што се право на пензију не мора и свакако остварити, јер на пример, има људи који су деценијама издвајали део прихода ради уплата у пензијски фонд, али стицање права на пензију никада нису дочекали, тј. право на пензију нису остварили. Из овога произлази да се пензија, без обзира што има одговарајући имовински карактер, не може као таква, сама по себи, сматрати својином лица које пензију прима, иако она на одговарајући начин утиче на стицање својине, јер једном стечена пензија неспорно временом, односно периодично према одговарајућој динамици примања пензије, доприноси увећању имовинске активе лица које је прима. То практично значи да износ новца који се добија представља својину примаоца пензије. Стога је Уставни суд морао да се позабави и анализом уставно-правно оспореног Закона у односу на члан 58. став 1. Устава Србије којим се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Као што ће се то детаљније објаснити у даљем тексту, ово схватање које се темељи на прихватању да пензија има имовински карактер, иако сама по себи не представља својину, је у складу и са праксом Европског суда за људска права (*Aielli и други и Arbot против Италије*, од 19.07.2018, представке бр. 27166/18 и 27167/18 и неки други случајеви пред ЕСЉП), који закључује да пензија има имовински карактер, те прихвата и оправдава легитимну могућност државе да се онда када то налаже одговарајући јавни интерес, попут потребе одговарајућег реаговања у условима тешких економских криза, непосредно „меша“ у модификовање висине пензија, тако што би се оне умањивале или би се лимитирало њихово будуће периодично усклађивање. Међутим, овде је од кључне важности што Европски суд за људска права заузима став да је та легитимна могућност државе ограничена оценом у односу на *ниво*, односно обим таквог „мешања“, који не сме бити „превелик“, односно „неодмерен“ на адекватан начин, што по логици ствари у сваком конкретном случају представља одговарајући *questio facti*.

Из свега претходно наведеног произлази да право на пензију, иако на самој пензији као таквој, лице које је прима нема „право својине“, јер сама пензија није предмет својинског права, свакако јесте (и) *имовинско право*, *стечено како на основу закона, тако и на основу Устава*, а Уставни суд није довољно квалитетно образложио свој став да је конкретно умањивање пензија спроведено на основу норми оспореног Закона, у складу и са Уставом, везано за, пре свега, питање нивоа и обима интервенције државе у односу на висину пензија и њихово усклађивање у одређеном будућем временском периоду.

III

(в)

Социјални карактер пензије

Пензија, која као што је претходно објашњено, има имовински карактер, без обзира што она иначе, сама по себи, не представља „својину“, има и одговарајући социјални карактер, што свакако не значи да се она може на било који начин поистовећивати са социјалном помоћи, или било којим другим обликом „чисте“ социјалне интервенције и уопште, стриктно социјалног деловања државе. Према члану 70. став 1. Устава Србије, пензијско осигурање утврђује се законом, а Република Србија се у складу са чланом 70. став 2. Устава Србије стара о *економској сигурности пензионера*.

Из претходно цитираног члана 70. став 2. Устава Србије, произлази дужност државе, односно Републике Србије да се стара о економској безбедности пензионера, што се по логици ствари примарно односи на два основна аспекта.

Први аспект уставне обавезе државе да се стара о економској безбедности (сигурности) пензионера (члан 70. став 2. Устава Србије), је „чисто“ или стриктно социјалног карактера, и он се своди на дужност државе да обрати посебну пажњу на пензионере са најнижим пензијама, те да не допусти њихово осиромашење у таквом (драстичном) обиму, који би реално могао угрозити њихову егзистенцију. Овај аспект непосредно произлази из захтева елементарне друштвене солидарности, мада када је реч о пензијама, није сасвим извесно да је друштвена солидарност овде од кључног значаја, нити да има „апсолутни карактер“, што на пример, сасвим очигледно произлази између осталог и из законског лимита који се односи на минималан стаж који лице мора да оствари, уз минималне године живота (старост), да би уопште стекао право на пензију.

Као што ће се то још објаснити у даљем тексту, из претходног објашњења да социјални аспект пензија није примаран, произлазе и други закључци, који су од непосредног значаја и када се ради о уставноправно оспореном закону, чијим су нормама од умањења пензија изузети пензионери који примају најниже пензије, те се висина пензија различито увећавала за различите категорије пензионера, према искључивом критеријуму висине пензија итд, иако уопште није спорно да има и пензионера који примају ниске пензије, јер су, док су радили, формално имали мале приходе, те су мало и издвајали у пензијски фонд, али како им саме те пензије нису једини приход, те с обзиром да су пре пензионисања остваривали друге често и велике приходе, они ни у ком случају не спадају у социјално угрожене.

Дакле, сама висина пензије, иако по правилу она то најчешће заиста јесте, није увек и у сваком случају апсолутно поуздан „индикатор“ реалне економске моћи конкретних пензионера, а ово ће још бити детаљније

објашњено у даљем тексту који се односи на могући дискриминаторски и неселективни карактер уставноправно оспореног Закона.

Други аспект уставне обавезе државе да се стара о економској безбедности (сигурности) пензионера (члан 70. став 2. Устава Србије), је ширег значаја и своди се на обавезу државе, односно њеног правног система, да пропише одговарајуће ефикасне правно-финансијске механизме, који ће спречити временско обезвређивање пензија, што значи да држава мора одговарајућим прописима предвидети периодично усклађивање пензија, било са инфлацијом, било са трошковима живота, или на основу комбинације тих и других што је могуће поузданијих критеријума, тако да се реална „вредност“ пензија у највећој могућој мери сачува у будућем временском периоду, све док конкретна лица примају пензије.

Из свега претходно наведеног произлази да пензија свакако има и одређени социјални карактер, али да он начелно, овде ипак није доминантан, већ је пре свега, корективног карактера, јер је основни критеријум висине пензија, непосредно везан за износ који је конкретно лице док је било запослено уплаћивало у пензијски фонд, што значи да је висина пензија *начелно корелативна* висини плате, односно других прихода из којих се издвајало у пензијски фонд. Наравно, таква корелативност није ни потпуна, нити је механичка, па и из тога произлази да пензија има и одређени социјални карактер, који ипак, није доминантан.

III

(Г)

Мењање утврђених износа пензије

Утврђивање („израчунавање“) износа пензија не сме бити арбитрерно. Оно се начелно заснива на три главна параметра: „*обрачунска (акруална) стопа* – стопа по којој запослени зарађује пензију за сваку годину обухвата; *ревалоризација прошлих зарада* – начин на који се прошле зараде коригују у складу са променама животног стандарда од времена када су доприноси уплаћивани у систем до времена када се пензија исплаћује и *обрачунски период* – дужина радног стажа која се узима у обзир приликом рачунања пензијског основа.“ (према: Катарина Станић, *Пензијски систем у Србији – дизајн, карактеристике и препоруке*, стр. 24, доступно на: <http://www.clds.rs/newsite/kasa-penzioni-sistem-srp.pdf>, приступљено 24. јуна 2019. године, у 12.50 h).

Када се ради о проблему накнадних промена у висини већ утврђених/„израчунатих“ пензија, што је и предмет уставноправне оцене Уставног суда у конкретном случају, суштина је да и када се већ стечене пензије умањују на основу закона, онда када то намеће одређени легитимни јавни интерес, те када се то чини на одговарајући пропорционалан, односно сразмеран начин, уз узимање у обзир и релевантних социјалних критеријума, тиме се не сме драстично одступати од основних и начелних критеријума, који су засновани на претходно наведеним „главним параметрима“ за утврђивање/израчунавање износа (висине) пензија.

Из претходно објашњене „социјалне компоненте“ пензије, која се темељи на Уставу (члан 70. став 1.), у комбинацији са чињеницом да сама конкретна висина пензије није стечено право (што се детаљније објашњава у даљем тексту) произлази и могућност државе да на одговарајући начин мења утврђене износе пензија, али само уз поштовање одређених лимита који делују онда када се држава упусти у мењање утврђених износа пензија, или прописивање њиховог „замрзавања“ за одређени временски период, другачијег усклађивања њихове висине и сл.

Поред тога, такви лимити у односу на могућност овакве државне интервенције непосредно произлазе и из потребе да се поштује начелно правило да висина пензије мора бити у одговарајућој корелацији са износом који су конкретна лица уплаћивала у пензијски фонд док су били запослени, што се, по правилу, своди на корелативни однос између висине некадашњих плата и „садашњих“ пензија.

Уставни суд је у праву када закључује да је погрешно схватање истакнуто у већини иницијатива као и у предлогу, који се односе на уставноправно оспоравање Закона, да пензија представља право својине (што је претходно већ објашњено), као и да је „висина пензија стечено људско право чији се достигнути ниво сагласно члану 20. став 2. Устава Србије, не може смањивати“, а што је Уставни суд с правом закључио и у свом претходном решењу које се у основи тиче истог проблема – IУз-531/2014. Међутим, сматрам да Уставни суд није довољно детаљно и садржински квалитетно објаснио да је у конкретном случају, с једне стране, јавни интерес, који се огледао у неопходности стабилизовања економско-финансијског стања у држави која је била у буџетској кризи, наметао да се уштеде постигну баш умањењем пензија, или претежно на такав начин, а не и на друге потенцијално адекватн(и)е начине, те да је, с друге стране, ниво државне интервенције при томе („обим мешања државе“), а посебно са становишта критеријума који су потенцијално претерано „механички“, те се морају уставноправно „тестирати“ са становишта могуће неселективности и потенцијалне дискриминације (подела пензија према висини на различите категорије, што се детаљније објашњава у даљем тексту), био у потпуности одговарајући, те заиста омогућио да се „терет“ умањења пензија и њиховог будућег неусклађивања, односно неједнаког усклађивања у одређеном временском периоду, подели у битној мери равномерно, уз узимање у обзир и важних социјалних разлога да се умањењем пензија не погоде пензионери који су најсиромашнији.

IV

Сувише „економско-финансијски карактер“ резоновања
Уставног суда и претерано фокусирање на *ratio legis*-а
оспореног Закона

Економско-финансијски карактер резоновања Уставног суда, који је чини се непотребан у некој већој мери, може се уочити и то:

- 1) како у једном општем смислу, када се он своди пре свега на објашњавање уставноправно оспореног Закона, што не би требало да уопште или бар не у битној мери и буде садржано у решењу Уставног суда,
- 2) тако и конкретно, када се на начин који није у потпуности тачан, објашњава пензиони систем Србије, тако што се инсистира на томе да он не представља „капитализовану штедњу“, већ се темељи на „међугенерациској солидарности“ и „текућем финансирању“.

IV

(а)

Начелно економско-финансијско резонавање Уставног суда
и преокупираност разматрањем *ratio legis*-а

Иако никоме, ни иоле реалном не може бити спорно колико су важна питања која се односе на јавне финансије, стање у државном буџету, висуину јавног дуга, односно дефицита, тј. битно нарушен однос између прихода и расхода у државном буџету и сл, сматрам да образложење решења Уставног суда у предмету ИУз-351/2015, а посебно у делу које се односи на навођење претходног решења Уставног суда која се односи на ово питање (ИУз-531/2014), а то се односи и на део дискусије на седници Уставног суда из које је проистекло решење у предмету ИУз-351/2015, садржи сувише „чисто финансијско-економских аргумената“, и то у мери која превазилази садржај којим би се у образложењу, као и током дискусије на седници Уставног суда, могла/морала „правдати“ изрека решења Уставног суда, односно „правац“ његовог одлучивања. Уставни суд је овде применио сличан резон као и када је одлучивао о предмету ИУз-138/2016, који се односио на тзв. солидарни порез (Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 108/13), у време важења).

Донекле би се такви економско-финансијски аргументи, некада чак и у форми својеврсне „жалопојке“ и „кукњаве“ (што је посебно типично у предмету ИУз-138/2016), у односу на стање јавних финансија у време усвајања оспореног закона, могли сматрати и оправданим, али би чисто уставноправни аргументи неспорно морали бити изразито доминантни приликом уставноправног резонавања, у решењу Уставног суда у ИУз-351/2015.

Сматрам да економско-финансијски аргументи свакако имају огромну важност, попут и анализе система пензијског осигурања, који се заснива на тзв. међугенерациској солидарности, али је њима место далеко пре у образложењу конкретног предлога закона који је између осталог, и финансијско-економске природе. Улога таквих аргумената је, пре свега, да послуже за рационално објашњење народним посланицима у поступку усвајања закона, која је основна сврха конкретних законских решења, а такође, у правној држави они служе и да се најширој јавности, односно грађанима, ваљано објасни зашто се доноси конкретан закон. Такви аргументи дакле, сасвим легитимно могу бити део суштински оправданог *ratio legis*-а тог

конкретног закона, као и било којег другог сличног закона, јер заиста није спорно да држава има не само право, већ и дужност да консолидује стање својих финансија, што наравно, увек мора чинити на уставноправно прихватљив начин, било да се ради о платама и другим приходима запослених у јавном сектору или о пензијама.

Економско-финансијски разлози могу, дакле, да буду веома значајан и убедљив аргумент у скупштинској расправи приликом образлагања предлога закона. Они наравно могу такође да послуже за коректно објашњење јавности, а нарочито оним грађанима чији се приходи умањују, односно пензионерима чије се пензије умањују и сл, али такви аргументи који су, иначе, по правилу неправног карактера, начелно не би требало да буду толико упадљиви и имају тако доминантно место у образложењу решења Уставног суда, као ни приликом размене мишљења о конкретном уставноправном питању на седници Уставног суда.

Коначно, свакако није споран ни дугорочан интерес самих грађана да држава има стабилну финансијску ситуацију, што је важно и када се ради о квалитету правног система, али и система социјалне заштите, успешности остваривања свих других значајних државних и друштвених функција итд. Такође је ноторно познато да ако једна генерација грађана троши више него што ствара, то у крајњој линији, далеко скупље плаћа/враћа нека будућа генерација, односно неке будуће генерације, а у крајњој линији, „потомци оних што троше више него што имају“, што наравно, не само да елементарно није правично, већ се тако потенцијално озбиљно угрожава и будућност државе и њених грађана, као и конкретног друштва уопште. То посебно важи када се ради о односу броја људи који су у пензији и оних који су запослени, а што се своди и на често заступљену тезу о „запосленима који издржавају пензионере“, а која је у својој варијанти „међугенерациске солидарности“ и „система текућег финансирања“, нашла место и у решењу Уставног суда ГУз-351/2015. Међутим, сви ти заиста сасвим оправдани аргументи, који се лако могу на рационалан начин објаснити, су пре свега, садржани у *ratio legis*-у конкретног закона и иако они могу да у одређеној мери буду део и комплетне уставноправне анализе, тада такви аргументи, а нарочито у формалном смислу као део садржаја конкретног решења Уставног суда, или као део дискусије на седници Уставног суда, ипак не смеју да однесу превагу у односу на релевантне уставноправне резоне, који би за Уставни суд увек морали да буду у центру пажње и на којима се у крајњој линији, једино и могу у мериторном смислу, темељити његове одлуке.

Коначно, када се већ Уставни суд непотребно упустио у прилично сложене економско-финансијске анализе, којима се у ствари, може правдати само, тј. скоро искључиво *ratio legis* конкретног закона, али које саме по себи нису уставноправно релевантне, онда је то требало да чини на један знатно опрезнији, па и далеко умеренији начин, не само у погледу претходно истакнуте, изразите, сувише наглашене и објективно превелике преваге таквих искључиво економско-финансијских резона у односу на стриктно

правне и уставноправне аргументе, већ и са становишта потребе њиховог рационалног „суочавања“ са могућим контрааргументима те врсте.

То значи да би увек када се бави оценом уставности закона чија решења производе одређени економско-финансијски ефекат, те се тичу како државног буџета, тако и стандарда грађана, као што је то случај када се ради о закону којим се уређује висина пензија, Уставни суд морао да своју „економско-финансијску анализу“ лошег стања државних финансија не сведе само на прилично једнострано анализирање конкретних финансијско-економских аргумената појединачно, и то искључиво оних који говоре у прилог штедње умањењем пензија, већ и корелативно, тј. у њиховој међусобној вези, а посебно у погледу могућих контрааргумената те врсте. Дакле, таква економско-финансијска анализа, која је иначе у неком већем обиму ипак непотребна у решењу Уставног суда, као и током дискусије на седници Уставног суда, ако се Уставни суд у њу већ упушта, би морала да буде изложена и са становишта „сучељавања“ аргумената такве економско-финансијске природе међусобно, па и на изванредан начин у складу са начелом контрадикторности, што значи и у једном *pro et contra* смислу.

На пример, када се констатује да се умањењем пензија остварују одређене буџетске уштеде у одговарајућем износу, штити стабилност угроженог финансијског система, омогућава одрживост укупног система пензијског и социјалног осигурања и сл, потребно је, са становишта елементарне коректности, у такву анализу уврстити и одређене контраефекте, попут истицања неспорне чињенице да пензионери којима се умање пензије, онда самим тим и мање троше, односно они сами су онда када су им умањени приходи, приморани на мере индивидуалне штедње, те одрицање од одређене потрошње, коју би, иначе, остварили да им пензије нису умањене. Тада наравно, у извесној мери опадају и порески приходи државе, те укупна буџетска уштеда за коју се тврди да је постигнута умањењем пензија, у одређеној мери постаје мања. У такву анализу се Уставни суд није упуштао, чиме је, по мом мишљењу, поступио једнострано.

Наравно, као што је претходно већ објашњено, сматрам да све ово, у ствари, ни не треба да буде у некој иоле већој мери ни садржано у решењу Уставног суда, нити да буде део разматрања на седници Уставног суда, јер се како одлуке/решења/закључци Уставног суда, тако и уопште, резонување Уставног суда у процесу одлучивања, начелно мора примарно темељити стриктно на уставноправним аргументима, али када је већ Уставни суд у одређеној мери „економизирао“ своје резонување, те се, чини ми се, превише бавио економско-финансијском проблематиком у односу на уставноправно анализирање норми оспореног Закона, онда је тада могао/морао да се бави и другим правцима такве економско-финансијске анализе, тако што би, између осталог, указао и на друге могуће начине уштеде, осим умањењем пензија, иако би свакако, било знатно боље да се Уставни суд уопште ни не упушта у такве анализе, које су стриктно ванправног карактера.

IV

(б)

Контрадикторно објашњење система
пензијског осигурања у Србији

У образложењу решења Уставног суда IУз-351/2015 постоје и одређене очигледне контрадикције приликом објашњења система пензијског осигурања у Србији, па се тако наводи (што је у основи примарно део *ratio legis*-а уставноправно оспореног Закона), да систем обавезног пензијског осигурања у Републици Србији представља „систем текућег финансирања у коме актуелно запослена генерација (осигураници) плаћа доприносе којима се финансирају пензије тренутних корисника, а заузврат има право да у будућности, када за то испуни услове, по истом принципу оствари право на пензију“.

Потом Уставни суд закључује да се у таквом систему уплате „не прикупљају на индивидуални рачун уплатиоца са циљем његове капитализоване штедње (улагањем у нпр. различите инвестиционе фондове), чиме би се створило право својине на уплаћеним средствима и обезбедило право чија висина зависи искључиво од висине уложених средстава“, већ је, напротив, „систем утемељен на солидарности и текућем финансирању“, што значи да он „почива на начелима јавног права: он је јаван јер њиме управља држава преко фондова које оснива, обавезан је а држава прописује стопе доприноса, износ пензије одређује на основу прописане формуле а не на основу стварно уплаћених доприноса, па не постоји еквивалентан однос између уплаћених износа и износа пензије“.

Чини се да је овај закључак Уставног суда само донекле тачан, јер иако пензија не представља „скуп стварно уплаћених доприноса“ конкретног лица, прописана *пензијска формула* управо омогућава постојање одређене *еквиваленције* и *корелације* између уплаћених доприноса и на основу тога одређене висине стечене пензије. Да није тако, онда би сви пензионери примали исти износ пензије, или би постојали неки сасвим други (можда и недопустиви арбитрерни) критеријуми одређивања висине пензије и сл.

Нека од самих законских решења, која цитира и Уставни суд, доводе у питање исправност његовог закључка. Тако Уставни суд у свом решењу наводи да приход и примања фонда, у складу са чланом 169. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14 и 73/18), чине следећи извори средстава: 1) средства из доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, 2) средства за пензијско и инвалидско осигурање које се у случајевима и под условима утврђеним законом обезбеђују у буџету, 3) средства од имовине којом располаже фонд, 4) средства од камата остварених пласманом сопствених прихода фонда, у складу са законом, пословном банкарству, на тржишту новца или куповинном обвезница чији емитент је држава, 5) субвенције и донације, 6) средства остварена продајом друштвеног капитала, друштвених и јавних предузећа

или њихових делова, у складу са законом, 7) дивиденде на акције по основу ранијих улагања средстава за пензијско и инвалидско осигурање, у складу са законом, 7а) средства буџета за обавезе Републике Србије утврђене законом, као и 8) средства из других извора. Овакво опсежно набрајање извора *прихода и примања фонда*, што је стриктно уређено самим Законом, чије норме цитира и Уставни суд, је директно контрадикторно закључку Уставног суда да „актуелно запослена генерација (осигураници) плаћа доприносе којима се финансирају пензије тренутних корисника“.

Из закључка Уставног суда би произишло да су доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање *једини приход пензијског фонда* („Фонд ПИО“), а потпуно супротно томе, сам Уставни суд набраја читав прилично дугачак низ других извора прихода који су уређени самим Законом. Наравно, треба имати у виду да *de facto* заиста није спорно да су средства из доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање реално основни приход фонда у садашњим околностима, исто као што није спорно да се део средстава за те намене, прибавља и директно из буџета државе, али то не значи да тако увек мора и да остане, а посебно не значи да је тако увек и било, чиме се Уставни суд уопште није бавио, већ је практично пензионере априорно дефинисао само као „тренутне кориснике“ средстава, на бази „текућег финансирања“.

Овакво закључивање Уставног суда је по мом мишљењу погрешно, а чак би такво резонување могло довести и до још горег закључка да су пензионери у погледу висине пензија, практично као „обични корисници“ средстава која се „искључиво прикупљају из доприноса „садашње генерације запослених“, заувек потпуно („на милост и немилост“), препуштени том *јединој оснаној извору средстава*, који се темељи на начелу тзв. међугенерациске солидарности, а што онда суштински потпуно девалвира правило о сврси постојања пензијског фонда који би начелно (ако не сада, онда бар у некој будућности), морао/могао да има више одрживих и иоле ефикасних извора прихода. Тиме се на изванстан начин дезавуише и начелно правило да висина пензија (уз одговарајуће социјалне корективе који се односе на институт највише и најниже пензије (чл. 76. и 78. Закона о пензијском и инвалидском осигурању) зависи од висине уплаћених доприноса обавезног пензијског и инвалидског осигурања конкретних лица, пре него што су постали пензионери, јер чему такво правило, ако су пензионери искључиво („обични“) корисници средстава, до којих се долази (искључиво/претежно) „на терет“ садашње генерације запослених, односно лица која уплаћују доприносе за пензијско и инвалидско осигурање или чак делом на терет државног буџета, што онда индиректно значи, „на терет грађана“, као пореских обвезника.

Иако то наравно, није речено у решењу Уставног суда, нити би било ко разуман могао извести такав екстреман закључак, овакво резонување које фонд дефинише само као неку врсту „скретничара“, који средства из доприноса обавезног пензијског и инвалидског осигурања садашњих радно активних грађана, само „преусмерава“ (дистрибуира) ка онима који су у пензији („корисници“), практично ствара простор да неко циничан пензионере третира

и као неку врсту „паразита“ у односу на садашњу генерацију запослених, који својим уплатама доприноса обавезног пензијског и инвалидског осигурања практично „финансирају“ пензионере.

V

Могући дискриминаторски и неселективни карактер оспореног Закона, уз сумарни осврт на релевантну праксу Европског суда за људска права

У неким изразито ванредним околностима би се и нека радикална решења у односу на износ пензија, могла сматрати адекватним и легитимним, нарочито када она произлазе и из одређене елементарне друштвене солидарности у неким историјски веома „тешким временима“. На пример, у условима рата и оружаног сукоба, попут времена грађанског рата на територији некадашње СФРЈ и времена агресије на Савезну Републику Југославију, било је легитимних предлога да чак све пензије буде једнаке, да све плате у тзв. јавном сектору буду у сразмери 1:2 и слично. Наравно, таква решења би била само привремена, као израз једне максималне друштвене солидарности у једном изразито тешком времену, те би та врста „екстремних лимитирања“ могла легитимно трајати само док трају и тако тешке друштвене околности. Таква решења у Србији ипак никада нису примењена, изузимајући што је *de facto*, енормна инфлација у једном периоду у СРЈ практично довела до сличног економског ефекта, али истовремено и до велике и очигледне друштвене неправде, јер по логици ствари, инфлација, а нарочито хиперинфлација, увек или бар по правилу, најтеже погађа економски најслабије.

Овде посебно треба имати у виду и да таква наглашено радикална решења својеврсног „изједначавања“ и „нивелисања“ пензија у одређеним изразито ванредним околностима драстичног карактера, када је цело друштво њима тешко погођено (попут доба рата, времена економских санкција, неке изразито тешке економске кризе и сл.), могу бити сасвим легитимна, па и у потпуности уставноправно прихватљива. Суштина је да се исто поступа према свима који припадају истој категорији грађана, у одређеним крајње ванредним и изузетно тешким друштвеним околностима, када се чак може сматрати и да постоје елементи неке врсте „крајње нужде“.

И онда када се не ради о таквим веома драматичним околностима, без обзира што и тешка економско-финансијска ситуација, услед које је и дошло до одговарајућег привременог умањења пензија, свакако не сме да се потцењује, те објективно садржи и одређене елементе „ванредних околности“, морало би се начелно према свима који су у „истој ситуацији“, односно налазе се у истом правном положају, поступати на исти начин, али такође и уз примену одговарајућих правних и социјалних механизма, елементарне заштите социјално најугроженијих.

У том смислу, Уставни суд је морао да се, по мом мишљењу, знатно више бави оценом уставноправне прихватљивости начина на који су пензије нормама оспореног Закона умањиване, а притом, уз прављење изузетка у

односу на одређени (најнижи) ниво пензија, па потом повећаване, односно на различит начин усклађиване, такође према одређеним параметрима, тако што је прављена релевантна разлика између пензија у одређеним распонима, што значи према критеријуму висине пензија.

Наиме, када се од умањења изузму одређене пензије, а у конкретном случају се ради о пензијама нижим од 25.000 динара, то с једне стране, не представља сасвим поуздану гаранцију да ће се тиме у сваком случају фактички и на ефикасан начин заштитити економски најслабији пензионери, док се тако с друге стране, значајно одступа од начелног правила да је висина пензија у основи корелативна (захваљујући тзв. пензијској *формули*) износива које су пензионери издвајали у пензијски фонд, док су били запослени, односно пре стицања права на пензионисање.

Наиме, иако то у далеко највећем броју случајева заиста јесте тако, нису сви пензионери који примају ниске пензије заиста најсиромашнији пензионери, нити су они уопште, баш увек економски најслабија категорија грађана, јер неки од њих имају друге приходе, или се ради о људима који су из одређених разлога у време када су били запослени, издвајали релативно мале суме у пензијски фонд, јер су само формално имали мале приходе или су неко релативно кратко време били запослени, а потом остваривали друге приходе, а да тада нису ни уплаћивали доприносе за обавезно пензијско и инвалидско осигурање и сл. Ноторна је чињеница да код нас деценијама постоји прилично раширена сфера тзв. сиве економије. Поред тога, у Србији већ деценијама многе професије, попут на пример, већине адвоката, али и неке друге категорије предузетника, плаћају порезе и доприносе „паушално“, што често реално није ни у приближној корелацији са стварно оствареним приходима тих грађана, па самим тим ни са њиховом стварном економском моћи, што је случај и онда када они постану пензионери. Такви формално „најсиромашнији“ пензионери често имају и имовину значајне вредности, па се нарочито онда ни у ком случају не може говорити о легитимности њихове „заштите“ приликом умањења пензија у време економске кризе, тако што се они, само зато што примају „мале пензије“, потпуно изузимају од умањења пензија.

Када држава настоји да заштити социјално најугроженије пензионере, али и грађане уопште, то је неспорно један изразито легитиман циљ, али он подразумева постојање и одговарајуће тзв. „социјалне карте“, а увек када се примењује само један и практично најједноставнији критеријум стриктно формално-техничке природе („шаблон“) попут висине пензије, то са собом носи извештан ризик и да се у пракси направе и озбиљне грешке, које тада компромитују укупно настојање да се заштите најсиромашнији. Питање је наравно, да ли то има и одговарајући уставноправни значај, пре свега у односу на неселективност, чиме се Уставни суд уопште није бавио, па је и то један од разлога због чега сам издвојио мишљење у односу на решење Уставног суда ИУз-351/2015.

Такође, слично као и када се радило о предмету који се односио на тзв. солидарни порез (ИУз-138/2016) и овде се поставља питање *сувише* „*крушој*“

механизма у односу на законски лимит, сходно којем су одређене пензије с обзиром на њихову висину (када прелазе „лимит“) предмет умањења, а друге се пензије од таквог умањења изузимају (уколико „лимит“ не прелазе), јер када се одреди изузетак од умањења у односу на приходе који нису достигли одређену одредбама Закона дефинисану границу (25.000 динара у конкретном случају), а исто важи и за друге лимите, сходно којима се одређује висина процента умањења пензија, а потом у наредном периоду висина повећања/усклађивања, то аутоматски и неизбежно доводи у одређеним ситуацијама и до извесне диспропорције, односно несразмерности, која се своди на то да се лицима, чија је пензија само *незнајно већа* од законског „лимита“, она потом умањује за у Закону одређени проценат (према одговарајућем коефицијенту), док таквог, односно било каквог умањења, уопште нема за оне чија је пензија обрнуто, само *незнајно мања* од утврђеног лимита, односно долази до битно мањег умањења и онда када само у незнатној мери није достигнут „лимит“ висине пензије, од којег се повећава проценат умањења.

Конечно, у неколико својих одлука (*Da Conceição Mateus and Santos Januário* *ipso iure* Португала, од 8.10.2013, представке бр. 62235/12 и 57725/12, *Moskienė* *ipso iure* Литваније, од 27.7.2017, представка број 75916/13, *Fabian* *ipso iure* Мађарске, од 5.9.2017, представка број 78117/13, као и *Aielli u grupu* и *Arbot ipso iure* Италије, од 10.07.2018, представке бр. 27166/18 и 27167/18), Европски суд за људска права се бавио проблематиком пензија, а неке од тих одлука се непосредно тичу и проблема умањења пензија и њиховог неусклађивања са одређеним кључним параметрима, попут висине инфлације, трошкова живота и сл. у одређеном временском периоду.

Одлука ЕСЉП у предмету *Aielli u grupu* и *Arbot ipso iure* Италије, од 10.07.2018., представке бр. 27166/18 и 27167/18, је посебно интересантна, јер је одлучивању ЕСЉП у конкретном предмету претходило одлучивање Уставног суда Италије у односу на реформу пензијског система у тој земљи, који је први закон (законодавну уредбу – „Спасавање Италије“ - „Salva Italia“ (Save Italy) - No. 201/2011) те врсте прогласио неуставним (Judgment No. 70 of 2015), јер је оценио да није у складу са уставом аутоматско „блокирање индексирања“ оних пензија које су три пута веће од минималне зараде прописане од стране „Националног института социјалне заштите (INPS)“, за године 2012. и 2013, да би потом Уставни суд Италије, за нову „поправљену“, односно битно модификовану законодавну уредбу која се односила на ово питање, („Renzi Decree“, No. 65/2015, ratified by Law No. 109/2015), утврдио да је знатно уравнотеженија, те пре свега због тога у складу са Уставом Италије (Према: Giovanni Guiglia, *Legal disputes regarding social rights brought before the Italian Constitutional Court in times of economic crisis*, стр. 4, Интернет адреса: <https://rm.coe.int/168070e2ae>, приступљено 24. јуна 2019. године, у 14.52 h).

На основу анализе суштинског садржаја ових претходно наведених одлука Европског суда за људска права, а посебно одлуке у предмету *Aielli u grupu* и *Arbot ipso iure* Италије, од 10.07.2018, представке бр. 27166/18 и 27167/18, може се извести закључак да ЕСЉП сматра да се чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама не јемчи

право на стицање својине, када се ради о пензијама, као и да пензија која је остварена у складу са законом, подразумева *стичено право* пензионера, али не на одређени фиксни (ајсолутивно јарантиовани) износ пензије, што значи да држава неспорно има право да онда када је то у јавном интересу (посебно ради „стабилизације“ пензијског система), нормативно интервенише на одговарајући начин, али само када је та „интервенција“ спроведена под одређеним условима, који је чине како легалном, тако и легитимном.

Из овог произлази да ЕСЉП прихвата и могућност умањења стечених пензија или њиховог неусклађивања у одређеном временском периоду, који свакако мора бити разумне дужине, али само онда када је такво „мешање у уживање имовинских права“ пензионера *законској карактера* (услов легалности), те *ојравдано одговарајућим лејитивним јавним инјтересом*, попут тешке економске ситуације и озбиљне финансијске кризе у конкретной држави, као и уз одговарајућу *пројорционалност*.

Приликом оцене о постојању повреде имовинских права пензионера у ситуацији умањења стечених пензија или њиховог неусклађивања у одређеном временском периоду, за ЕСЉП је, осим оцене да су такве „интервенције“ државе биле засноване на закону, те оправдане очигледним јавним интересом, кључна оцена да ли је тиме реално превазиђен ниво могућег мешања државе у уживање легално стечених имовинских права.

Сматрам да је Уставни суд прилично добро објаснио постојање оправданог јавног интереса да се предузму озбиљне мере штедње ради очувања економске стабилности, односно због буџетске кризе и тешких финансијских проблема са којима се држава суочила, што је, између осталог, захтевало и одговарајуће умањење пензија. Такво резонување Уставног суда је (упркос претходно објашњеном недовољном поклањању пажње и супротним аргументима у смислу *pro et contra* резонувања), по мом мишљењу, и потпуно усклађено са претходно објашњеним ставовима Европског суда за људска права.

С друге стране, чини се да Уставни суд у решењу у односу на које сам издвојио мишљење, није довољно јасно и на неспоран начин образложио оправданост *обима (нивоа) мешања државе у уживање стичених права на пензију* (која је имовинског карактера према ставу ЕСЉП), а које зависно од релевантних параметара у конкретним околностима, према ставу Европског суда за људска права, може бити легитимно. Из овога произлази да по мом мишљењу Уставни суд није ваљано и убедљиво објаснио да одређеним нормама уставноправно оспореног закона, односно умањењем пензија према одређеним „параметрима“, није превазиђен могући легитиман „ниво“, односно легитиман обим таквог „мешања“ државе у уживање имовинских права.

У овом издвојеном мишљењу се не тврди да је такав легитиман ниво заиста и превазиђен у конкретном случају уставноправно оспореног закона, већ сматрам да се Уставни суд тим питањем није довољно бавио (што је и једна од последица неодржавања јавне расправе у конкретном поступку), нити је Уставни суд јасно објаснио и образложио свој став у односу на ту компоненту образложења свог решења у предмету IУз-351/2015.

...

Из свих претходно детаљно наведених разлога, издвојио сам мишљење у односу на *решење Уставног суда* број IУз-351/2015 о обустави поступка утврђивања неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16), изражавајући при томе своје не-слагање са једним битним делом садржаја тог решења, односно пре свега са деловима његовог образложења, те сасвим непотребним претераним залажењем Уставног суда у проблематику *ratio legis*-а конкретног закона, уз избегавање стриктног и непосредног фокусирања на неке од могућих уставноправних проблема. Сматрам да доношењем решења са таквим садржајем, Уставни суд није успео да у потпуности отклони дилему у погледу могућег дискриминаторског и неоправдано селективног карактера уставноправно оспореног Закона.

Уставни суд је, притом, своје решење о обустави поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија донео чак скоро *седам месеци* након што је оспорени Закон престао да важи, а када су се у складу са чланом 57. тачка 2. Закона о Уставном суду, испунили формални услови за такво решење Уставног суда, онда када он кумулативно закључи и да нема услова за поступање у складу са чланом 64. Устава Србије.

У свом издвојеном мишљењу не тврдим нити да је Закон о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16) свакако неуставан, нити обрнуто, да су сва његова нормативна решења без дилеме и неспорно у потпуности уставноправно прихватљива, већ сматрам да је садржај решења Уставног суда – број IУз-351/2015 практично такав да он веома тешко може деловати убедљиво, и то у оба „смера“; како онима који априорно сматрају да је оспорени Закон неуставан, тако и другима, који су мишљења да баш ништа са становишта уставности у том закону није спорно.

др Милан Шкулић,
судија Уставног суда

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

**САГЛАСНО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ
ДР ТАМАША КОРХЕЦА (Dr. KORNECZ TAMÁS)
у вези са Решењем Уставног суда број IУз-351/2015
од 25. априла 2019. године**

Уставни суд, на седници одржаној 25. априла 2019. године, у предмету IУз- 351/2015, већином гласова, донео је Решење којим је под 1) обуставио

поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16), под 2) одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 27е став 29. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16) и члана 2. Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 142/14) и под 3) одбацио захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи до-нетих, односно предузетих на основу Закона из тачке 1.

Са изреком Решења Уставног суда се слажем, али не и са образложењем решења, односно сматрам да је потребно да у овом сагласном издвојеном мишљењу укажем на неке процедуралне пропусте Уставног суда приликом решавања овог предмета.

I.

Према релевантним нормама Закона о Уставном суду (члан 64.) и Пословника о раду Уставног суда (члан 72.), контрола уставности закона се обуставља уколико је оспорена норма или цео закон престао да важи након подношења иницијативе или предлога овлашћеног предлагача. Ово правило трпи један изузетак који је везан за постојање два повезана услова, први, да Уставни суд сматра да је норма која је престала да важи неуставна и други, да је потребно отклонити последице овакве неуставности. Оспорени Закон о привременом уређивању начина исплате пензија је престао да важи 30. септембра 2018. године, дакле више од пола године пре одлучивања Уставног суда. Пошто из списка овог предмета, различитих иницијатива, предлога овлашћеног предлагача, предлога који је припремио судија известилац нисам могао, мирне савести, са сигурношћу закључити да су неке одредбе Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, или закон у целини неуставни, а нарочито да постоји потреба да се отклоне последице неуставности, подржао сам доношење решења о обустављању поступка у овом предмету, као и одбацивање иницијатива које су се односиле на неке одредбе Закона о буџетском систему и Закона о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Према томе, 25. априла 2019. године, више од шест месеци након што је оспорени Закон престао да важи, нисам био у могућности да гласам против предложеног решења. Истовремено, као што сам на то и раније указао у овом издвојеном мишљењу, не слажем се са разлозима за овакву одлуку који су детаљно изложени у образложењу Решења, а уједно указујем и на процедуралне пропусте у раду Уставног суда у овом предмету.

II.

Поступак. Уставни суд годинама није одлучио у овом предмету и сачекао је да оспорени закон престане да важи.

Нема владавине права без ефикасне контроле и заштите уставности. Ово се односи и на оцену уставности закона. Уколико пролазе године између под-

ношења иницијативе или од покретања поступка за оцену уставности и одлучивања Уставног суда, тешко можемо говорити о ефикасности уставносудске заштите Устава и правне државе уопште. Уставни суд је током свог деловања утврдио повреду права на суђење у разумном року у више стотина, можда и више хиљада поступака који су водили судови опште и посебне надлежности у Србији, што нас додатно обавезује да посебно водимо рачуна о сопственој ефикасности. На неоправдано споро одлучивање Уставног суда у неким предметима контроле уставности закона сам указао и у свом издвојеном мишљењу на одлуку Уставног суда ГУз-418/2014. Чиним то поново и у овом предмету.

О уставности Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, који је ступио на снагу крајем октобра 2014. године, Уставни суд се први пут изјаснио на седници 23. септембра 2015. године, када је донео Решење ГУз-531/2014 са којим је одбацио иницијативе којима се тражило утврђивање неуставности Закона. Тадашње решење Уставног суда, око којег су се судије у значајној мери поделиле (чак четири судија је написало несагласно издвојено мишљење) донето је у примереном року, могло би се рећи без неоправданог одуговлачења, ефикасно. Недуго након ове одлуке Уставног суда уследиле су нове иницијативе са поновљеном, али и знатно промењеном аргументацијом, нарочито имајући у виду измене и допуне одредаба овог закона које су уследиле 2016. године. Иницијативе су се ређале, а у међувремену је стигао и предлог овлашћеног предлагача (најмање 25 народних посланика). Тек након што је Закон престао да важи, након више од три и по године Уставни суд је у априлу 2019. први пут расправљао о новим иницијативама и о предлогу. Иако сам свестан да је судија *известилац* предмета и да сам процењује када ће предложити да се нека одлука нађе на седници Уставног суда, исто тако је неупитно да је председник Уставног суда једини овлашћен да предложи дневни ред седнице Уставног суда, али не могу а да не констатујем да не постоји прихватљиво оправдање за вишегодишње неодлучивање у овом предмету. Оправдање се не може потражити ни у оптерећености Уставног суда великим бројем оспорених закона. Иако је примарна и *sui generis* функција Уставног суда контрола уставности закона, број иницијатива а нарочито предлога овлашћених предлагача релативно је мали (са тенденцијом опадања у последњим годинама), за разлику од уставних жалби које знатно оптерећују капацитете Уставног суда. Да закључимо, Уставни суд је без оправданог разлога дуго низ година „решавао“ овај предмет без заказивања седнице суда.

III.

Оправданост покретања поступка у вези неких иницијатива
након доношења Решења ГУз-531/2014 из 2015. године
а пре престанка важења Закона

У образложењу Решења ГУз-351/2015 Уставни суд (судија *известилац*) детаљно износи разлоге зашто су иницијативе неосноване а оспорени Закон сагласан са Уставом. Из образложења Решења недвосмислено произилази

да би чак и у случају да је оспорени Закон данас на снази, Уставни суд требало да решењем одбаци иницијативе и предлог који су стигли у Уставни суд након септембра 2015. године. Образложење се у највећој мери ослања на ставове, тумачење и резоне које је Уставни суд изнео у образложењу Решења IУз-531/2014 из 2015. године уз понеку, изразито колоквијалну констатацију у вези резона у иницијативама који су везани за промењене економско-финансијске околности и измене закона 2016. године. Са овим деловима образложења никако се не могу сложити, те сматрам да је Уставни суд требало да покрене поступак за оцену уставности Закона пре престанка његовог важења.

За мене је остало отворено уставноправно спорно питање, да ли Законом прописано умањење пензија у јавном интересу представља уставноправно оправдано ограничење након две или три године од почетка његове примене? Да ли је ограничење оправдано и пропорционално у околностима када је значајно смањен буџетски дефицит, када је учешће пензија у БДП-у у оквиру 11%, и када је законом неким категоријама пензионера увећавана пензија још 2016. године? Да ли су Законом прописане рестриктивне мере, у новим околностима и даље нужне, оправдане и пропорционалне циљевима због којих су уведене? Према томе је оправданост и пропорционалност ограничења имовинских права пензионера требало наново проценити према начелима из члана 18. и 20. Устава Србије. Да би се о свему томе Уставни суд могао изјаснити требало је покренути поступак оцене уставности, у оквиру тога требало је организовати јавну расправу, саслушати експерте из области јавних финансија, прикупити релевантне статистичке податке итд. За разлику од наведеног, у делу образложења Решења у коме се Уставни суд бави питањем промењених економско-финансијских околности, односно остваривањем циљева рестриктивних мера каже се: *Оспорени Закон предложен је и донет као део пакета мера усмерених на консолидацију јавних финансија. Циљеве консолидације јавних финансија је преважно економско циљевање, једнако као и оцена да ли је свеукупно предузетим мерама она остварена или није. Размајрање јавно-финансијских и економских креирања и предвиђања сада у делокрују извршне власти, а не Уставног суда, који ипаква размајрања не може да испитује и да оцењује да ли су она ипак креирана или не, јер то не сада у његову надлежност.*

Не спорим да је утврђивање постојања јавног интереса за законско ограничење имовинских права грађана ствар политике, а не ствар судске процене. Исто тако сматрам да постоји широка слобода и овлашћење политичке власти да изабере мере финансијске консолидације. Међутим, све то никако не значи, нити сме да значи да ова слобода и ово овлашћење не подлеже контроли уставности. Уставни суд је овлашћен и обавезан да цени оправданост и пропорционалност ограничења. Према члану 20. став 3. Устава, *при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да*

се сврха ограничења њиховине мањим ораничењем њихова. Ако се уставност ограничења оцењује тако да се разматра важност, сврха и обим ограничења као и однос ограничења са сврхом ограничења, онда Уставни суд не може а да не размотри ова питања сваки пут када одлучује о законитости ограничења. 2015. године Уставни суд је прихватио разлоге за доношење спорног Закона која су се заснивала на процени Владе у вези стања у јавним финансијама. Значајне и неспорне промене стања у области јавних финансија представљале су нову чињеницу већ током 2016. и 2017. године чију уставноправну релеванцију је требало да размотри Уставни суд. Суд је требало да спроведе тест оправданости, обима и пропорционалности ограничења имовинских права грађана у промењеним околностима. Уставни суд је то могао урадити само на начин да се бави и релевантним чињеницама а не искључиво тумачењем правних норми. Правилно тумачење и примена уставних норми претпоставља и захтева потпуно утврђивање релевантних чињеница од којих зависи исход спора о праву, тако и апстрактног уставноправног спора.

Протек времена, промењене околности могу довести до тога да законска норма која је била уставна у време доношења протеклом времена постане противуставна. Примере за овакве случајеве можемо да нађемо и у упоредном уставном праву. На овом месту желим указати на један изузетно значајан уставносудски спор који је вођен пред Врховним судом Сједињених Америчких Држава. Врховни суд је 2013. године у предмету *Жујанија Шелби против Холдера (Shelby County vs. Holder, 570 U.S. 529 (2013))* прогласио неуставним члан 4. савезног Закона о изборним правима према коме су савезни органи били овлашћени да надзиру и укину изборне законе (пре свега јужних држава САД) држава који су пре 1965. године вршили дискриминацију бирача на расној основи. Закон је имао привремени карактер и захтевао је периодично продужавање важења од стране Конгреса САД. Врховни суд је закључио да се продужење оваквих рестриктивних законских ограничења уставних права држава чланица САД не може оправдавати стањем од пре више деценија и на њима изграђеним формулама, него се њихова уставност мора сагледати у светлу промењених околности и чињеница, на основу садашње формуле. Ограничење које је било уставноправно оправдано ранијом праксом на терену не може послужити за продужење ограничења данас.

Сматрам да је Уставни суд требало да изврши нови тест оправданости и пропорционалности након 2015. године и да наново оцени оправданост ограничења уставних права. То није учињено у време када је требало бити учињено, сада након престанка важења Закона то се више не може урадити.

др Тамаш Корхеџ
(Dr. Korhecz Tamás)
судија Уставног суда

Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“

(„Службени гласник РС“, број 34/15)

– члан 2, члан 5. ст. 1. и 3, члан 12. став 7. и члан 17. ст. 1, 2. и 4.

Суд је, по спроведеном поступку, утврдио да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену сагласности члана 2. оспореног Закона са одредбама члана 58. став 2. Устава, те је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу у овом делу. У односу на одредбе члана 5. ст. 1. и 3, члана 12. став 7. и члана 17. ст. 1, 2. и 4. Закона, Уставни суд је указао да је чланом 1. став 1. Закона законодавац одредио да је реализација наведеног пројекта од интереса и за Републику Србију и за град Београд и образложио због чега налази да је за овакво одређење постојао легитимни интерес и да из тога даље следи да су Законом као корисници експропријације одређени и Република Србија и град Београд, при чему је јасно опредељено у ком делу је корисник експропријације град Београд, и да оспорена законска решења не представљају одступање од општих правила експропријације прописаних Законом о експропријацији, те изнети наводи не представљају уставноправне разлоге који би били основ за испитивање уставности оспорених законских норми, због чега је одбацио иницијативу и у односу на ове оспорене одредбе.

У вези навода иницијатора о несагласности члана 2. Закона са одредбама члана 20. Закона о експропријацији, Уставни суд указује да оцена међусобне сагласности закона није, у смислу одредаба члана 167. Устава, у надлежности Уставног суда. Имајући то у виду и то да је захтев иницијатора заснован на суштински погрешном тумачењу Закона о експропријацији, Суд је одбацио иницијативу за оцену међусобне сагласности одредаба наведених закона, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду.

Испитујући испуњеност претпоставки за поступање по једној од поднетих иницијатива, Уставни суд је утврдио да је она нејасна и непотпуна, јер иницијатор у разлозима иницијативе није образложио у чему је уставноправна веза између садржине сваке од уставних норми у односу на које је тражио интервенцију овог суда и одредаба оспореног Закона, већ је само изразио незадовољство доношењем оспореног Закона. Стога је Суд наложио подносиоцу да, сагласно одредбама члана 51. став 1. Закона о Уставном суду и члана 45. Пословника о раду Уставног суда, у остављеном року уреди иницијативу, уз упозорење на последице пропуштања, те како нису отклоњени недостаци који онемогућавају поступање по овој иницијативи, иста је одбачена, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 2, члана 5. ст. 1. и 3, члана 12. став 7. и члана 17. ст. 1, 2. и 4. Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ („Службени гласник РС“, број 34/15).

2. Одбацује се захтев за оцену сагласности члана 2. Закона из тачке 1. са Законом о експропријацији („Службени гласник РС“, број 53/95, „Службени лист СРЈ“, број 16/01 и „Службени гласник РС“, бр. 23/01, 20/09, 55/13 - Одлука УС и 106/16 - Аутентично тумачење).

3. Одбацује се иницијатива за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором Закона из тачке 1. у целини.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба Закона наведеног у тачки 1. изреке.

II

Подносилац прве иницијативе, цитирајући, у целини или делимично, одредбе чл. 6, 18, 19, 20, 21, 22, 36, 39, 58, 82, 84, 88, 89, 97. и 194. Устава Републике Србије, као и члана 1. Протокола 1, члана 2. Протокола 4 и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, сматра да „Закон (о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“) у целини није у складу са одредбама Устава које су цитиране на почетку иницијативе“. Наводећи као пример посебно одредбе чл. 2. и 5. Закона, иницијатор изражава своје неслагање са разлозима изложеним у Образложењу Предлога закона, поставља низ питања везаних за примену наведених уставних норми на оспорени закон, закључујући да „овде Република Србија супротно члану 97. Устава РС не обезбеђује уставност и законитост јер противно члану 58. Устава у интересу који није јавни покушава да силом лекс специјалиса грађанима Србије одузима имовину“, те да „нема ту никакве заштите својине“, као и, на крају, да је „Конвенцијом забрањено лишавање својине на овакав начин предвиђен лекс специјалисом“. Накнадним поднеском иницијатор је „допунио своју Иницијативу и у односу на друге чланове горе наведеног Закона“. У поднетој допуни иницијатор је навео: одредбу члана 9. став 1. Закона, којом је прописано да за експроприсану непокретност власник има право

на накнаду која не може бити нижа од тржишне вредности непокретности, не износећи при томе ниједан разлог због кога оспорава ову одредбу, нити у односу на коју уставну норму то чини; одредбе ст. 5. и 6. члана 12. Закона, којима је уређено питање ко врши процену тржишне вредности непокретности у случају грађевинског земљишта и објеката (орган надлежан за утврђивање пореза на пренос апсолутних права – став 5.), а ко у случају експропријације земљишта са биљним засадима (вештак одговарајуће струке са списка сталних судских вештака – став 6.), истичући да ове одредбе оспорава у односу на начело забране сукоба интереса из члана 6. Устава, допуштено одузимање или ограничење права својине из члана 58. став 2. Устава и начело једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава; одредбу члана 17. став 1. Закона којом је прописано да, по окончању поступка експропријације и упису права својине на непокретностима, Република Србија, у складу са одредбама закона којим се уређује планирање, изградња и грађевинско земљиште, неизграђено грађевинско земљиште може дати у дугорочни закуп, у циљу привођења земљишта урбанистичкој намени, истичући да то значи „да држава има интерес да земљиште силом Закона купи по цени испод редовне тржишне цене и затим да га да у закуп по цени коју она одреди и да при томе бивши власник не може да директно прода своју непокретност инвеститору или да му га да у закуп“, те се „ради о дискриминацији власника који су сада на територији обухвата пројеката „Београд на води“ у односу на остале власнике било где у Србији и на које се примењују и за које важе тржишни принципи, што је супротно ставу 2. члана 21. Устава“ (којим је утврђено да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације); одредбе члана 16. ст. 1. и 5. Закона, којима је регулисано питање доприноса за уређивање грађевинског земљишта, не наводећи ниједну одредбу Устава у односу на коју тражи интервенцију Уставног суда, већ износећи мишљење да се „овде поставља питање злоупотребе средстава намењених за уређивање грађевинског земљишта“.

Испитујући испуњеност претпоставки за поступање по првој иницијативи Уставни суд је утврдио да је ова иницијатива нејасна и непотпуна, будући да је иницијатор у свом првом обраћању Суду изричито навео да оспорава Закон у целини, издвајући при томе само одредбе чл. 2. и 5. Закона, да би затим, накнадним поднеском, „допунио“ иницијативу „и у односу на друге чланове Закона“ (члан 9. став 1, члан 12. ст. 5. и 6, члан 16. ст. 1. и 5. и члан 17. став 1.). Такође, Уставни суд је утврдио да је иницијатор навео читав низ уставних одредаба у односу на које оспорава Закон, а да у разлозима иницијативе није образложио у чему је уставноправна веза између садржине сваке од уставних норми у односу на које се тражи интервенција Уставног суда и одредаба оспореног Закона, већ заправо изражава своје незадовољство доношењем оспореног Закона. На темељу изложеног, Уставни суд је, дописом од 11. маја 2018. године наложио подносиоцу иницијативе да, сагласно одредбама члана 51. став 1. Закона о Уставном суду и члана 45. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), у остављеном року уреди иницијативу, уз упозорење на последице пропуштања

да поступи по налогу Суда. Међутим, увидом у „потврду о достављању писмена“ (доставница) од 14. маја 2018. године утврђено је да допис Уставног суда није уручен иницијатору, јер је иницијатор преминуо.

Како из наведеног разлога нису отклоњени недостаци који онемогућавају поступање по првоподнетој иницијативи, Уставни суд је, у тачки 3. изреке овог Решења, првоподнету иницијативу 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), јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка.

III

Другом иницијативом је оспорена уставност одредаба члана 2, члана 5. ст. 1. и 3, члана 12. став 7. и члана 17. ст. 1, 2. и 4. Закона наведеног у изреци, као и сагласност члана 2. тог закона са одредбама члана 20. Закона о експропријацији.

Иницијатор наводи да је чланом 2. Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности на начин који је „битно другачији“ од одредаба о утврђивању јавног интереса које су прописане чланом 20. Закона о експропријацији, што члан 2. Закона чини несагласним са Законом о експропријацији. Иницијатор сматра да оспорена законска одредба није у сагласности ни са одредбом члана 58. став 2. Устава, јер је, према његовом схватању, јавни интерес дефинисан Законом о експропријацији и не може се произвољно проширивати, а такође, јавни интерес мора бити општи интерес, односно интерес од значаја за све грађане. Наводећи да је „у реализацији већ склопљеног уговора са арапским партнером Влади сметала прецизна дефиниција јавног интереса дата у Закону о експропријацији, па је одлучила да посебним законом одредбу тога закона стави ван снаге“, иницијатор закључује да оспорени закон, „иако има ограничено важење ... представља опасност за правни систем“.

Уставност одредаба члана 5. ст. 1. и 3, члана 12. став 7. и члана 17. ст. 2. и 4. Закона, иницијатор оспорава са становишта њихове сагласности са одредбом члана 92. став 1. Устава, којом је утврђено да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности. Оспореним чланом 5. став 1. Закона, Република Србија је одређена за корисника експропријације (док је одредбом става 2. истог члана град Београд одређен за корисника експропријације за изградњу површина јавне намене, односно за изградњу објеката јавне намене и јавних површина за које је посебним законима утврђена надлежност града Београда за изградњу), а одредбом става 3. истог члана предвиђено је да Република Србија и град Београд имају сва права, обавезе и одговорности корисника експропријације предвиђене законом којим се уређује експропријација и овим законом. Оспореном одредбом члана 12. став 7. Закона прописано је

да трошкове поступка споразумног одређивања накнаде за експроприсану непокретност сноси корисник експропријације. Оспореним одредбама ст. 2. и 4. члана 17. Закона уређују се одређена питања уговорних односа Републике Србије и града Београда.

Конечно, одредбу члана 17. став 1. Закона, којом је предвиђено да, по окончању поступка експропријације и упису права својине на непокретностима, Република Србија, у складу са одредбама закона којим се уређује планирање, изградња и грађевинско земљиште, неизграђено грађевинско земљиште може дати у дугорочни закуп, у циљу привођења земљишта урбанистичкој намени, иницијатор оспорава у односу на одредбу члана 86. став 1. Устава којом је утврђена равноправност свих облика својине, сматрајући да је погрешна претпоставка од које полази Закон да Република Србија има право својине на земљишту и некретнинама у подручју планираном за изградњу „Београда на води“, јер је „чланом 10. Уговора ... од 21. марта 1974. године право коришћења на свим непокретностима које се налазе на простору путничке станице Београд, путничке станице Београд-Дунав и путничке и теретне станице Топчидер, као и објектима који се налазе између тих станица, а према списку непокретности који је саставни део овог уговора, пренето без накнаде са ЖТП Београд на град Београд“.

IV

Уставни суд је у току спроведеног претходног поступка утврдио да је оспорени Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ донела Народна скупштина на седници одржаној 10. априла 2015. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 34/15, а ступио је на снагу 15. априла 2015. године. Након подношења иницијатива Уставном суду, оспорени Закон је допуњен одредбама Закона о допунама Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ („Службени гласник РС“, број 103/15), али се те допуне не односе на оспорене одредбе основног текста Закона.

Сагласно одредби члана 1. став 1. Закона, овим законом се уређује утврђивање јавног интереса за експропријацију непокретности ради реализације пројекта „Београд на води“, као пројекта од посебног значаја за Републику Србију и Град Београд (у даљем тексту: Пројекат), одређивање странака у поступку експропријације, одређивање корисника експропријације, уређује се поступак експропријације и уређују други односи који настану у реализацији Пројекта, уређује се поступак и начин издавања грађевинске дозволе и других аката потребних у поступку изградње објеката на подручју у обухвату важећег планског документа. Одредбом става 2. члана 1. прописано је да ће се одредбе Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, др. 53/95, 23/01 - СУС, 20/09 и 55/13), Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, др. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 УС, 98/13 УС, 132/14 и 145/14 - у даљем тексту: Закон о планирању и

изградњи) и Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), примењивати ако овим законом није друкчије одређено.

Оспореном одредбом члана 2. Закона утврђује се јавни интерес за експропријацију непокретности у циљу привођења земљишта намени ради изградње пословно-стамбеног комплекса „Београд на води“, са пратећом инфраструктуром, у складу са Просторним планом подручја посебне намене уређења дела приобаља Града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ („Службени гласник РС“, број 7/15 - у даљем тексту: плански документ).

Чланом 5. Закона, у коме подносилац иницијативе оспорава одредбе ст. 1. и 3, одређује се Република Србија, коју заступа Државно правобранилаштво, за корисника експропријације (став 1.), одређује се Град Београд, кога заступа јавно предузеће, односно друго лице у складу са надлежностима утврђеним општим актима Града Београда, за корисника експропријације за изградњу површина јавне намене, односно за изградњу објеката јавне намене и јавних површина за које је посебним законима утврђена надлежност Града Београда за изградњу (став 2.) и прописује да Република Србија и Град Београд имају сва права, обавезе и одговорности корисника експропријације предвиђене законом којим се уређује експропријација и овим законом (став 3.).

Оспореном одредбом става 7. члана 12. Закона је прописано да трошкове поступка споразумног одређивања накнаде за експроприсану непокретност сноси корисник експропријације.

Оспореним одредбама члана 17. Закона одређено је: да по окончању поступка експропријације и упису права својине на непокретностима, Република Србија, у складу са одредбама закона којим се уређује планирање, изградња и грађевинско земљиште, неизграђено грађевинско земљиште може дати у дугорочни закуп, у циљу привођења земљишта урбанистичкој намени (став 1.), да Република Србија и Град Београд могу, у циљу привођења земљишта урбанистичкој намени, закључити и друге уговоре, а нарочито уговоре којима се поверава изградња, рехабилитација, санација или реконструкција објеката комуналне и остале инфраструктуре, свих других површина јавне намене, укључујући и изградњу објеката јавне намене у јавној својини и њихово одржавање, као и вршење одређених комуналних и других делатности у обухвату просторног плана подручја посебне намене из члана 2. овог закона (став 2.) и да ће трошкови Града Београда на уређивању грађевинског земљишта на локацији обухваћеној планским документом из члана 2 овог закона, бити регулисани посебним уговором између Града Београда и Републике Србије (став 4.).

V

Полазећи од навода друге иницијативе, Уставни суд констатује да је за подносиоца иницијативе основно спорно питање сагласност одредбе члана 2. Закона (којом се утврђује јавни интерес за експропријацију непокретности у циљу привођења земљишта намени ради изградње пословно-стамбеног

комплекса „Београд на води“, са пратећом инфраструктуром) са одредбом члана 58. став 2. Устава Републике Србије, којом је, у оквиру јемства права на имовину, утврђено да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Разлоге неуставности оспорене одредбе иницијатор темељи на следећем: прво, да је јавни интерес дефинисан Законом о експропријацији и да се не може „проширивати“ и, друго, да јавни интерес мора бити општи интерес који је од значаја за све грађане. Сматрајући да је оспореним Законом јавни интерес за експропријацију непокретности утврђен на начин који је „битно другачији“ од одредаба о утврђивању јавног интереса које су прописане чланом 20. Закона о експропријацији, иницијатор тражи и утврђивање несагласности оспорене одредбе члана 2. Закона са Законом о експропријацији.

Разматрајући уставноправну утемељеност изнетих разлога оспоравања одредбе члана 2. Закона, Уставни суд је утврдио да је схватање иницијатора засновано на произвољном и парцијалном тумачењу одредаба Закона о експропријацији. Наиме, чланом 2. Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, број 53/95, „Службени лист СРЈ“, број 16/01-одлука СУС и „Службени гласник РС“, бр. 20/09, 53/13-одлука УС и 106/16-аутентично тумачење), прописано је да се јавни интерес за експропријацију утврђује законом или одлуком Владе у складу са овим законом. У том смислу, у делу II Закона о експропријацији, који је означен као „Утврђивање јавног интереса“, чланом 20, на који се позива иницијатор, одређено је у којим случајевима, под којим условима и на који начин Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију непокретности. Према одредбама ст. 1-3. члана 20. Закона о експропријацији Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију: ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, водопривреде, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, објеката за потребе одбране земље, као и за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјано угрожених лица (став 1.); у случају када је експропријација неопходна за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, укључујући и изградњу објеката и извођење радова за ове потребе, као и за прибављање неизграђеног земљишта потребног ради расељавања насеља или дела насеља, ако је на подручју тог насеља или дела насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина, као и у другим случајевима предвиђеним законом (став 2.); када су непокретности које су према уговору о заједничком улагању у привредно друштво, односно о заједничком оснивању привредног друштва, који је закључила Република Србија, неопходне за обезбеђење неновчаног улога Републике Србије у то друштво, а које су обухваћене тим уговором или одговарајућим планским актом (став 3.). Дакле, Законом о експропријацији уређује се утврђивање

јавног интереса, односно одређује у којим случајевима се може утврдити јавни интерес за експропријацију непокретности, али само у ситуацији када се јавни интерес утврђује одлуком Владе, јер сагласно члану 2. Закона, јавни интерес се одлуком Владе утврђује у складу са овим законом. Према томе, тврдња иницијатора да је јавни интерес (за експропријацију) „дефинисан Законом о експропријацији“ и да се не може „проширивати“, има уставноправни значај искључиво у ситуацији када јавни интерес утврђује Влада. Уставни суд указује да, сасвим супротно схватању иницијатора, сам Закон о експропријацији у члану 2. изричито предвиђа да се јавни интерес за експропријацију непокретности може утврдити законом, дакле посебним законом, што значи независно од случајева предвиђених Законом о експропријацији. Уставни суд истиче да овакво овлашћење законодавца произлази из уставних надлежности Републике Србије и не може се доводити у питање са становишта сагласности са одредбом члана 58. став 2. Устава, будући да је према наведеној уставној норми један од уставних услова за одузимање (или ограничење) права својине испуњен већ уколико је јавни интерес (за одузимање или ограничење права својине) утврђен на основу закона. Утврђивање јавног интереса доношењем посебног закона, са уставноправног становишта, може значити само јаче гаранције зајемченог уставног права него када се јавни интерес утврђује на основу закона, одлуком органа извршне власти.

У односу на други разлог који наводи иницијатор – да јавни интерес мора бити интерес за све грађане Републике Србије, што иницијатор означава појмом „општи интерес“, Уставни суд указује да је овакво тумачење јавног интереса из више разлога уставноправно неприхватљиво. Наиме, када би јавни интерес за експропријацију одређене непокретности подразумевао да од извршене експропријације сваки грађанин Републике Србије, индивидуално, мора имати конкретни интерес, то би значило да утврђивање јавног интереса за експропријацију за потребе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе уопште не би било могуће. Правну неодрживост изнетог тумачења потврђују управо одредбе Закона о експропријацији који у члану 8. став 1. изричито прописује да се експропријација може вршити и за потребе аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, па чак и јавних фондова, јавних предузећа и одређених привредних друштава. Конкретно речено, према схватању иницијатора утврђивање јавног интереса за експропријацију непокретности ради изградње, на пример, улице или локалног пута у некој општини не би било могуће, јер од ове изградње непосредни интерес имају превасходно житељи те општине, а не сваки грађанин Републике Србије. Штавише, оваквим схватањем иницијатор пренебрегава да је одредбама члана 20. Закона о експропријацији, на који се управо позива у иницијативи, изричито прописано да Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију, између осталог, и за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица, дакле у случају у коме непосредни интерес од утврђеног јавног интереса имају социјално угрожена лица којима би тиме била решена стамбена потреба.

Насупрот схватању иницијатора да само изградња објеката за потребе образовања, здравства, одбране, културе и објекте социјалне заштите представља „стварни јавни интерес“, Уставни суд указује да се постојање јавног интереса не везује за постојање конкретних, појединачних интереса појединаца (било да је реч о физичким или правним лицима), већ за интерес друштвене заједнице. Испитујући да ли је у конкретном случају испуњен услов легитимности утврђеног јавног интереса за експропријацију Уставни суд је у спроведеном претходном поступку утврдио следеће:

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14 и 83/18), чланом 11, одређено је да су плански документи просторни и урбанистички планови (став 1.). Чланом 11. став 2. тачка 4) Закона, предвиђен је просторни план подручја посебне намене, као посебна врста просторног плана, док је ставом 4. исте законске одредбе утврђено да су израда и доношење планских докумената од јавног интереса за Републику Србију. Према одредбама члана 21. Закона, просторни план подручја посебне намене се доноси за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, пројекте од значаја за Републику Србију или за подручја одређена Просторним планом Републике Србије или другим просторним планом, а нарочито за, између осталог, подручје са природним, културно-историјским или амбијенталним вредностима, подручја са могућношћу коришћења туристичких потенцијала или за реализацију пројеката за које Влада утврди да су пројекти од значаја за Републику Србију. Одредбама члана 30. Закона детаљно су разрађена правила уређења која треба да буду садржана у просторном плану подручја посебне намене, од концепције уређења карактеристичних грађевинских зона или целина, преко урбанистичких и других услова за уређење и изградњу површина и објеката јавне намене и мреже саобраћајне и друге инфраструктуре, степен комуналне опремљености грађевинског земљишта и др. Сагласно одредби члана 35. став 2. Закона, просторни план подручја посебне намене, на предлог министарства надлежног за просторно планирање, доноси Влада (осим за подручја која се у целини налазе на територији аутономне покрајине). Законом је уређен јединствени поступак доношења свих планских докумената који садржи посебне обавезе носиоца израде плана које се односе на укључивање јавности (физичких и правних лица) у процес израде планског документа и планских решења која ће у њему бити садржана.

Уставни суд је такође утврдио да је Влада, на основу одредаба Закона о планирању и изградњи донела Уредбу о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ („Службени гласник РС“, број 7/15), којом се утврђује Просторни план подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат «Београд на води» (у даљем тексту: Просторни план) (члан 1.). Просторним планом се утврђују концепција развоја, планска решења,

режими и услови коришћења, организације, уређења и заштите подручја дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве, на територији града Београда (члан 2.).

У Уводном делу Просторног плана наведено је да је Влада је донела Закључак 05 број 350-3533/2014, од 1. маја 2014. године, којим је Пројекат уређења дела приобаља Београда „Београд на води“ утврђен као пројекат од посебног значаја за Републику Србију и град Београд. Као повод за израду Просторног плана издвојене су, поред осталог, потребе за: разрадом и ближим утврђивањем основних стратешких опредељења, планских решења, услова и смерница утврђених Законом о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС“, број 88/10), Изменама и допунама Регионалног просторног плана административног подручја града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 10/04 и 38/11) и другим планским документима, где се као један од главних пројеката, наводи измештање постојеће главне железничке станице и наставак изградње железничке станице „Београд Центар“ у Прокопу, са ослобађањем Савског амфитеатра за изградњу и формирање нових, комплексних пословно-комерцијалних зона; планским усмеравањем уређења грађевинског земљишта и изградње објеката на површинама јавне и остале намене и за израдом развојног документа који, уз уважавање основних европских принципа и начела просторног развоја, представља основ за привлачење и реализацију инвестиција.

У Одељку II Просторног плана одређени су принципи, циљеви и општа концепција просторног развоја подручја посебне намене. С тим у вези, одредбама тачке 2.2. наведеног одељка одређено је да је општи циљ просторног развоја да се комплетном реконструкцијом претвори, данас запуштен простор, у елитни део града и нови, модеран градски центар - просторно интегрисан, социјално прихватљив и економски одржив, а да су најбитни следећи оперативни циљеви: заштита од плављења реке Саве; завршетак формирања новог система јавног превоза, посебно у домену железнице; комплетна инфраструктурна регенерација; заштита објеката културе од посебног значаја; формирање новог туристичког потенцијала.

У делу Просторног плана који садржи планска решења одређено је да је на планском поручју планирана реализација објеката различитих намена и садржаја, који, поред објеката стамбене изградње и објеката комерцијално-пословне намене, обухватају мрежу објеката јавних служби којима се задовољавају потребе грађана у областима дечје заштите, образовања, здравствене и социјалне заштите, културе, спорта. Такође, када је у питању утицај подручја посебне намене на економију у целини наводи се: да су директни ефекти везани за инвестициона улагања која ангажују целокупну грађевинску индустрију и повезане делатности, као и за покретање укупних привредних активности, те се конкретне користи манифестују у запошљавању не само грађевинских радника на изградњи објеката, већ и ново запошљавање у фази експлоатације објеката, затим обезбеђење додатних јавних прихода од пореза, такси и доприноса, преко доходака правних и физичких

лица, до накнада за коришћење јавних добара и других прихода; да су индиректни ефекти повећање квалитета животне и радне средине, економски и друштвено одрживе и исплативе. У Просторном плану је такође обрађен и утицај подручја посебне намене на заштиту од елементарних непогода с обзиром на то да се ради о прибаву реке Саве, о утицају на просторни развој саобраћаја и инфраструктурних система, заштиту животне средине и културног наслеђа и развој туризма.

Полазећи од наведеног нормативног оквира, Уставни суд је утврдио да Просторни план подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, има своје утемељење у одредбама Закона о планирању и изградњи, као и да циљеви, општа концепција развоја овог подручја и предвиђена планска решења упућују на закључак да је доношење Просторног плана и реализација Пројекта од интереса за друштвену заједницу као целину, јер остваривање општег циља просторног развоја овог подручја и ефеката до којих доводи реализација планских решења, а што су све саставни делови овог планског документа, представљају интерес како за локалну заједницу, тако и за Републику Србију. Ово нарочито када се има у виду да је град Београд главни град Републике Србије. Стога је Уставни суд оценио да је законодавац имао легитимни интерес да у члану 1. став 1. оспореног Закона предвиди да је пројекат изградње „Београд на води“ пројекат од посебног значаја за Републику Србију и град Београд, а тиме и легитимни циљ да оспореним чланом 2. Закона утврди јавни интерес за експропријацију непокретности у циљу привођења земљишта намени ради изградње пословно-стамбеног комплекса „Београд на води“, са пратећом инфраструктуром, а у складу са донетим Просторним планом подручја посебне намене. Уставни суд још једном наглашава да законодавац, када јавни интерес за експропријацију утврђује посебним законом, није ограничен врстом и наменом објеката из члана 20. Закона о експропријацији, за чију изградњу се врши експропријација. Такође, Суд подсећа да оспорени Закон није једини посебни закон којим је утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности. Будући да се наводи иницијативе односе само на тврдњу да за наведене намене уопште није могао бити утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности, Уставни суд се у својим разматрањима ограничио само на питање постојања уставноправне утемељености легитимног циља за утврђивање јавног интереса за одузимање својине експропријацијом непокретности у конкретном случају.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену сагласности члана 2. Закона са одредбама члана 58. став 2. Устава, те је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу у овом делу и решио као у тачки 1. изреке.

У вези навода иницијатора о несагласности члана 2. Закона са одредбама члана 20. Закона о експропријацији, Уставни суд указује да оцена међусобне сагласности закона није, у смислу одредаба члана 167. Устава у надлежности

Уставног суда. Штавише, Уставни суд је претходно детаљно образложио због чега је постављени захтев иницијатора заправо заснован на суштински погрешном тумачењу Закона о експропријацији, те се питање уставности оспорене одредбе не би могло поставити ни са становишта уставног начела јединства правног поретка. С обзиром на изнето, Уставни суд је, у тачки 2. изреке овог Решења, одбацио иницијативу сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду.

VI

Испитујући постојање претпоставки за поступање по другоподнетој иницијативи у односу на остале оспорене одредбе Закона, Суд је утврдио следеће:

Одредбе члана 5. ст. 1. и 3, члана 12. став 7. и члана 17. ст. 2. и 4. Закона су оспорене са становишта њихове сагласности са одредбом члана 92. став 1. Устава, којом је утврђено да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности.

Оспореном одредбом члана 5. став 1. Закона Република Србија је одређена за корисника експропријације, а оспореном одредбом става 3. истог члана предвиђено је да Република Србија и град Београд имају сва права, обавезе и одговорности корисника експропријације предвиђене законом којим се уређује експропријација и овим законом. При томе, одредбом става 2. истог члана Закона за корисника експропријације одређен је и град Београд - за изградњу површина јавне намене, односно за изградњу објекта јавне намене и јавних површина за које је посебним законима утврђена надлежност града Београда за изградњу.

Оспореном одредбом члана 12. став 7. Закона прописано је да трошкове поступка споразумног одређивања накнаде за експроприсану непокретност сноси корисник експропријације.

Оспореним одредбама ст. 2. и 4. члана 17. Закона уређују се одређена питања уговорних односа Републике Србије и града Београда.

Разлози оспоравања заснивају се на почетном становишту иницијатора да реализација пројекта „Београд на води“ није „од општег интереса за све грађане у Републици Србији“, већ његова реализација треба да буде у надлежности локалне самоуправе и зато треба да се и финансира из средстава локалне самоуправе. С тим у вези, Уставни суд указује да чланом 1. став 1. Закона, који иницијатор није ни оспорио, законодавац одредио да је реализација наведеног пројекта од интереса и за Републику Србију и за град Београд, да је Уставни суд претходно образложио због чега налази да је за овакво одређење постојао легитимни интерес и да из тога даље следи да су Законом као корисници експропријације одређени и Република Србија и град Београд (с тим што је јасно опредељено у ком делу је корисник експропријације град Београд). Сагласно наведеном, Уставни суд истиче да оспорена законска решења не представљају одступање од општих правила експропријације прописаних Законом о експропријацији. Стога је Уставни

суд констатовао да се оспорене одредбе не могу довести у уставноправну везу са одредбом члана 92. став 1. Устава у односу на коју је тражена оцена уставности.

У односу на оспорену одредбу члана 17. став 1. Закона, којом је предвиђено да, по окончању поступка експропријације и упису права својине на непокретностима, Република Србија, у складу са одредбама закона којим се уређује планирање, изградња и грађевинско земљиште, неизграђено грађевинско земљиште може дати у дугорочни закуп, у циљу привођења земљишта урбанистичкој намени, иницијатор је мишљења да су непокретности у подручју планираном за реализацију пројекта „Београд на води“, сагласно Уговору о регулисању међусобних односа, права и обавеза у вези са заједничком реконструкцијом и изградњом железничког путничког чвора у Београду који су, 21. марта 1974. године, закључили Путничко транспортно предузеће Београд и Скупштина града Београда, у својини Града Београда, а не Републике Србије, те зато ову одредбу оспорава са становишта сагласности са одредбом члана 86. став 1. Устава којом је утврђена равноправност свих облика својине. Будући да ни за иницијатора није спорно да су непокретности поводом којих се позива на Уговор, у јавној својини, а да Уставни суд у поступку контроле сагласности закона са Уставом не може улазити у то ком облику јавне својине је која непокретност, Уставни суд је утврдио да изнети наводи не представљају уставноправне разлоге који би били основ за испитивање уставности оспорене опште норме.

Имајући у виду претходно наведено, Уставни суд је, у тачки 1. изреке Решења, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу и у односу на оспорене одредбе члана 5. ст. 1. и 3, члана 12. став 7. и члана 17. ст. 1, 2. и 4. Закона.

VII

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5), члана 46. тачка 5), члана 47. став 1. тачка 1) и става 2. Закона о Уставном суду и одредбе члана 89. Пословника о раду Уставног суда, Суд је донео Решење као у изреци.

Решење IУз-115/2015 од 25. априла 2019. године

Закон о извршењу и обезбеђењу
(„Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13, 55/14 и 139/14)
– члан 72.

Имајући у виду да Уставни суд, сагласно члану 168. Устава, оцењује сагласност важећих закона и других општих аката са Уставом, и да је оспорени Закон о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, у целини, престао да важи, а тиме и одредбе члана 72. овог закона, то је, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, обуставио поступак

за оцену уставности наведене одредбе Закона, јер су престале процесне претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Обуставља се поступак за оцену уставности одредаба члана 72. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13, 55/14 и 139/14).

О б р а з л о ж е њ е

Решењем Уставног суда број IУз-215/2013 од 23. децембра 2015. године (у ст. 1. и 2.), поводом две иницијативе истог иницијатора, покренут је поступак за оцену уставности одредаба члана 72. Закона наведеног у изреци, а одбачена иницијатива за покретање поступка за оцену сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 71. истог закона.

Суд је донео наведено Решење, полазећи од одредаба члана 40. Устава Републике Србије којима су законодавцу постављена рестриктивна ограничења у ком оквиру се може кретати при прописивању начина, обима и овлашћења за улазак у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, као и вршења претреса у њима, а да се одредбама члана 72. Закона уређује поступање судског извршитеља, односно извршитеља приликом спровођења извршења претраживањем стана, односно пословне или друге просторије извршног дужника или одеће које он носи на себи и изједначава поступање судског извршитеља и извршитеља.

У Решењу о покретању поступка, за Уставни суд су се као спорна поставила питања: да ли се закључак о извршењу који доноси извршитељ може сматрати писменом одлуком суда из члана 40. став 2. Устава, и да ли на основу тог закључка извршитељ може спроводити радње извршења наведене у одредбама члана 72. Закона, а уколико се закључак о извршењу који доноси извршитељ не може уподобити са решењем о извршењу које доноси суд, без обзира на то што у извршном поступку извршитељ доноси одлуке и поступа у вршењу јавних овлашћења која су му поверена Законом, да се основано може поставити питање да ли су оспорене одредбе члана 72. Закона у делу који се односи на поступање извршитеља по основу сопственог закључка у сагласности са одредбом члана 40. став 2. Устава, јер је законодавац пропустио да прецизно одреди врсту одлуке која може представљати основ за предузимање радњи извршења наведених у спорним одредбама; исто питање се поставило и поводом закључка извршитеља о промени средства и предмета извршења, како оних која су одређена судским решењем о извршењу, тако и оних које је одредио извршитељ својим закључком (јер из Закона произлази да се против закључка о извршењу које доноси извршитељ може изјавити приговор о коме одлучује веће суда на чијем подручју

се налази седиште повериоца, што значи да је и у случају када о предлогу за извршење одлучује извршитељ, осигурана судска заштита). У том смислу су се поставила и додатна питања, и то: прво, да ли се одлука већа извршног суда којом се одбија приговор против закључка извршитеља о (дозволи) извршења може уподобити писменој одлуци суда из члана 40. став 2. Устава, те да ли је у случају неизјављивања приговора против закључка о извршењу који је донео извршитељ, извршни дужник дао добровољни пристанак за спровођење извршних радњи прописаних оспореним одредбама члана 72. Закона? Када је у питању закључак извршитеља о промени средства и предмета извршења, Уставни суд је констатовао да против тог закључка није дозвољен приговор већу надлежног суда. С обзиром на све наведено, поставило се и питање, да ли одредбе члана 72. Закона представљају правне норме које су довољно предвидиве не само за странке у извршном поступку, већ и извршитеље, односно да ли они могу стварно и конкретно знати садржину своје обавезе, одговорности и овлашћења која произлази из тих одредаба? Стога је Уставни суд донео Решење о покретању поступка за оцену уставности одредаба члана 72. Закона у делу који се односи на поступање извршитеља по основу сопственог закључка са одредбама члана 40. Устава којим се јемчи неповредивост стана.

Сагласно одредби члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наведено Решење о покретању поступка достављено је Народној скупштини на одговор, која није доставила тражени одговор, већ је донела нови Закон о извршењу и обезбеђењу који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 106/15 и који је, у целини, ступио на снагу 1. јула 2016. године, када је, на основу члана 550. овог закона, престао да важи оспорени Закон о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13, 55/14 и 139/14).

Одредбама члана 72. оспореног Закона, било је прописано да је судски извршитељ, односно извршитељ дужан да приликом претраживања стана, односно пословне или друге просторије извршног дужника или одеће коју он носи на себи и предузимања других извршних радњи поступа са дужним обзиром према личности извршног дужника и чланова његовог домаћинства (став 1.), да извршним радњама у стану извршног дужника којима не присуствује извршни дужник, његов законски заступник, пуномоћник или одрасли члан његовог домаћинства, морају присуствовати два пунолетна лица (став 2.), да ће кад извршне радње треба спровести у просторији која је закључана, а извршни дужник није присутан или не пристаје да просторију отвори, судски извршитељ, односно извршитељ отворити просторију у присуству два пунолетна лица (став 3.).

Полазећи од питања која су се за Уставни суд поставила као спорна при разматрању одредаба члана 72. Закона из 2011. године, Уставни суд је утврдио да важећи Закон, у односу на Закон из 2011. године, садржи суштинске новине које се односе на организацију и функционисање система извршења. Правило је да о предлогу за извршење на основу извршне или

веродостојне исправе и предлогу за обезбеђење одлучује суд, а о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности одлучује јавни извршитељ (члан 3. ст. 2. и 3.); решење је форма одлуке којом могу да одлучују и суд и јавни извршитељ кад мериторно одлучују о одређивању извршења (чл. 23, 40. и 394.); жалбом се побија решење првостепеног суда или јавног извршитеља ако законом није одређено да жалба није дозвољена или да се такво решење побија приговором; приговор се подноси против решења донетог о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе, против других решења првостепеног суда или јавног извршитеља кад је то законом предвиђено (члан 24. ст. 1. до 3.), а о жалби на решења о извршењу, жалби против решења јавног извршитеља као и о приговору и жалби против решења о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе – одлучује суд (чл. 73. до 107.), док се о захтеву за отклањање неправилности које настану у току и поводом спровођења извршења одлучује решењем поводом кога се може изјавити приговор о коме одлучује суд (члан 148.); о средству и предмету извршења увек се одлучује решењем које доноси или суд или јавни извршитељ (у зависности ко доноси решење о извршењу (чл. 66, 67, 72, члан 397. став 2.)). Новину представља и одредба по којој је јавни извршитељ изричито овлашћен да одреди или промени или дода средство и предмет извршења кад он спроводи извршење и то у складу са принципом сразмерности (члан 66. став 2. у вези члана 56.). Такође, извршење решења о извршењу на основу веродостојне исправе спроводи се (по правилу) после његове правоснажности (члан 133. став 2.), извршење се спроводи у границама које су одређене решењем о извршењу (члан 134.). Осим тога, у посебан поступак, поступак наплате новчаних потраживања из комуналних и сродних делатности уведена су нова законска решења: и у овом поступку промењен је поступак по правним лековима и о њима одлучује искључиво суд (чл. 398. до 413.). Осим тога, и у овом поступку, решење о извршењу спроводи се тек после његове правоснажности (члан 394. став 1.), а ако извршни дужник не поднесе приговор, јавни извршитељ у року од три радна дана од истека рока за приговор почиње да спроводи извршење (члан 398. став 5.), а Закон је предвидео и надзор над радом јавних извршитеља, посебно у погледу избора средстава и предмета извршења, нарочито у погледу нарушавања принципа сразмерности и предвидео да повреда правила у погледу средстава и предмета извршења која није у складу с овим принципом представља тежу дисциплинску повреду (члан 527. тачка 5)). Такође, јавни извршитељи више не могу одредити извршење на целокупној имовини. Уставни суд је, такође, констатовао и да важећи Закон садржи одредбе о поступању при спровођењу извршења које су означене као одредбе члана 142. Закона, и које су, по налажењу Уставног суда, у односу на одредбе члана 72. Закона из 2011. године, појашњене, тако што је прецизирана посебност извршне радње претраживање стана и пословне или друге просторије извршног дужника или одеће коју он носи у односу на остале извршне радње (став 1.), прописано, односно појачана

је обавезност присуства два пунолетна лица и прописано својство у коме та лица присуствују (у својству сведока) извршним радњама (попису и процени покретних ствари и сл.) у стану извршног дужника којима не присуствује извршни дужник, његов законски заступник, пуномоћник или одрасли члан његовог домаћинства, односно обавезност присуства два пунолетна лица као сведока при отварању закључане просторије ако извршни дужник није присутан или неће да отвори закључану просторију (ст. 2. и 3.), а у ставу 4. је прописано да лица која службено присуствују извршној радњи не могу бити сведоци њеног предузимања.

У светлу изнетих новина у одређивању и спровођењу извршења, Уставни суд налази да је законодавац у важећем Закону, у односу на претходни Закон из 2011. године прецизно одредио да је судско или решење о извршењу јавног извршитеља (које може бити предмет судске контроле) основ за предузимање радњи извршења претраживања стана и пословне или друге просторије дужника.

Имајући у виду да Уставни суд, сагласно члану 168. Устава, по правилу, оцењује сагласност важећих закона и других општих аката са Уставом, и да је Закон из 2011. године, у целини, престао да важи, а тиме и одредбе члана 72. овог закона, то је Суд, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду обуставио поступак за оцену уставности наведене одредбе Закона, јер су престале процесне претпоставке за вођење поступка.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, донео Решење као у резеци.

Решење ГУз-215/2013 од 21. марта 2019. године

– Закључци

Закон о Безбедносно-информативној агенцији
(„Службени гласник РС“, бр. 42/02, 111/09, 65/14
– Одлука УС, 66/14 и 36/18)
– одредбе члана 7. став 4, члана 15г ст. 1, 2. и 3.
и члана 20в ст. 2. и 5.

Законом се могу одредити тајни подаци од интереса за Републику Србију, што је и учињено оспореним одредбама члана 7. став 4. Закона о Безбедносно-информативној агенцији у погледу података садржаних у акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Безбедносно-информативној агенцији и података о предлагању, одлучивању и примени

посебних мера којима се одступа од неповредивости тајне писама и других средстава општења, а које спроводи Агенција на основу одлуке суда. Сагласно изложеном, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 7. став 4, члана 15г став 1. у делу који гласи: „и ознаком степена тајности, у складу са одредбама закона којим се уређује тајност података“ и ст. 2. и 3. Закона о Безбедносно-информативној агенцији нису у супротности са Уставом утврђеним правом на обавештеност из члана 51. Устава, имајући у виду да се приступ подацима који су у поседу државних органа гарантује у складу са законом, што значи да се законом може искључити, односно ограничити приступ тајним подацима значајним за државну безбедност.

Поводом оспоравања дела одредаба члана 20в ст. 2. и 5. Закона, Уставни суд указује да је одредбама члана 20в Закона прецизиран поступак безбедносног проверавања лица приликом пријема у радни однос у Агенцији, односно лица која се враћају на рад на основу правноснажне одлуке надлежног органа, имајући у виду чињеницу да систематизована радна места у Агенцији уживају посебан заштитни режим, који је део примене општих мера заштите тајних података у поседу Агенције, у складу са законом који уређује заштиту тајних података и прописима донетим на основу тог закона, као и да систематизована радна места на којима је извршиоцима утврђен статус овлашћеног службеног лица и одређених дужности, морају поседовати безбедносни сертификат за приступ тајним подацима. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да се безбедносно проверавање може вршити само уз претходну писану сагласност лица на које се подаци односе и да се исти могу користити само у сврху за коју су прикупљени, Суд налази да се оваквим законским решењима штите подаци о личности приликом безбедносне провере лица, а што је сагласно одредбама члана 42. Устава којима се јемчи заштита података о личности. У погледу овлашћења директора Агенције да утврди образац упитника о идентификационим подацима приликом безбедносне провере, Суд указује да се не ради о повреди члана 42. став 2. Устава, јер образац упитника не представља акт којим се регулишу питања из области заштите података о личности, већ спроведбени типски документ предвиђен у законом прописаном поступку безбедносне провере лица која се примају у радни однос у Агенцију, односно враћају на рад у исту.

Стога је Суд је закључио да је поднети предлог неоснован, те је исти одбацио, сагласно члану 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

ЗАКЉУЧАК

Одбацује се предлог за оцену уставности одредаба члана 7. став 4, члана 15г став 1. у делу који гласи: „и ознаком степена тајности, у складу са одредбама закона којим се уређује тајност података“, ст. 2. и 3. и члана 20в став 2. у делу који гласи: „уз претходну писану сагласност лица, дату“ и „на

обрасцу који утврђује директор Агенције“ и став 5. у делу који гласи: „а користе само у сврху за коју су прикупљени“ Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 111/09, 65/14-Одлука УС, 66/14 и 36/18).

Образложење

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности одредаба члана 7. став 4, члана 15г став 1. у делу који гласи: „и ознаком степена тајности, у складу са одредбама закона којим се уређује тајност података“, ст. 2. и 3. и члана 20в став 2. у делу који гласи: „уз претходну писану сагласност лица, дату“ и „на обрасцу који утврђује директор Агенције“ и став 5. у делу који гласи: „а користе само у сврху за коју су прикупљени“ Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 111/09, 65/14-Одлука УС, 66/14 и 36/18). У предлогу се наводи да оспорене одредбе члана 7. став 4, дела одредбе члана 15г став 1. и ст. 2. и 3. истог члана Закона нису у сагласности са одредбама члана 51. Устава, док делови оспорених одредаба члана 20в ст. 2. и 5. Закона нису у сагласности са одредбама члана 42. Устава. У погледу оспоравања наведених одредаба Закона у односу на члан 51. Устава, подносилац предлога сматра да систем у области приступа информацијама од јавног значаја подразумева да ниједан од могућих разлога ограничења права нема апсолутно дејство, тј. не доводи аутоматски до ограничења права на приступ информацијама, већ да до тог ограничења може доћи када орган, применом члана 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), утврди да су кумулативно испуњени сви тим законом прописани услови, и то: да је један од интереса/права из чл. 9. или 14. Закона супротстављен интересу јавности да зна; да је ради заштите тог интереса/права од озбиљне повреде неопходно ограничити право на приступ одређеној информацији и да заштита тог интереса према стандардима демократског друштва, претеже над интересом јавности да зна. У предлогу се даље наводи да је правни режим тајности података који су од интереса за националну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове Републике Србије уређен Законом о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09). С тим у вези, подносилац предлога сматра да начин на који су оспореним одредбама члана 7. став 4, и члана 15г став 1, у делу који се односи на ознаку тајности, као и одредбама ст. 2. и 3. истог члана Закона, *a priori* одређене категорије података проглашене тајним подацима, представља одступање од јединственог система одређивања тајних података који је уређен Законом о тајности података, односно да апсолутно искључивање доступности тих података јавности представља одступање и од Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и од Закона о тајности података. У погледу оспоравања дела одредбе члана 20в став 2. Закона, у предлогу се наводи да је обрада података о личности која је неопходна да би неко лице могло да заснује радни однос у или настави са радом у Безбедносно-информативној

агенцији, може бити уређена само законом, а лице чији се подаци у ову сврху обрађују има право да, како је зајемчено чланом 42. став 4. Устава, буде обавештена о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом и право на судску заштиту због њихове злоупотребе. Поводом оспоравања дела става 5. истог члана Закона, подносилац предлога сматра да се оспореним решењем ограничава даља обрада података о личности изван сврхе безбедносне провере неког лица које жели да заснује радни однос или да настави са радом у Безбедносно-информативној агенцији, супротно изричитој одредби члана 42. став 3. Устава према којој је промена сврхе могућа за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности државе, што значи да се законом прописује само начин овакве употребе података, а не и могућност да се иста ограничи.

Оспореним одредбама Закона о Безбедносно-информативној агенцији је прописано: да подаци садржани у акту из става 2. овог члана (акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Безбедносно-информативној агенцији) јесу тајни подаци, који се одређују и са којима се поступа у складу са законом којим се уређује тајност података (члан 7. став 4.); да се предлог за одређивање или проширење посебних мера, одлука о предлогу, наредба о проширењу посебне мере и записник о уништавању материјала из члана 15б став 4. овог закона бележе у посебном уписнику и чувају заједно са материјалом о примени посебних мера у посебном омоту са назнаком „посебне мере“ и ознаком степена тајности, у складу са одредбама закона којим се уређује тајност података, да подаци о предлагању, одлучивању и примени посебних мера представљају тајне податке, да су податке из става 2. овог члана дужна да чувају као тајне и друга лица која их у било ком својству сазнају (члан 15г); да се безбедносно проверавање може вршити само уз претходну писану сагласност лица, дату путем попуњавања и потписивања упитника о идентификационим подацима, на обрасцу који утврђује директор Агенције, да се подаци прикупљени безбедносним проверавањем евидентирају, чувају и штите у складу са законом којим се уређује тајност података и законом којим се уређује заштита података о личности, а користе само у сврху за коју су прикупљени (члан 20в ст. 2. и 5.).

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је најпре утврдио да се Законом о тајности података, између осталог, уређују и питања која се односе на јединствен систем одређивања и заштите тајних података који су од интереса за националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове Републике Србије као и приступ тајним подацима. Тајни податак је у смислу овог закона, дефинисан као податак од интереса за Републику Србију који је законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеним у складу са законом, одређен и означен одређеним степеном тајности (члан 2. тачка 2)). Из наведеног следи да се законом могу одредити тајни подаци од интереса за Републику Србију, што је и учињено оспореним одредбама члана 7. став 4. Закона о Безбедносно-информативној агенцији у погледу података садржаних у акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Безбедносно-информативној агенцији (у даљем тексту: Агенција)

и података о предлагању, одлучивању и примени посебних мера којима се одступа од неповредивости тајне писама и других средстава општења, а које спроводи Агенција на основу одлуке суда. Ови подаци се штите у складу са законом којим се уређује заштита тајности податка, управо из разлога што је приступ тајним подацима могућ на начин и под условима утврђеним Законом о тајности података, а не Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер су ови подаци самим законом означени као тајни подаци и спадају у домен информација где је искључен приступ јавности због потенцијалне могућности угрожености како безбедности државе, тако и безбедности лица запослених у самој Агенцији. Наиме, и самим Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја је предвиђено да један од разлога за искључење и ограничење слободног приступа информацијама од јавног значаја јесте претња озбиљне угрожености одбране земље, националне или јавне безбедности или међународних односа (члан 9. тачка 3)). Сагласно изложеном, Уставни суд констатује да оспорене одредбе члана 7. став 4, члана 15г став 1. у делу који гласи: „и ознаком степена тајности, у складу са одредбама закона којим се уређује тајност података“ и ст. 2. и 3. Закона о Безбедносно-информативној агенцији нису у супротности са Уставом утврђеним правом на обавештеност из члана 51. Устава, имајући у виду да се приступ подацима који су у поседу државних органа гарантује у складу са законом, што значи да се законом може искључити, односно ограничити приступ тајним подацима значајним за државну безбедност.

Поводом оспоравања дела одредаба члана 20в ст. 2. и 5. предметног Закона, Уставни суд указује да је одредбама члана 20в Закона прецизиран поступак безбедносног проверавања лица приликом пријема у радни однос у Агенцији, односно лица која се враћају на рад на основу правноснажне одлуке надлежног органа, имајући у виду чињеницу да систематизована радна места у Агенцији уживају посебан заштитни режим, који је део примене општих мера заштите тајних података у поседу Агенције, у складу са законом који уређује заштиту тајних података и прописима донетим на основу тог закона, као и да систематизована радна места на којима је извршиоцима утврђен статус овлашћеног службеног лица и одређених дужности, морају поседовати безбедносни сертификат за приступ тајним подацима. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да се безбедносно проверавање може вршити само уз претходну писану сагласност лица на које се подаци односе (путем попуњавања и потписивања упитника о идентификационим подацима), као и да се исти могу користити само у сврху за коју су прикупљени, Уставни суд налази да се оваквим законским решењима управо штите подаци о личности приликом безбедносне провере лица, а што је сагласно одредбама члана 42. Устава којима се јемчи заштита података о личности. Поред наведеног, одредбом члана 20в став 5. Закона је прописано да се сви подаци прикупљени безбедносним проверавањем евидентирају, чувају и штите у складу са законом којим се уређује тајност података и законом којим се уређује заштита података о личности. Поводом оспоравања дела одредбе члана 20в став 5. Закона, који се односи на прописивање да се подаци

прикупљени безбедносним проверавањем лица која се примају у радни однос у Агенцију, односно враћају на рад у исту, користе само у сврху за коју су прикупљени, Уставни суд указује на то да је управо одредбом члана 42. став 4. Устава утврђено да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, осим у два случаја који су изричито утврђени Уставом, тј. за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије. Начин употребе прикупљених података о личности у наведена два случаја прописан је законима којима су уређена питања из области кривичног законодавства, односно заштите безбедности Републике Србије.

У погледу овлашћења директора Агенције да утврди образац упитника о идентификационим подацима приликом безбедносне провере, Уставни суд указује на то да се у конкретном случају не ради о повреди члана 42. став 2. Устава, којом је утврђено да се прикупљање, држање и обрада података о личности уређују законом, јер образац упитника не представља акт којим се регулишу наведена питања из области заштите података о личности, већ спроведбени типски документ предвиђен у законом прописаном поступку безбедносне провере лица која се примају у радни однос у Агенцију, односно враћају на рад у исту.

Сагласно наведеном, Уставни суд је закључио да је поднети предлог неоснован, те је исти одбацио, сагласно члану 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).

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

Закључак IУз-184/2018 од 18. априла 2019. године

Закон о заштити конкуренције
(„Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13)
– члан 45. став 4.

Прописивање заштите прибављених података или заштите извора тих података, и то на захтев лица које је такве податке доставило Комисији за заштиту конкуренције ради вођења поступка и на основу критеријума утврђених Законом, представља посебну процесну меру која је предвиђена у циљу неометаног спровођења поступка пред Комисијом, који је уређен Законом о заштити конкуренције, па се самим тим подаци који су проглашени заштићеним у току вођења овог поступка изузимају из режима информација од јавног значаја, у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Како је Уставом утврђено да се право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна

овлашћења остварује у складу са законом, то Уставни суд налази да, у конкретном случају, оспореном одредбом Закона није повређено ово Уставом утврђено право, јер је Законом о заштити конкуренције уређен поступак пред Комисијом, а у оквиру тог поступка и једна посебна процесна мера у циљу заштите странака поступка, односно трећих лица које су доставиле одређене информације или документацију на захтев Комисије.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се предлог за оцену уставности одредбе члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности одредбе члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13). У предлогу се наводи да из одредаба члана 45. Закона о заштити конкуренције произлази да заштићени подаци јесу подаци којима располаже Комисија за заштиту конкуренције, који су, као такви настали у поступку пред Комисијом, па заштићени подаци и друге информације којима Комисија располаже, настале у раду или у вези са њеним радом, садржане у одређеном документу, јесу информације од јавног значаја у смислу чл. 2. и 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па стога, подносилац предлога сматра да у погледу права приступа тим информацијама мора важити режим успостављен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10). Супротно томе, оспореном одредбом члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције утврђује се да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја и тиме се, према наводима предлагача, ова категорија информација од јавног значаја апсолутно изузима из правног режима који је успостављен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и који под једнаким условима важи за све информације којима располажу органи јавне власти у Републици Србији. Стога је, према схватању предлагача, оспорена одредба Закона несагласна са одредбама члана 51. и 194. Устава. Подносилац предлога такође сматра да оспорена одредба Закона није у сагласности ни са одредбама члана 10. 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) (слобода изражавања) и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71 и „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 4/01), које су само цитиране у предлогу, без навођења разлога оспоравања.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 45. ст. 1. до 3. Закона о заштити конкуренције прописано: да се на захтев странке, лица које је подносилац иницијативе за испитивање повреде конкуренције или трећег лица које је доставило, односно ставило на увид тражене податке у поступку, може одредити мера заштите извора података или одређених података (заштићени подаци), ако се оцени да је интерес подносиоца тог захтева оправдан и да је по значају битно већи у односу на интерес јавности у погледу предмета захтева (став 1.); да је подносилац захтева из става 1. овог члана дужан да у захтеву учини вероватним могућност настанка знатне штете због откривања извора података, односно података на које се захтев односи (став 2.); да о захтеву из става 1. овог члана одлучује закључком председник Комисије и да је против закључка којим се захтев одбацује или одбија допуштена посебна жалба о којој одлучује Савет (став 3.). Оспореном одредбом члана 45. став 4. Закона је прописано да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Испитујући разлоге оспоравања подносиоца предлога, Уставни суд је најпре пошао од одредбе члана 84. став 2. Устава Републике Србије, којом је утврђено да су забрањени акти којима се супротно закону, ограничава слобода конкуренције, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја. Полазећи од наведеног, Законом о заштити конкуренције штити се конкуренција на тржишту Републике Србије у циљу економског напретка и добробити друштва, а нарочито користи потрошача, док Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) основана овим законом, има првенствени задатак да у постизању наведеног циља Закона решава о правима и обавезама учесника на тржишту, у складу са законом, што чини у Законом прописаном поступку, који се може покренути по службеној дужности или по захтеву странке (поступак по пријави концентрације или поступак за појединачно изузеће). Комисија спроводи испитни поступак у којем се предузимају потребне доказне радње у циљу правилног утврђивања чињеничног стања, а нарочито се узимају изјаве странака, сведока, обавља се вештачење, прибављају се подаци, исправе и ствари, врши увиђај и привремено одузимање ствари. Одредбама члана 44. Закона прописана је обавеза странкама у поступку да доставе, односно ставе на увид релевантне податке за потребе вођења поступка. Поједини подаци који се доставе у поступку пред Комисијом, на захтев лица које је доставило податке (странка, треће лице), могу бити заштићени, односно председник Комисије може донети посебну процесну меру заштите тих података или заштите извора тих података. Приликом одлучивања о захтеву за примену ове мере, председник Комисије испитује на првом месту, постојање оправданог интереса за заштиту података, а потом да ли је такав интерес по значају битно већи од интереса јавности за увид у те податке. Дејство овакве одлуке подразумева забрану објављивања и стављања на увид заштићених података јавности, односно изузимање тих података из правног режима информација од јавног значаја.

Одредбама члана 9. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђени су случајеви у којима орган јавне власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, па је тако забрањен приступ информацијама од јавног значаја, између осталог, и у случајевима када би се њиховим прибављањем омело или отежало вођење судског поступка или који други правно уређени поступак.

Полазећи од наведеног, Уставни суд указује на то да прописивање заштите прибављених података или заштите извора тих података, и то на захтев лица које је такве податке доставило Комисији ради вођења поступка и на основу критеријума утврђених Законом, представља једну посебну процесну меру која је предвиђена у циљу неометаног спровођења поступка пред Комисијом, који је уређен Законом о заштити конкуренције, па се самим тим подаци који су проглашени заштићеним у току вођења овог поступка изузимају из режима информација од јавног значаја, у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Како је Уставом утврђено да се право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења остварује у складу са законом, то Уставни суд налази да у конкретном случају није повређено ово Уставом утврђено право, јер је Законом о заштити конкуренције уређен поступак пред Комисијом, а у оквиру тог поступка и једна посебна процесна мера у циљу заштите странака поступка, односно трећих лица које су доставиле одређене информације или документацију на захтев Комисије.

Сагласно наведеном, Уставни суд је закључио да је поднети предлог неоснован, те је исти одбацио, сагласно члану 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).

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

Закључак ГУз-185/2018 од 25. априла 2019. године (,Службени гласник РС“, број 45/19)

** Поводом Закључка ГУз-185/2018 од 25. априла 2019. године, судије Уставног суда др Тамаш Корхеџ издвојио је несагласно мишљење, које је објављено заједно са овим закључком „Службеном гласнику Републике Србије“, број 45/19, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, 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 СУДИЈЕ

ДР ТАМАША КОРХЕЦА

(Dr. KORHÉCZ TAMÁS)

у вези са Закључком Уставног суда

број IУз-185/2018 од 25. априла 2019. године

Уставни суд, на седници одржаној 25. априла 2019. године, у предмету IУз- 185/2018, већином гласова донео је Закључак којим је одбацио предлог за оцену уставности одредбе члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13). Не слажем се са Закључком Уставног суда из следећих разлога.

I.

ОДБАЦИВАЊЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ОВЛАШЋЕНОГ ПРЕДЛАГАЧА
НА МАЛОМ ВЕЋУ УСТАВНОГ СУДА

Пре него што изнесем своје резонавање у вези уставности, односно неуставности оспорене одредбе члана 45. Закона о заштити конкуренције, указаћу на проблематику одбацивања предлога овлашћеног предлагача за оцену уставности закона закључком, на трочланом Малом већу Уставног суда. Наиме, предлог закључка о одбацивању предлога за оцену уставности који је 25. априла, већином гласова судија, донела седница Уставног суда, био је у готово истоветном тексту предложен на трочланом Малом већу и на седници Првог великог већа Уставног суда. Уставни суд је на седници суда расправљао о предлогу овлашћеног предлагача само зато јер сам на свакој од наведених седница гласао против таквог закључка, те у недостатку једногласности одлука није донета. Наравно, нема ничег изузетног у самој чињеници да неки предложени акт стигне до седнице Уставног суда јер није било једногласности у телима који одлучују искључиво једногласно. Оно што у овом случају заслужује посебну пажњу јесте, да се у овом случају ради о предлогу за оцену уставности закона који је Уставном суду доставио овлашћени предлагач, то јест државни орган, у складу са чланом 168. став 1. Устава. У конкретном случају ради се о независном државном органу – Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, чија је основна функција да у наведеној области штити ова права, између осталог и преко покретања поступка нормативне контроле закона и других општих аката пред Уставним судом. Уверен сам да ако државни орган који је специјализован за остваривање и заштиту права на информације од јавног значаја, који је већ деценију развијао своје административне и стручне капацитете у овој уској области заштите људских права поднесе предлог Уставном суду, тај предлог заслужује да буде темељно, свеобухватно и озбиљно размотрен од стране Уставног суда, независног државног органа чија је основна, Уставом дефинисана функција, заштита људских и мањинских права и слобода, као и заштита уставности и законитости. Одбацивање предлога специјализованог *омбудсмана* због *очигледне неоснованости* предлога за мене представља неприхватљив однос

према Поверенику. Наравно, теоријски је могуће да специјализовани државни орган, уз огромно искуство, развијен стручни и административни капацитет, ипак поднесе Уставном суду *нейисмен* предлог који не завређује мериторно разматрање од стране Уставног суда, али то једноставно није реално. У конкретном случају сматрам да није било речи о *нейисменом* предлогу и да је Уставни суд имао пуно разлога да мериторно одлучи о основаности предлога, штавише да на основу предлога касира оспорену одредбу Закона.

II.

ПИТАЊЕ УСТАВНОСТИ ОСПОРЕНЕ ЗАКОНСКЕ ОДРЕДБЕ

Овлашћени предлагач оспорава уставност одредбе из члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције којим је прописано да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Шта су заштићени подаци (који према оспореној одредби немају својство информација од јавног значаја) уређено је ставовима 1-3. члана 45. Закона о заштити конкуренције. Одредбама члана 45. ст. 1. до 3. Закона о заштити конкуренције прописано је: да се на захтев странке, лица које је подносилац иницијативе за испитивање повреде конкуренције или трећег лица које је доставило, односно ставило на увид тражене податке у поступку, може одредити мера заштите извора података или одређених података (заштићени подаци), ако се оцени да је интерес подносиоца тог захтева оправдан и да је по значају битно већи у односу на интерес јавности у погледу предмета захтева (став 1.); да је подносилац захтева из става 1. овог члана дужан да у захтеву учини вероватним могућност настанка знатне штете због откривања извора података, односно података на које се захтев односи (став 2.); да о захтеву из става 1. овог члана одлучује закључком председник Комисије и да је против закључка којим се захтев одбацује или одбија допуштена посебна жалба о којој одлучује Савет (став 3.).

Према ставу овлашћеног предлагача, такозвани заштићени подаци јесу подаци од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер су као такви настали у поступку, односно у раду или у вези са радом Комисије и ти подаци се налазе у њеним документима. Комисија за заштиту конкуренције јесте организација која врши јавна овлашћења, те неспорно спада у органе јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

На основу свега горе реченог, уставноправно питање на које је одговор требало да да Уставни суд јесте да ли је одредба Закона о заштити конкуренције (члан 45. став 4.), којом је прописано да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, супротна одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Уколико је одговор на ово питање потврдан, онда треба размотрити однос одредаба општег, системског закона и посебног закона, односно да ли је прописивање

изузетка од правила општег закона дозвољено одредбама системског закона, у нашем случају Закона о слободном приступу информација од јавног значаја. На прво питање није потребно трошити пуно времена. Језичко значење одредбе члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције је недвосмислено, њоме је прописано да заштићени подаци *немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан пристиуп информацијама од јавног значаја*. Ова одредба није у складу са чланом 2. Закона о приступу информација о јавном значају према коме такозвани заштићени подаци јесу подаци од јавног значаја, јер су настали у поступку, у раду органа јавне власти и налазе се у документима таквог органа. Следећи корак у поступку разматрања уставности оспорене законске одредбе јесте да размотримо правни карактер Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, да ли се ради о такозваном системском или секторском закону према схватању Уставног суда и да ли одредбе овог закона омогућују да се посебним законом уреди неко питање другачије у односу на решења овог системског закона. Анализом и тумачењем одредаба Закона о слободном приступу информација од јавног значаја, допуњено сазнањима до којих можемо доћи применом метода историјског и циљног тумачења, недвосмислено можемо закључити да Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја јесте системски закон којим се на целовити начин уређује једна правна област, у овом случају правни режим информација од јавног значаја и начин остваривања слободе приступа информацијама од јавног значаја.

Уставни суд је у више својих одлука развио својеврсну доктрину у погледу садржине начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава (види, између осталог, одлуке Уставног суда: ИУз-17/2011, ИУз-27/2011, ИУз-225/2005, ИУз-882/2010, ИУз-353/2009, ИУз-82/2009). Према тумачењу и схватању Уставног суда Републике Србије, уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије, што начелно искључује могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област. У овом погледу Уставни суд садржински прави разлику између системских закона који на целовит начин уређују неку област и обичних закона који то не чине. Према схватању Уставног суда, јединство правног поретка захтева да у случају ако „обичан“ закон садржи посебна правила и правне изузетке у односу на системски закон у одређеној области, ови правни изузеци морају да се ослањају у потпуности на правила у системском закону, без тога се крши Устав и уставно начело јединства правног поретка. У конкретном уставноправном спору, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ни у једној својој одредби не омогућује изузимање информације од јавног значаја из режима који је прописан тим законом. То се недвосмислено може закључити из члана 8. који гласи: *Права из овог закона моћу се изузетно доврћи ојраничењима јројисаним овим законом ако је то неоходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде јрешјежњијеј иншереса заснованој на Уставу или закону.*

Ниједна одредба овог закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана. Прописивањем да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја, те се на тај начин изузимају и од заштите тог права коју пружа Повереник, недвосмислено се одступило од горе цитиране одредбе члана 8.

На крају, својој аргументацији додао бих још нешто. У образложењу свог Закључка о одбацивању предлога овлашћеног предлагача као очигледно неоснованог, Уставни суд сматра да је уставноправно неспорно изузимање заштићених података из режима Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, али при томе ограничење слободе приступа информацији образлаже одредбом закона која се искључиво односи на информације од јавног значаја. Цитирам: *Одредбама члана 9. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђени су случајеви у којима орган јавне власти неће изражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, а је тако забрањен приступ информацијама од јавног значаја, између осталог, и у случајевима када би се њиховим издавањем омоло или отежало вођење судског поступка или који други правно уређени поступак.*

На основу свега реченог, сматрам да је члан 45. став 4. Закона о заштити конкуренције целу једну категорију података од јавног интереса изузео од режима који је прописан Законом о слободном приступу информација од јавног значаја, укључујући и заштиту коју пружа Повереник. Овим је законодавац повредио начело јединства правног поретка из члана 4. Устава, али је такође извршио ограничење Уставом зајамченог људског права из члана 51. став 2. супротно начелима из члана 18. и 20. Устава.

др Тамаш Корхец
(Dr. Korhecz Tamás),
судија Уставног суда

2. ОПШТИ АКТИ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА

– Одлуке

Ближи критеријуми за закључивање уговора о раду
наставника након 65. године живота, које је донео
Национални савет за високо образовање
– члан 3. став 3.

Одредбом члана 3. став 3. Ближих критеријума за закључивање уговора о раду наставника након 65. године живота, чији је један део оспорен, уређено је оцењивање испуњености услова за продужетак радног односа наставника у звању редовног професора којима је, почев од школске 2016/2017, односно 2017/2018 године радни однос већ продужаван по одредбама претходног Закона о високом образовању. Према наведеној одредби, приликом оцене испуњености услова за поновни продужетак радног односа тим наставницима се узима у обзир различит период, у зависности од тога колико је времена протекло од њиховог избора у звање редовног професора, те се у случају када је од избора у звање редовног професора до дана продужетка радног односа (1. октобар 2018. године) протекло мање од пет година, испуњеност услова оцењује за период од 1. октобра 2013. до 1. октобра 2018. године, дакле за претходних пет година, док се у осталим случајевима оцењује за период од стицања наведеног звања. С обзиром на врсту и природу Законом прописаних услова за продужетак радног односа следи да је, у конкретном случају, за оцену испуњености услова који се односи на остварене резултате на пољу научног, односно уметничког стваралаштва и развоја научнонаставног подмлатка на факултету релевантан период од претходних пет година, а не од стицања звања редовног професора. То значи да се овој категорији наставника узимају у обзир резултати остварени пре избора у звање редовног професора, дакле и они по основу којих је и стечено то звање, док је Законом изричито прописано да потребни резултати морају бити остварени након избора у звање редовног професора. Стога је Уставни суд оценио да оспорено нормативно решење не представља ближи критеријум за продужетак радног односа када су за то испуњени законски услови, за чије је прописивање овлашћен Национални савет за високо образовање, већ је њиме измењен законски услов.

Како према члану 195. став 1. Устава сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону, то наведени део члана 3. став 3. Ближих критеријума није у сагласности ни са Уставом.

Уставни донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 3. став 3. Ближих критеријума за закључивање уговора о раду наставника након 65. године живота, које је донео Национални савет за високо образовање, на седници одржаној 18. октобра 2017. године, у делу који гласи: „или се, уколико је избор у то звање обављен у периоду краћем од пет година пре дана продужења радног односа из става 2. овог члана, оцењује у периоду почев од 1.10.2013. године“, није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Предлогом овлашћеног предлагача пред Уставним судом је покренут поступак за оцену уставности и законитости дела одредбе члана 3. став 3. Ближих критеријума за закључивање уговора о раду наставника након 65. године живота, наведених у изреци. У предлогу се наводи да оспорени део става 3. члана 3, према коме се оцена испуњености услова за продужетак радног односа односи и на резултате рада остварене пре стицања звања редовног професора, није у сагласности са одредбом члана 93. став 3. Закона о високом образовању, према којој се оцена остварених резултата рада може везивати само за период од стицања звања редовног професора. Уставност наведеног дела одредбе члана 3. став 3. оспорена је у односу на члан 195. став 1. Устава.

Уставни суд је предлог доставио Националном савету за високо образовање, ради давања одговора, па како одговор није достављен ни у остављеном року, ни касније, Суд је наставио поступак, 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).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Национални савет за високо образовање, позивајући се на члан 93. став 4. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 88/17), на седници одржаној 18. октобра 2017. године (у заглављу акта наведен је датум 8. новембар 2017. године), донео Ближе критеријуме за закључивање уговора о раду наставника након 65. године живота (у даљем тексту: Ближи критеријуми). Чланом 3. Ближих критеријума прописано је: да наставнику коме је, на основу члана 78. став 2. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07-аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15-аутентично тумачење, 68/15 и 87/16), продужен радни однос, радни однос престаје 30.9.2018. године (став 1.); да се наставнику у звању редовног професора из става 1. овог члана, који испуњава услове из чл. 1. и 2. ових ближих критеријума, може, почев од 1.10.2018. године, уговором са високошколском установом продужити радни однос на одређено време до две године, уз могућност додатних продужења, а најдуже до краја школске године у којој

навршава 70 година живота (став 2.). Оспореним ставом 3. прописано је: да се наставнику у звању редовног професора из става 2. овог члана коме је, на основу члана 78. став 2. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07-аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15-аутентично тумачење, 68/15 и 87/16), продужен радни однос почев од школске 2016/2017, односно школске 2017/2018 године, испуњеност услова из чл. 1. и 2. ових ближих критеријума оцењује у периоду од стицања звања редовног професора или се, уколико је избор у то звање обављен у периоду краћем од пет година пре дана продужења радног односа из става 2. овог члана, оцењује у периоду почев од 1.10.2013. године.

Уставом Републике Србије утврђено је 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 високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 88/17, 27/18-др. закон и 73/18) прописано је: да у звање наставника може бити изабрано лице које има одговарајући стручни, академски, научни, односно уметнички назив стечен на акредитованом студијском програму и акредитованој високошколској установи и способност за наставни рад, да у звање доцента може бити изабрано лице које је претходне степене студија завршило са просечном оценом најмање осам (8), односно које има најмање три године педагошког искуства на високошколској установи, има научни назив доктора наука, односно уметнички назив доктора уметности, и има научне, односно стручне радове објављене у научним часописима или зборницима, са рецензијама, односно уметничка остварења, да у звање доцента из поља уметности може бити изабрано и лице које има високо образовање мастер академских студија и призната уметничка остварења, да у звање ванредног професора може бити изабрано лице које поред услова из става 6. овог члана има и више научних радова од значаја за развој науке, у ужој научној области, објављених у међународним или водећим домаћим часописима, са рецензијама, односно више уметничких остварења у уметничкој области оригинално стручно остварење (пројекат, студију, патент, оригинални метод, нову сорту и сл.), односно руковођење или учешће у научним, односно уметничким пројектима, објављен уџбеник или монографију, практикум или збирку задатака за ужу научну, односно уметничку област за коју се бира и више радова саопштених на међународним или домаћим научним скуповима, да у звање ванредног професора из поља уметности може бити изабрано и лице које има високо образовање мастер академских студија и уметничка дела која представљају самосталан допринос уметности, да у звање редовног професора може бити изабрано лице које поред услова из става 8. овог члана има и већи број научних радова који утичу на развој научне мисли у ужој области објављених у међународним или водећим домаћим часописима, са рецензијама, односно већи број признатих уметничких остварења значајних за развој уметности, већи број научних радова и саопштења изнетих на међународним или домаћим научним скуповима,

објављен уџбеник или монографију или оригинално стручно остварење, остварене резултате у развоју научно-наставног подмлатка на факултету, учешће у завршним радовима на специјалистичким и мастер академским студијама, да у звање редовног професора из поља уметности може бити изабрано и лице које има високо образовање мастер академских студија и изузетна уметничка дела која су значајно утицала на развој културе и уметности, да се ближи услови за избор у звање наставника утврђују општим актом високошколске установе, у складу са минималним условима за избор у звања наставника на универзитету из члана 12. став 1. тачка 15) овог закона (члан 74. став 1. и ст. 6-12.); да наставнику престаје радни однос на крају школске године у којој је навршио 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, да се наставнику који је испунио услове из става 1. овог члана у звању редовног професора, уколико постоји потреба за наставком рада, може продужити радни однос уговором са високошколском установом на одређено време до две године, уз могућност додатних продужења, а најдуже до краја школске године у којој навршава 70 година живота, да се наставнику из става 1. овог члана може продужити радни однос ако има најмање 20 година радног искуства у високом образовању и ако је након стицања звања редовног професора остварио резултате у научном раду, односно у уметничком стваралаштву и у развоју научнонаставног подмлатка на факултету који су потребни за избор у звање редовног професора на основу члана 74. ст. 10-12. овог закона, да ближе критеријуме за закључење уговора о раду након 65. године живота доноси Национални савет, а високошколска установа, односно универзитет може статутом да пропише и додатне критеријуме (члан 93. ст. 1-4.); да наставнику из члана 78. став 2. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 - аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 - аутентично тумачење, 68/15 и 87/16) радни однос престаје 30. септембра 2018. године, да се изузетно, наставнику из члана 78. став 2. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 - аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 - аутентично тумачење, 68/15 и 87/16) може продужити радни однос ако испуњава услове из члана 93. овог закона, с тим што се рок на који се може продужити радни однос уговором са високошколском установом на одређено време до две године рачуна од 30. септембра 2018. године (члан 146. став 2.).

Из наведеног законског оквира следи да наставнику високошколске установе престаје радни однос на крају школске године у којој је навршио 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања. По испуњењу прописаних услова, уколико постоји потреба за наставком рада, радни однос може се продужити једино наставнику у звању редовног професора, с тим што су период продужења и услови за продужење такође прописани Законом о високом образовању. Законом су кумулативно предвиђена два услова за продужење радног односа, први се односи на дужину радног искуства у високом образовању (најмање 20 година), док се други услов односи на остварене резултате. Када су у питању остварени резултати, за

продужетак радног односа цене се искључиво резултати остварени након стицања звања редовног професора, и то на пољу научног, односно уметничког стваралаштва и на пољу развоја научнонаставног подмлатка на факултету. Ти резултати морају бити на нивоу резултата који су потребни за избор у звање редовног професора. Дакле, да би наставнику у звању редовног професора могао да се продужи радни однос, потребно је да је у периоду од стицања тог звања до одлучивања о продужетку радног односа остварио резултате једнаке онима који су потребни за избор у наведено звање и да има најмање 20 година радног искуства у високом образовању. При томе, према одредбама Закона, није од утицаја колико је времена протекло од избора у звање редовног професора. Под истим условима радни однос може бити поново продужен и редовном професору коме је радни однос већ продужаван по одредби члана 78. став 2. претходног Закона о високом образовању. Национални савет за високо образовање овлашћен је да пропише ближе критеријуме за закључивање уговора о раду након 65. године живота, то јест за закључивање уговора којима се продужава радни однос након испуњења услова за његов престанак.

Одредбом члана 3. став 3. Ближих критеријума, чији је један део оспорен, уређено је питање оцене испуњености услова за продужетак радног односа наставника у звању редовног професора којима је, почев од школске 2016/2017, односно 2017/2018 године, радни однос већ продужаван по одредбама претходног Закона о високом образовању. Према наведеној одредби, приликом оцене испуњености услова за поновни продужетак радног односа, тим наставницима се узима у обзир различит период, у зависности од тога колико је времена протекло од њиховог избора у звање редовног професора. Тако се, према оспореном делу наведене одредбе, у случају када је од избора у звање редовног професора до дана продужетка радног односа (1. октобар 2018. године) протекло мање од пет година, испуњеност услова оцењује за период од 1. октобра 2013. године до 1. октобра 2018. године, дакле за претходних пет година (у осталим случајевима испуњеност услова оцењује се за период од стицања наведеног звања). С обзиром на врсту и природу Законом прописаних услова за продужетак радног односа, који су преузети чланом 2. Ближих критеријума (радно искуство и остварени резултати), следи да је, у конкретном случају, за оцену испуњености услова који се односи на остварене резултате на пољу научног, односно уметничког стваралаштва и развоја научнонаставног подмлатка на факултету, релевантан период од претходних пет година, а не од стицања звања редовног професора. То даље значи да се овој категорији наставника у обзир узимају и резултати остварени пре избора у звање редовног професора, дакле и они по основу којих је и стечено то звање, док је Законом изричито прописано да потребни резултати морају бити остварени након избора у звање редовног професора (члан 93. став 3. и члан 146. став 2.). Стога је Уставни суд оценио да оспорено решење не представља ближи критеријум за продужетак радног односа када су за то испуњени законски услови, за чије је прописивање овлашћен Национални савет, већ је тим решењем измењен законски услов.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да оспорени члан 3. став 3. Ближих критеријума, у делу који гласи: „или се, уколико је избор у то звање обављен у периоду краћем од пет година пре дана продужења радног односа из става 2. овог члана, оцењује у периоду почев од 1.10.2013. године“, није у сагласности са одредбама члана 93. став 3. и члана 146. став 2. Закона о високом образовању.

Како према члану 195. став 1. Устава, сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону, Суд је оценио да наведени део члана 3. став 3. Ближих критеријума није у сагласности ни са Уставом.

Сагласно свему изложеном, 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, члан 3. став 3. Ближих критеријума за закључивање уговора о раду наставника након 65. године живота, наведених у изреци, у делу који гласи: „или се, уколико је избор у то звање обављен у периоду краћем од пет година пре дана продужења радног односа из става 2. овог члана, оцењује у периоду почев од 1.10.2013. године“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-134/2018 од 21. фебруара 2019. године („Службени гласник РС”, број 23/19)

3. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

– Одлуке, решења и закључци

Општина и град

Решење о утврђивању градског и приградског превоза на територији града Зајечара, III бр. 344-23/2018 од 21. марта 2018. године
(„Службени лист града Зајечара“, број 16/18)
– одредбе става 5. Одељка VI

С обзиром на то да је након иницирања поступка пред Уставним судом град Зајечар, односно Скупштина града Зајечара, као орган надлежан за доношење општих аката, новим актом – Одлуком о накнади трошкова превоза за долазак и одлазак са рада запослених у органима града Зајечара, установама и организацијама чији је оснивач град Зајечар, као и осталим правним субјектима чијим запосленима град Зајечар обезбеђује превоз, уредила накнаду трошкова превоза ради доласка на рад и одласка са рада запосленима у Градској управи града Зајечара, установама и организацијама чији је оснивач град Зајечар, да је та одлука на снази и да је она предмет одлучивања у другом уставносудском поступку, то је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду и члана 72. Пословника о раду Уставног суда, обуставио поступак за оцену уставности и законитости оспорене одредбе става 5. Одељка VI Решења о утврђивању градског и приградског превоза на територији града Зајечара.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Обуставља се поступак за оцену уставности и законитости одредбе става 5. Одељка VI Решења о утврђивању градског и приградског превоза на територији града Зајечара, III бр. 344-23/2018 од 21. марта 2018. године („Службени лист града Зајечара“, број 16/18).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе става 5. Одељка VI Решења наведеног у изреци.

Иницијатор наводи да су оспореним Решењем о утврђивању линија градског и приградског превоза на територији града Зајечара, које је донето уз позив на одредбе члана 2. став 3. тачка 5) и члана 4. Закона о комуналним

делатностима, регулисана и друга питања која се тичу одређених права запослених лица у установама чији је оснивач град Зајечар, супротно Закону о раду (члан 118. став 1. тачка 1)) и Колективном уговору за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (члан 26. став 1.). Како из одредбе члана 159. став 2. тачка 5) Закона о основама система образовања и васпитања произлази да се у буџету јединице локалне самоуправе само обезбеђују средства за превоз запослених, то иницијатор сматра да оспорена одредба става 5. Одељка VI Решења није у сагласности са Законом, а последично, није у сагласности ни са Уставом (одредба члана 195. став 2. Устава), јер је доносилац оспореног Решења одлучио о правима запослених које не спада у његову надлежност, а запослене у Градској управи града Зајечара, установама и организацијама чији је оснивач град Зајечар ставио у положај дискриминисаних запослених у односу на лица која нису обухваћена оспореним актом.

Донсилац оспореног акта на захтев Уставног суда није доставио оспорени акт нити одговор на наводе изложене у иницијативи, јер сматра да је оспорено Решење појединачни акт о коме Уставни суд није надлежан да одлучује.

У спроведеном поступку, Уставни суд је констатовао:

Оспореним ставом 5. Одељка VI Решења о утврђивања градског и приградског превоза на територији града Зајечара, III бр. 344-23/2018 од 21. марта 2018. године („Службени лист града Зајечара“, број 16/18), које је донело Градско веће града Зајечара, прописано је да се запосленима у Градској управи града Зајечара, установама и организацијама чији је оснивач град Зајечар, припадајућа накнада трошкова превоза ради доласка на рад и одласка не исплаћује у новчаној противвредности, већ обезбеђивањем месечних аутобуских карата.

Такође, Уставни суд је констатовао да је Скупштина града Зајечара, на седници одржаној 25. јула 2018. године, донела Одлуку о накнади трошкова превоза за доласак и одласак са рада запослених у органима града Зајечара, установама и организацијама чији је оснивач град Зајечар, као и осталим правним субјектима чијим запосленима град Зајечар обезбеђује превоз. Та одлука је објављена у „Службеном листу града Зајечара“, број 34/18 од 25. јула 2018. године и ступила је на снагу осмог дана од објављивања у „Службеном листу града Зајечара“, односно 2. августа 2018. године.

Уставни суд је, такође, констатовао да је у својој Одлуци IУо-820/2010 од 9. маја 2012. године („Службени гласник РС“, број 62/12), полазећи од одредаба Устава Републике Србије (члана 97. тачка 3, члана 191. ст. 2. до 4. и члана 195. ст. 2. и 3.) и Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07 - члана 32. тачка 6), чл. 46. и 65. и члана 66. ст. 1. и 5.), стао на становиште да из одредаба члана 46. Закона о локалној самоуправи произлази да је општинско, односно Градско веће као извршни орган локалне самоуправе, надлежно да самостално доноси само један општи акт, а то је одлука о привременом финансирању у случају да скупштина општине, односно скупштина града не донесе буџет пре почетка фискалне године.

Овлашћење за доношење таквог општег акта за Градско веће града Зајечара садржано је и у одредбама члана 59. Статута града Зајечара („Службени лист града Зајечара“, бр. 1/08, 3/08-испр, 20/09, 21/11, 56/13, 22/14, 8/16, 36/17 и 19/18).

С обзиром на наведено и да је након иницирања поступка пред Уставним судом, град Зајечар, односно Скупштина града Зајечара, као орган надлежан за доношење општинских аката, Одлуком о накнади трошкова превоза за долазак и одлазак са рада запослених у органима града Зајечара, установама и организацијама чији је оснивач град Зајечар, као и осталим правним субјектима чијим запосленима град Зајечар обезбеђује превоз, уредио накнаду трошкова превоза ради доласка на рад и одласка са рада запосленима у Градској управи града Зајечара, установама и организацијама чији је оснивач град Зајечар, и да је Одлука ступила на снагу, те да је та одлука оспорена у уставносудском предмету IUo-231/2018, то је 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) и члана 72. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13) обуставио поступак за оцену уставности и законитости оспорене одредбе става 5. Одељка VI Решења о утврђивању градског и приградског превоза на територији града Зајечара.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42в став 1. тачка 2) и члана 47. став 1. тачка 11) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Закључак као у изреци.

Закључак IUo-171/2018 од 21. марта 2019. године

Урбанизам и градња

Просторни план општине Бачка Паланка

Како оглашавање оспореног Просторног плана на јавни увид није извршено у дневном листу, чиме би остала јавност, а не само грађани општине Бачка Паланка, била информисана о времену и месту одржавања јавне расправе и свим заинтересованим лицима било омогућено да изврше увид у нацрт овог планског документа и поднесу примедбе на исти, на тај начин је, по оцени Уставног суда, надлежни орган Општинске управе општине Бачка Паланка поступио супротно члану 50. Закона о планирању и изградњи, што чини поступак доношења оспореног Просторног плана неслагасним са Законом, па самим тим оспорени акт у целини није сагласан са законом.

Истовремено са донетом Одлуком у овој уставноправној ствари, Уставни суд је донео и Решење о одлагању њеног објављивања, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду, јер је, имајући у виду правне последице престанка важења оспореног Просторног плана које

наступају објављивањем Одлуке Уставног суда, оценио да има основа да се њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за шест месеци, како би се доносиоцу оспореног акта пружила могућност да, у том року, поступак доношења планског документа спроведе сагласано Закону.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Просторни план општине Бачка Паланка („Службени лист општине Бачка Паланка“, број 20/12) није у сагласности са законом.

О б р а з л о ж е њ е

Предлогом Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре покренут је пред Уставним судом поступак за оцену законитости Плана наведеног у изреци. У предлогу се наводи да је у поступку инспекцијског надзора, увидом у Просторни план општине Бачка Паланка („Службени лист општине Бачка Паланка“, број 10/10) и Просторни план општине Бачка Паланка („Службени лист општине Бачка Паланка“, број 20/12) и планску документацију, покрајински урбанистички инспектор утврдио, између осталог, да је у поступку доношења Просторног плана општине Бачка Паланка („Службени лист општине Бачка Паланка“, број 20/12) повређен Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС) јер излагање планског документа на јавни увид није оглашено у дневном и локалном листу већ само у локалном недељнику, и да надлежни орган није „објавио податке о времену и месту одржавања јавне седнице комисије надлежне за јавни увид, није организована јавна презентацију нацрта плана и није објављено обавештење да заинтересована лица могу поднети примедбе на план у току трајања јавног увида, у писаном облику на писарници органа“. Сагласно наведеном предлагач, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, сматра да „законска процедура, која претходи доношењу планског документа, није испоштована“ јер није извршено оглашавање оспореног Плана у дневном и локалном листу у смислу одредаба члана 50. Закона, чиме није омогућено заинтересованим лицима да изврше увид у нацрт планског документа и поднесу примедбе на исти и предлаже да „Уставни суд спроведе поступак и оцени да ли је донети Просторни план општине Бачка Паланка у складу са Законом“.

У одговору Скупштина општине Бачка Паланка, уз документовање поступка доношења оспореног Плана, поред осталог, истиче: да је приликом оглашавања нацрта Плана у средствима информисања направљен пропуст тако што излагање планског документа на јавни увид није оглашено у дневном листу већ само у локалном недељнику („Недељне новине“) који се на

територији општине Бачка Паланка продаје у тиражу од 2500 примерака; да је обавештење о излагању нацрта Просторног плана општине Бачка Паланка било истакнуто на улазу у зграду Скупштине општине Бачка Паланка; да је по отпочињању јавног увида, на улазу у зграду Скупштине општине, на огласној табли у централном холу исте и на улазу у просторије месних заједница и месних канцеларија, уз нацрт Плана који је изложен на јавни увид у трајању од 30 дана, окачено и обавештење грађанима, од 15. децембра 2011. године, да ће се јавна презентација одржати 5. јануара 2012. године у 10,00 часова у великој сали СО Бачка Паланка, а јавна седница 4. априла 2012. године у малој сали СО Бачка Паланка, са почетком у 10,00 часова.

У спроведеном поступку, Уставни суд је, увидом у прибављену документацију коју је доставила Скупштина општине Бачка Паланка, а која се односи на поступак доношења оспореног Просторног плана, утврдио: да је Скупштина општине Бачка Паланка, на седници одржаној 22. новембра 2010. године, по прибављеном мишљењу Комисије за планове, донела Одлуку о усклађивању Просторног плана општине Бачка Паланка са Законом о планирању и изградњи; да је на седници одржаној 12. октобра 2011. године Комисија за планове СО Бачка Паланка извршила стручну контролу Нацрта плана и закључила да се након поступања по уложеним примедбама од стране чланова Комисије за планове, прибављена недостајућих услова, Нацрт плана достави Комисији на поновну стручну контролу; да је на седници одржаној 8. децембра 2011. године Комисија за планове извршила стручну контролу нацрта Просторног плана, о чему је сачинила и Извештај број II-06-2-96/2011-6-1 и дала позитивно мишљење на исти уз закључак да је потребно да обрађивач Плана поступи по примедбама чланова Комисије, отклони недостатке, прибави неопходне услове и достави коригован Нацрт плана на даљу процедуру и упућивање на јавни увид; да је јавни увид у Нацрт плана оглашен у локалном недељнику – НИП „Недељне новине“ у трајању од 15. децембра 2011. године до 15. јануара 2012. године, у холу зграде Скупштине општине Бачка Паланка, на првом спрату; да је обавештење о јавном увиду, јавној седници и јавној презентацији, изложено на улазу у зграду СО Бачка Паланка, на улазу у просторије месних заједница, месних канцеларија и огласној табли у централном холу зграде, где је Нацрт плана био изложен; да је Комисија за планове на седници од 4. априла 2012. године сачинила Извештај о обављеном јавном увиду нацрта оспореног Плана, број: II-06-2-30/2012-12-1 и да овај извештај садржи: уводни део, податке о оглашавању и спровођењу поступка јавног увида, примедбе које су поднете на нацрт оспореног Плана са закључцима по поднетим примедбама; да је, 30. априла 2012. године, Одељење за урбанизам и грађевинарство Општинске управе Општине Бачка Паланка донело Решење о давању сагласности на Извештај о стратешкој процени утицаја Просторног плана општине Бачка Паланка на животну средину број : IV-05-501-2-8/2010; да је, 18. маја 2012. године, Комисија за контролу усклађености планских докумената, коју је образовао

Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине, поднела Извештај број: 130-06-138/2012-01 о извршеној контроли усклађености нацрта Просторног плана општине Бачка Паланка у коме је констатовала да је Нацрт плана израђен у складу са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11), прописима донетим на основу тог закона и планским документима ширег подручја и дала сугестије носиоцу израде Плана да пре подношења Предлога плана Скупштини општине Бачка Паланка отклони одређене недостатке који немају карактер примедби; да је, актом број: 130-35-17/2012-01 од 21. маја 2012. године, Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине дао Сагласност на Нацрт плана; да је Скупштина општине Бачка Паланка на седници одржаној 14. јула 2012. године донела Одлуку о доношењу Просторног плана општине Бачка Паланка, позивајући се на одредбу члана 35. став 6. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11); да се овом одлуком доноси Просторни план општине Бачка Паланка, који је израђен од стране ЈП „Завод за урбанизам Војводине“ Нови Сад, Железничка 6/III, под бројем Е-2438, а који је саставни део ове одлуке (члан 1.), а да се састоји од текстуалног и графичког дела (члан 2. став 1.), као и да даном ступања на снагу ове одлуке престаје да важи Просторни план општине Бачка Паланка („Службени лист општине Бачка Паланка“, број 10/10) (члан 4.); да су Одлука о доношењу Просторног плана општине Бачка Паланка и текстуални део оспореног Плана објављени у „Службеном листу општине Бачка Паланка“, број 20/12.

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14 и 83/18) уређени су услови и начин уређења простора и одређено да су документи просторног и урбанистичког планирања, између осталих, плански документи, односно просторни и урбанистички планови. Сагласно Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 – Одлука УС и 24/11), који је био на снази у време доношења оспореног Плана, као врста просторних планова одређен је и просторни план јединице локалне самоуправе (члан 11. став 2. тачка 3)) за чије је доношење надлежна скупштина јединице локалне самоуправе (члан 35. став 6.). Поступак за доношење планских докумената обухвата и излагање планског документа на јавни увид, сагласно члану 50. Закона, у односу на чије одредбе је оспорена законитост поступка доношења Просторног плана општине Бачка Паланка. Тако је одредбама члана 50. Закона, поред осталог, прописано: да се излагање планског документа на јавни увид врши после извршене стручне контроле, а да се излагање планског документа на јавни увид оглашава у дневном и локалном листу и траје 30 дана од дана оглашавања, као и да се о излагању планског документа на јавни увид стара орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове просторног и урбанистичког планирања (став 1.); да о извршеном јавном увиду планског документа,

надлежни орган, односно комисија за планове сачињава извештај који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и одлукама по свакој примедби (став 2.); да се извештај из става 2. овог члана доставља носиоцу израде планског документа, које је дужно да у року од 30 дана од дана достављања извештаја поступи по одлукама садржаним у ставу 2. овог члана (став 3.).

Уставни суд је утврдио да је, након доношења оспореног Плана, Закон о планирању и изградњи више пута мењан или допуњаван, али да се касније измене и допуне тог закона не односе на цитиране одредбе става 1. члана 50. Закона о планирању и изградњи, у односу на које је тражена оцена законитости поступка доношења Плана.

На основу изнетог чињеничног и правног стања које се односи на поступак оглашавања излагања планског документа на јавни увид, као дела поступка доношења оспореног Плана, што је предмет оспоравања из предлога, као и навода доносиоца Плана датих у достављеном одговору „да је приликом оглашавања нацрта Плана у средствима информисања направљен пропуст тако што излагање планског документа на јавни увид није оглашено у дневном листу већ само у локалном недељнику („Недељне новине“); Уставни суд је утврдио да је носилац израде оспореног Плана, односно Одељење за урбанизам и грађевинарство Општинске управе општине Бачка Паланка, огласило излагање планског документа на јавни увид у локалном недељнику НИП „Недељне новине“, чиме је обавестило грађане општине Бачка Паланка да ће се у периоду од 15. децембра 2011. до 15. јануара 2012. године, у згради СО Бачка Паланка, одржати јавни увид Нацрта Просторног плана општине Бачка Паланка. Такође, Суд је утврдио да оглашавање оспореног Плана на јавни увид није извршено у дневном листу, чиме би остала јавност, а не само грађани општине Бачка Паланка, била информисана о времену и месту одржавања јавне расправе, а свим заинтересованим лицима би било омогућено да изврше увид у нацрт планског документа и поднесу примедбе на исти. На тај начин, по оцени Суда, надлежни орган Општинске управе општине Бачка Паланка је поступио супротно члану 50. Закона о планирању и изградњи, што чини поступак доношења оспореног Плана несагласним са Законом.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду („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 одредбе члана 168. став 3. Устава, Просторни план општине Бачка Палан, наведен у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-175/2015
од 18. априла 2019. године

(Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“,
број 75/19, по протеку рока од шест месеци од
доношења, рока за који је одложено објављивање)

Одлука о могућности озакоњења комерцијалних
и стамбено пословних објеката намењених тржишту
(„Службени лист општине Чајетина“, број 12/15)
– чл. 4. и 5.

и

Одлука о измени и допуни Одлуке о могућности озакоњења
комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту
(„Службени лист општине Чајетина“, број 11/16)
– члан 1.

Имајући у виду да је одредбом члана 8. став 3. Закона о озакоњењу објеката јединица локалне самоуправе једино овлашћена да пропише спратност до које се дозвољава озакоњење нелегалних објеката, Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Чајетина прекорачила своја овлашћења када је оспореним чл. 4. и 5. Одлуке прописала обавезу инвеститора нелегалних објеката из члана 1. Одлуке да плате трошкове за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре и, с тим у вези, ближе одредила висину ових трошкова и време њиховог плаћања. Поред тога што су незаконите у формалном смислу, Уставни суд сматра да одредбе чл. 4. и 5. Одлуке нису у сагласности са појединим одредбама Закона о озакоњењу објеката ни у материјалноправном смислу, јер је условљавањем наставак поступка озакоњења плаћањем трошкова за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре нелегалним објектима, Скупштина града Чајетина одредила услов за наставак поступка озакоњења објеката који није предвиђен Законом. Наведене одредбе чл. 4. и 5. Одлуке су, према оцени Суда, несагласне и са одредбама члана 33. Закона о озакоњењу објеката из којих произлази да се у поступку озакоњења незаконито изграђених објеката, пре издавања решења о озакоњењу, плаћа такса за озакоњење чија је висина одређена чланом 33. Закона у зависности од класе, површине и намене објекта и начина његовог коришћења, а Закон не прописује да се у поступку озакоњења објеката, поред таксе, плаћају и „трошкови за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре“, нити овлашћује јединице локалне самоуправе да пропишу обавезу плаћања ових трошкова. Полазећи од свега тога, Уставни суд је утврдио да оспорени чл. 4. и 5. Одлуке нису у сагласности са законом.

Уставни суд је такође оценио да је оспореним чл. 4. и 5. Одлуке повређен принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, с обзиром на то да се инвеститорима нелегалних објеката на територији општине Чајетина, без објективног и разумног оправдања, условљава наставак поступка озакоњења објеката плаћањем „трошкова за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре“, услед чега ова лица право на озакоњење остварују уз већа новчана давања у односу на инвеститоре нелегалних објеката на територији других општина, па је утврдио да ове одредбе нису у сагласности ни са Уставом.

Имајући у виду да Скупштина општине Чајетина није овлашћена да пропише обавезу инвеститора нелегалних објеката да плате трошкове за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре, није овлашћена да пропише ни случајеве у којима се ови трошкови не плаћају, као што је то учинила чланом 3. Одлуке о допуни основне Одлуке којим је допунила оспорени члан 5. Одлуке новим ст. 2. и 3, и чланом 1. Одлуке о измени и допуни основне Одлуке из 2016. године, којим је у целини изменила наведене нове ставове оспореног члана 5. Одлуке, услед чега су они престали да важе. Полазећи од наведеног, као и чињенице да одредбе члана 1. Одлуке о измени и допуни Одлуке из 2016. године чине правну и логичку целину са оспореним одредбама чл. 4. и 5. Одлуке, Суд је, из већ изнетих разлога, оценио да ни одредбе члана 1. наведене одлуке не могу опстати у правном поретку, па је утврдио и њихову неуставност и незаконост.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 4. и 5. Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту („Службени лист општине Чајетина“, број 12/15) нису у сагласности с Уставом и законом.

2. Утврђује се да одредбе члана 1. Одлуке о измени и допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту („Службени лист општине Чајетина“, број 11/16) нису у сагласности с Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 4. и 5. Одлуке наведене у тачки 1. изреке. Иницијатор наводи: да је чланом 33. Закона о озакоњењу објеката одређено плаћање таксе, као једног од битних услова за озакоњење нелегално изграђених објеката, која за озакоњење стамбених грађевинских објеката износи око 30.000,00 динара; да је одредбама чл. 4. и 5. Одлуке предвиђено да су инвеститори бесправно подигнутих објеката дужни да плате трошкове за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре, што је услов за наставак поступка озакоњења објеката, те да се у пракси обрачунава око 25.000,00 динара по метру квадратном изграђене површине објекта; да је чланом 84. Устава Републике Србије утврђено да сви имају једнак правни положај на тржишту, те како се спорна Одлука односи само на територију општине Чајетина, врши се дискриминација грађана Србије из разлога што се озакоњење објеката у овој општини „врши знатно скупље него у другим

деловима Републике“. Како из наведеног произлази директна супротност одредаба чл. 4. и 5. Одлуке са одредбама Устава Републике Србије и Закона о озакоњењу објекта, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди неуставност и незаконитост наведених чланова Одлуке.

У одговору на наводе иницијативе Скупштина општине Чајетина је обавестила Уставни суд да је оспорена Одлука мењана и допуњавана у току 2016. године и да су те измене и допуне објављене у „Службеном листу општине Чајетина“, број 2/16 и број 11/16. У одговору се такође наводи да за озакоњење објекта општина Чајетина наплаћује износе у складу са одредбама члана 33. Закона о озакоњењу објекта. Доносилац оспорене Одлуке је истакао да се Одлука примењује на исти начин према свим лицима, тако да сва лица имају једнак правни положај приликом озакоњења објекта на територији општине Чајетина, те да стога није повређена одредба члана 84. Устава. Имајући у виду да је оспорена Одлука у складу са Уставом, Скупштина општине Чајетина је предложила да Уставни суд одбаци поднету иницијативу јер није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену њене уставности и законитости.

II

Уставни суд је констатовао да је оспорену Одлуку о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објекта намењених тржишту („Службени лист општине Чајетина“, број 12/15) Скупштина општине Чајетина донела 28. децембра 2015. године, на основу, поред осталог, одредаба члана 8. Закона о озакоњењу објекта („Службени гласник РС“, број 96/15). Оспореном Одлуком се уређују услови, поступак и начин озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објекта намењених тржишту, и то: 1. изграђених без грађевинске дозволе, 2. изграђених супротно од издате грађевинске дозволе и 3. изграђених спратношћу и габаритом већим од спратности и габарита прописаних важећим планским документима општине Чајетина (члан 1.). Одлуком је такође прописано да предмет озакоњења могу бити само бесправно изграђени објекти који су изграђени у периоду до ступања на снагу Закона о озакоњењу објекта („Службени гласник РС“, број 96/15) (члан 2.) и да се дозвољава озакоњење објекта изграђених без грађевинске дозволе, објекта изграђених супротно од издате грађевинске дозволе, објекта који су изграђени до два спрата више у односу на дозвољену спратност, као и објекта габарита већих од прописаних следећим планским документима, и то: Планом детаљне регулације за Тржни центар Златибор („Службени лист општине Чајетина“, др. 2/12, 13/13 и 15/15), Планом генералне регулације насељеног места Чајетина (седиште општине) са насељеним местом Златибор – прва фаза („Службени лист општине Чајетина“, број 2/12 и Планом генералне регулације насељеног места Чајетина (седиште општине) са насељеним местом Златибор – друга фаза („Службени лист општине Чајетина“, број 12/13) (члан 3.).

Оспореним одредбама Одлуке прописано је да су инвеститори бесправно изграђених објекта из члана 1. ове одлуке дужни да плате трошкове за

увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре што представља услов за наставак поступка озакоњења објеката (члан 4.) и да се трошкови из члана 4. ове одлуке плаћају у висини трошкова оптерећења комуналне инфраструктуре одређених Одлуком о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта и морају бити плаћени пре доношења решења о озакоњењу, без права на попуст (члан 5.).

Одредбом члана 6. Одлуке уређено је њено ступање на снагу.

Оспорени члан 5. Одлуке је допуњен одредбама члана 3. Одлуке о допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту („Службени лист општине Чајетина“, број 2/16) тако што је прописано да се у члану 5. Одлуке после става 1. додаје став 2. који гласи: „Трошкови из члана 4. ове одлуке не плаћају се за: Стамбене зграде са једним станом, класе 111011 – Издвојене куће за становање или повремени боравак, као што су породичне куће, виле, викендице, летњиковци, планинске колибе, ловачке куће; Стамбене зграде са два стана, класе 112111 – Издвојене куће са два стана који се користе за стално становање или повремени боравак (за одмор и сл.); Стамбене зграде са три стана, класе 112211 – Издвојене стамбене зграде са три стана, за стално становање или за повремени боравак и укупно 3 стамбене јединице на парцели. Наведене класе из става 2. овог члана односе се на објекте до 400м² укупне бруто грађевинске површине, односно збир површина свих надземних и подземних етажа.“

Оспореним одредбама члана 1. Одлуке о измени и допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту („Службени лист општине Чајетина“, број 11/16) измењен је члан 5. став 2. Одлуке („Службени лист општине Чајетина“, др. 12/15 и 2/16), тако да гласи: „Трошкови из члана 4. ове одлуке не плаћају се за: - стамбене зграде са једним станом, класе 111011 – издвојене куће за становање или повремени боравак, као што су породичне куће, виле, викендице, летњиковци, планинске колибе, ловачке куће; - стамбене зграде са два стана, класе 112111 – издвојене куће са два стана који се користе за стално становање или повремени боравак (за одмор и сл.); - стамбене зграде са три или више станова, класе 112221 – издвојене и остале стамбене зграде са три и више од три стана, као што су стамбени блокови, куће са апартманима и сл. у којима су станови намењени за стално становање или повремени боравак.“ Такође је измењен и став 3. истог члана тако да гласи: „Наведене класе из става 2. овог члана односе се на објекте до 500м² укупне бруто грађевинске површине на парцели, односно збир површина свих надземних и подземних етажа.“

III

Одредбама члана 21. Устава Републике Србије утврђено је да су пред Уставом и законом сви једнаки (став 1.) 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 (став 3.).

Законом о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, бр. 96/15 и 83/18) уређују се услови, поступак и начин озакоњења објеката, односно делова објеката изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу (у даљем тексту: незаконито изграђени објекти), услови, начин и поступак издавања решења о озакоњењу, правне последице озакоњења, као и друга питања од значаја за озакоњење (члан 1.).

Према одредбама члана 8. Закона, који је наведен као правни основ за доношење оспорене Одлуке, предмет озакоњења може бити објекат који се може ускладити са важећим планским документом у погледу намене и спратности објекта (став 1.), предмет озакоњења може бити објекат који има спратност прописану важећим планским документом, а изузетно и спратност већу од спратности прописане важећим планским документом, која се одређује на основу општег акта јединице локалне самоуправе, којим ће бити прописана спратност по урбанистичким зонама, целинама или блоковима, а ако важећим планским документом није одређена максимална спратност објеката, надлежни орган је одређује на основу општег акта јединице локалне самоуправе, којим ће бити прописана спратност по урбанистичким зонама, целинама или блоковима (став 3.), општи акт из става 3. овог члана доноси јединица локалне самоуправе у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона (став 4.). Одредбом члана 9. Закона одређено је да испуњење услова прописаних у чл. 3, 5, 6. и 8. овог закона представља услов за наставак поступка озакоњења.

Одредбом члана 33. став 1. Закона прописано је да се за све објекте у поступку озакоњења плаћа такса за озакоњење, пре издавања решења о озакоњењу и одређени су различите висине ове таксе у зависности од класе, површине и намене објекта и начина његовог коришћења, па је тако најнижи износ таксе од 5.000 динара прописан за озакоњење породичног објекта или стана, корисне површине до 100 м², помоћне и економске објекте, производне и складишне објекте, као и све друге објекте и радове из члана 145. Закона о планирању и изградњи (став 3.), а највиши износ таксе од 3.000.000 динара је прописан за озакоњење стамбених и стамбено пословних објеката намењених тржишту који се састоје од више станова и других посебних делова, корисне површине преко 1500 м² и комерцијалних објеката преко 1500 м² (став 12.). Сагласно одредбама члана 34. Закона, када надлежни орган утврди да постоји могућност озакоњења, обавештава власника незаконито изграђеног објекта да у року од 15 дана од дана достављања обавештења плати таксу за озакоњење, прописану овим законом (став 1.) и по достављању доказа да је плаћена такса за озакоњење надлежни орган у року од осам дана издаје решење о озакоњењу (став 6.).

IV

Из одредаба члана 8. ст. 1. и 3. Закона о озакоњењу објеката, који је наведен као правни основ за доношење оспорене Одлуке, произлази да предмет озакоњења може бити онај објекат који има спратност прописану важећим планским документом, а изузетно и спратност већу од спратно-

сти прописане важећим планским документом, која се одређује на основу општег акта јединице локалне самоуправе. У смислу наведеног законског овлашћења, Скупштина општине Чајетина је донела оспорену Одлуку којом је одредила да се дозвољава озакоњење и оних комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту који су изграђени до два спрата више у односу на дозвољену спратност прописану планским документима општине Чајетина наведеним у члану 3. Одлуке.

Међутим, оспореним одредбама Одлуке Скупштина општине Чајетина је одредила обавезу инвеститора нелегалних објеката на територији општине, који су предмет озакоњења у смислу члана 1. Одлуке, да плате трошкове за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре, као услов за наставак поступка озакоњења ових објеката, (оспорени члан 4.) и одредила висину ових трошкова и време њиховог плаћања (оспорени члан 5.). Имајући у виду да је одредбом члана 8. став 3. Закона јединица локалне самоуправе изричито једино овлашћена да пропише спратност до које се дозвољава озакоњење нелегалних објеката, Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Чајетина прекорачила своја овлашћења када је оспореним чл. 4. и 5. Одлуке прописала обавезу инвеститора нелегалних објеката из члана 1. Одлуке да плате трошкове за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре и, с тим у вези, ближе одредила висину ових трошкова и време њиховог плаћања.

Поред тога што су незаконите у формалном смислу, Уставни суд сматра да одредбе чл. 4. и 5. Одлуке нису у сагласности са појединим одредбама Закона о озакоњењу објеката ни у материјалноправном смислу. С тим у вези, Уставни суд констатује да су чланом 9. Закона о озакоњењу објеката, као услови чије испуњење представља услов за наставак поступка озакоњења, одређени: завршеност објекта у грађевинском смислу, односно одређеног степена завршености (члан 3.); доказ да је објекат стабилан и да не угрожава стабилност терена и суседне објекте, да је прибављена сагласност за озакоњење управљача јавног добра, односно организације надлежне за заштиту природних, односно културних добара, да је промењен плански документ и да су Законом прописани услови за озакоњење другачији од оних који су били разлог за претходно одбијање захтева за легализацију објекта (члан 5.); да је за објекат поднет захтев за легализацију у складу са раније важећим законом који је уређивао легализацију објеката, до 29. јануара 2014. године и да је објекат видљив на сателитском снимку Републике Србије из 2015. године, односно да је објекат видљив на наведеном сателитском снимку и да је за њега надлежни грађевински инспектор донео решење о рушењу у складу са одредбама основног текста Закона о озакоњењу објеката, да је за објекат поднет захтев у складу са Законом о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе („Службени гласник РС“, бр. 25/13, 145/14 и 96/15), за које поступак није правноснажно окончан, да објекат није изграђен без грађевинске дозволе или одобрења о извођењу радова после 27. новембра 2015. године (члан 6.); да се објекат може ускладити са важећим планским документом у погледу своје намене

и спратности (члан 8.). Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је условљавањем наставка поступка озакоњења плаћањем трошкова за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре нелегалним објектима, Скупштина града Чајетина одредила услов за наставак поступка озакоњења објеката који није предвиђен Законом.

Наведене одредбе чл. 4. и 5. Одлуке су, према оцени Суда, несагласне и са одредбама члана 33. Закона о озакоњењу објеката из којих произлази да се у поступку озакоњења незаконито изграђених објеката, пре издавања решења о озакоњењу, плаћа такса за озакоњење чија је висина одређена чланом 33. Закона у зависности од класе, површине и намене објекта и начина његовог коришћења. Закон не прописује да се у поступку озакоњења објеката, поред таксе, плаћају и „трошкови за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре“, нити овлашћује јединице локалне самоуправе да пропишу обавезу плаћања ових трошкова. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорени чл. 4. и 5. Одлуке нису у сагласности са Законом.

Уставни суд је такође оценио да је оспореним чл. 4. и 5. Одлуке повређен принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, с обзиром на то да се инвеститорима нелегалних објеката на територији општине Чајетина, без објективног и разумног оправдања, условљава наставак поступка озакоњења објеката плаћањем „трошкова за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре“, услед чега ова лица право на озакоњење остварују уз већа новчана давања у односу на инвеститоре нелегалних објеката на територији других општина. Полазећи од наведеног, Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке.

Имајући у виду да Скупштина општине Чајетина није овлашћена да пропише обавезу инвеститора нелегалних објеката да плате трошкове за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре, Уставни суд сматра да стога није овлашћена да пропише ни случајеве у којима се ови трошкови не плаћају, као што је то учинила чланом 3. Одлуке о допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту („Службени лист општине Чајетина“, број 2/16) којим је допунила оспорени члан 5. Одлуке новим ст. 2. и 3, и чланом 1. Одлуке о измени и допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту („Службени лист општине Чајетина“, број 11/16) којим је у целини изменила наведене нове ставове оспореног члана 5. Одлуке услед чега су они престали да важе. Полазећи од наведеног, као и чињенице да одредбе члана 1. Одлуке о измени и допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту чине правну и логичку целину са оспореним чл. 4. и 5. Одлуке, Суд је, из већ изнетих разлога, оценио да ни одредбе члана 1. наведене одлуке не могу опстати у правном поретку. Сагласно изнетом, Уставни суд је одлучио као у тачки 2. изреке.

V

Како је у току поступка оцене уставности и законитости оспорених одредаба Одлуке правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци

пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („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 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 чл. 4. и 5. Одлуке наведене у тачки 1. изреке и одредбе члана 1. Одлуке наведене у тачки 2. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-266/2016 од 26. децембра 2019. године („Службени гласник РС“, број 9/20)

Комуналне и сродне делатности

Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом Града Шапца – члан 58.

и

Тарифни систем за обрачун топлотне енергије за тарифне купце Града Шапца

Полазећи од одредбе члана 32. тачка 6) Закона о локалној самоуправи којом је одређена надлежност скупштине општине, односно града да, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте и члана 46. Закона којим је одређена надлежност општинског, односно градског већа, као извршног органа јединице локалне самоуправе да, између осталог, предлаже одлуке и акте које доноси скупштина и непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, Уставни суд је утврдио да се одлуком скупштине општине надлежност за доношење Тарифног система за обрачун испоручене топлотне енергије, као општег правног акта, чијим се нормама на општи начин уређују одређени односи тако што се одређују групе тарифних купаца у зависности од намене коришћења објекта и категорије потрошача, тарифни елементи за обрачун цене топлотне енергије, критеријуми и мерила за одређивање нивоа цена топлотне енергије и висине надокнаде за прикључак на вреловодну мрежу, није могла пренети на извршни орган општине, односно града, јер скупштина општине нема законско овлашћење да извршном органу општине пренесе надлежност за доношење општих аката. Стога је оспорена одредба члана 58. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, којом се прописује надлежност извршног органа општине да донесе тарифни систем, несагласна са законом.

Како из одредаба Закона о локалној самоуправи, којима је одређена надлежност општинског, односно градског већа као извршног органа

јединице локалне самоуправе, произлази да је општинско, односно градско веће надлежно да самостално доноси само један општи акт, а то је одлука о привременом финансирању у случају да скупштина општине, односно скупштина града не донесе буџет пре почетка фискалне године, то је Градско веће града Шапца доношењем оспореног Тарифног система прекорачило Законом утврђену надлежност извршног органа јединице локалне самоуправе, што га чини у целини несагласним са законом. Полазећи од утврђене ненадлежности за доношење оспореног Тарифног система, Уставни суд се није посебно упуштао у оцену законитости његове садржине, односно појединих материјалноправних одредаба.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 58. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, коју је донела Скупштина града Шапца („Службени лист општина Богатић, Владимирци, Коцељева и Шабац“, број 29/07 и „Службени лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, број 20/10), није у сагласности са законом.

2. Утврђује се да Тарифни систем за обрачун топлотне енергије за тарифне купце, који је донело Градско веће града Шапца („Службени лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 23/10, 23/12 и 24/15), није у сагласности са законом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 58. Одлуке наведене у тачки 1. изреке и Тарифног система наведеног у тачки 2. изреке. Цитирајући одредбе чл. 21, 84, 86, 97, 190. и 195. Устава Републике Србије, као и одредбе Закона о локалној самоуправи, Закона о комуналним делатностима и Закона о енергетици, иницијатор истиче да је оспореном одредбом члана 58. Одлуке Скупштина града Шапца „прекорачила законска овлашћења и повредила законом утврђену надлежност за доношење аката“, те да је, с обзиром на то да градско веће по закону не може бити овлашћено за доношење општих аката, оспорена одредба Одлуке која садржи такво овлашћење незаконита. Такође наводи да је Тарифни систем донело, на основу оспорене одредбе члана 58. Одлуке, Градско веће града Шапца, чиме је прекорачило надлежност извршног органа утврђену законом. Иницијатор истиче да је Тарифни систем општи правни акт, на шта „указује и члан 20. Тарифног система по којем купац мора измирити фиксни део трошкова испоруке топлотне енергије, независно од потрошње, односно за време у којем му је била прекинута испорука топлотне енергије по члану 73. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом“. Иницијатор предлаже да Уставни суд утврди

да оспорена одредба члана 58. Одлуке и оспорени Тарифни систем нису у сагласности са Уставом и законом.

Уставни суд је иницијативу, 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), доставио на одговор Скупштини града Шапца. Како Скупштина града Шапца у остављеном року, а ни накнадно, није доставила тражени одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Одлуку о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Службени лист општина Богатић, Владимирци, Коцељева и Шабац“, број 29/07) донела је Скупштина општине Шабац, с позивом на одредбе члана 71. став 2. и члана 145. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04), чл. 2. и 13. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), члана 18. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04 и 135/04) и чл. 26. и 77. Статута општине Шабац („Службени лист општине Шабац“, бр. 8/02, 24/04 и 16/05). Одлуком се прописују услови и начин сигурног и квалитетног снабдевања топлотном енергијом која се користи за грејање стамбеног и пословног простора, услови и начин пружања енергетских услуга као и међусобни односи између енергетских субјеката и купаца топлотне енергије. Одлуком се такође одређује поступак доношења и надлежност за доношење појединачних аката као што су: тарифни системи за одређивање цена топлотне енергије и енергетских услуга, цене топлотне енергије и енергетских услуга, правила о раду дистрибутивног система, као и планови развоја система даљинског грејања (члан 1.). Оспореном одредбом члана 58. Одлуке је одређено да Тарифне системе за обрачун испоручене топлотне енергије, односно извршених услуга обављања енергетских делатности, доноси извршни орган Општине. Ова одлука је измењена Одлуком о изменама и допунама Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Службени лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, број 20/10), али је оспорена одредба члана 58. Одлуке остала непромењена.

Тарифни систем за обрачун топлотне енергије за тарифне купце („Службени лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 23/10, 23/12 и 24/15) донело је Градско веће града Шапца, с позивом на одредбе члана 67. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 84/04), члана 58. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом („Службени лист општине Шабац“, број 29/07) и чл. 54. и 99. Статута општине Шабац („Службени лист града Шапца“, број 32/08). Одредбе Тарифног система систематизоване су у шест нумерисаних поглавља, и то: I „Опште одредбе“ (чл. 1. до 3.), којима је прописано да се овим тарифним системом одређују групе тарифних купаца у зависности од намене коришћења објекта и категорије потрошача, тарифни елементи и тарифни ставови за обрачун цене топлотне енергије, критеријуми и мерила за одређивање нивоа цена топлотне енергије, с тим што је критеријум за одређивање висине надокнаде за прикључак на вреловодну мрежу дефинисан ценама неенергетских услуга

енергетског субјекта (члан 1.) и одређен је начин на који се исказују цене топлотне енергије за тарифне купце, као и да Тарифни систем важи за све купце топлотне енергије; II „Разврставање купаца по намени коришћења топлотне енергије“ (члан 4.); III „Тарифни елементи и тарифни ставови“ (чл. 5. до 11.); IV „Обрачун испоручене топлотне енергије“ (чл. 12. до 21.); V „Основе за формирање и обрачун цене топлотне енергије“ (чл. 22. до 24.); VI „Прелазне и завршне одредбе“ (чл. 25. и 26.). Одредбом члана 20. Тарифног система прописано је да купац мора измирити фиксни део трошкова испоруке топлотне енергије, независно од потрошње, односно за време у којем му је била прекинута испорука топлотне енергије по члану 73. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 47/18) 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 обезбеђује, између осталог, обављање и развој комуналних делатности (члан 20. став 1. тачка 2)); 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 скупштина општине, поред осталог, 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 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, 5а) прати реализацију програма пословања и врши координацију рада јавних предузећа чији је општина оснивач, 5б) подноси тромесечни извештај о раду јавних предузећа скупштини општине, ради даљег извештавања у складу са законом којим се уређује правни положај јавних предузећа, б) 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, 8) врши и друге послове, у складу са законом (члан 46.).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) прописано је: да је производња и дистрибуција топлотне енергије – централизована производња и дистрибуција у више објеката водене паре, топле или вреле воде за потребе грађана (члан 3. став 1. тачка 3)); да јединица локалне самоуправе, у складу са овим законом, обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко

јединство система и уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој, те да у складу са законом уређује услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности (члан 4. ст. 1. и 3.); да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају (члан 13. став 1.).

Статутом града Шапца („Службени лист града Шапца”, бр. 32/08 и 33/16) прописано је: да Скупштина града, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте (члан 32. тачка 6)); да су извршни органи Града градоначелник и Градско веће (члан 46.); да Градско 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 града, 3) доноси одлуку о привременом финансирању у случају да Скупштина града не донесе буџет пре почетка фискалне године, 4) врши надзор над радом Градске управе, поништава или укида акте Градске управе, који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком, које доноси Скупштина града, 5) решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности Града, 6) стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, 7) поставља и разрешава начелника Градске управе, 8) одлучује о давању на коришћење непокретности, на период до пет година субјектима који по Закону о јавној својини могу бити носиоци права коришћења, 9) одлучује о давању у закуп непокретности у својини града на период до пет година, 10) даје начелну сагласност носиоцима права коришћења за издавање у закуп непокретности која им је дата на коришћење и 11) доноси пословник о раду на предлог градоначелника (члан 54.).

Из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналним делатностима произлази да је скупштина јединице локалне самоуправе овлашћена да доноси опште акте и да својом одлуком пропише 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.

Разматрајући оспорену одредбу члана 58. Одлуке, Уставни суд је најпре констатовао да се као спорно поставља уставноправно питање надлежности извршног органа општине, односно града да доноси опште акте. Наиме, одредбом члана 32. тачка 6) Закона о локалној самоуправи одређена је надлежност скупштине општине, односно града да, у складу са законом,

доноси прописе и друге опште акте, док је чланом 46. Закона одређена надлежност општинског, односно градског већа, као извршног органа јединице локалне самоуправе, који, између осталог, предлаже одлуке и акте које доноси скупштина и непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине. Сагласно наведеном, а имајући у виду да је Тарифни систем за обрачун испоручене топлотне енергије, чијим се нормама на општи начин уређују одређени односи тако што се одређују групе тарифних купаца у зависности од намене коришћења објекта и категорије потрошача, тарифни елементи и тарифни ставови за обрачун цене топлотне енергије, критеријуми и мерила за одређивање нивоа цена топлотне енергије као и критеријум за одређивање висине надокнаде за прикључак на вреловодну мрежу, по својој правној природи општи правни акт, то је Уставни суд закључио да се одлуком скупштине општине надлежност за доношење тарифног система није могла пренети на извршни орган општине, односно града, тј. да скупштина општине нема законско овлашћење да извршном органу општине пренесе надлежност за доношење општих аката. Уставни суд констатује да је законом утврђена расподела надлежности између скупштине општине, односно града и општинског, односно градског већа предвиђена и одредбама чл. 32. и 54. Статута града Шапца. Стога је Уставни суд оценио да је оспорена одредба члана 58. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, којом се прописује надлежност извршног органа општине да донесе тарифни систем, несагласна са законом.

Такође, како из одредаба члана 46. Закона о локалној самоуправи, којим је одређена надлежност општинског, односно градског већа, као извршног органа јединице локалне самоуправе, произлази да је општинско, односно градско веће надлежно да самостално доноси само један општи акт, а то је одлука о привременом финансирању у случају да скупштина општине, односно скупштина града не донесе буџет пре почетка фискалне године, то је Градско веће града Шапца доношењем оспореног Тарифног система прекорачило надлежност извршног органа јединице локалне самоуправе, утврђену Законом о локалној самоуправи. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да Градско веће града Шапца није имало законско овлашћење за доношење оспореног Тарифног система, због чега је исти акт у целини несагласан са законом.

Полазећи од изнете оцене ненадлежности Градског већа града Шапца за доношење оспореног Тарифног система, Уставни суд се није упуштао у оцену законитости његове садржине, односно појединих материјалноправних одредаба.

Имајући у виду да се иницијативом оспорава законитост аката поводом питања о коме Уставни суд већ има заузет став (видети нпр. Одлуку IУл-163/2009 од 20. маја 2010. године („Службени гласник РС“, број 52/10) и Одлуку IУо-820/2010 од 9. маја 2012. године („Службени гласник РС“, број 62/12)), а да је у току поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, то је Уставни суд

одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

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

На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредба члана 58. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, коју је донела Скупштина града Шапца („Службени лист општина Богатић, Владимирци, Коцељева и Шабац“, број 29/07 и „Службени лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, број 20/10) и Тарифни систем за обрачун топлотне енергије за тарифне купце, који је донело Градско веће града Шапца („Службени лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 23/10, 23/12 и 24/15), престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-36/2017 од 17. јануара 2019. године („Службени гласник РС“, број 17/19)

**Одлука о условима и начину држања домаћих животиња
(„Службени лист града Краљева“, бр. 21/17 и 22/17)
– чл. 20. и 21. и члан 30. ст. 1, 2, 5, 10. и 13.**

Суд је у односу на одредбе члана 30. став 13. оспорене Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња, у делу којим је прописано уступање животиње научно-истраживачкој и другим сличним установама уколико је власник, односно држалац не преузме из привременог прихватилишта или је исти непознат, имајући у виду да је сврха уступања животиња из прихватилишта, научно-истраживачкој и другим сличним установама управо спровођење огледа на животињама, јер је то предмет њихове делатности, а што је Законом о добробити животиња изричито забрањено, утврдио да одредба члана 30. став 13. Одлуке у делу који гласи: „бити уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, или“ није у сагласности са Законом, доносећи ову одлуку без решења о покретању поступка, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду, јер о овом питању већ има заузет став у Одлуци ГУ-1448/2010 од 28. новембра 2012. године („Службени гласник РС“, број 7/13).

У односу на остале оспорене одредбе Одлуке, како у њеном основном тексту из 2017. године, тако и у интегралном тексту са изменама из 2017. године, као и оспоравање поступка законитости доношења Одлуке, Суд је утврдио да нема основа за покретање поступка за оцену њихове законитости, па је иницијативе у тим деловима одбацио.

У односу на захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорене одредбе члана 30. став 13. Одлуке стекли су се услови за одбачај, јер је донета коначна одлука у овом уставно-судском спору.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 30. став 13. у делу који гласи: „бити уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, или“ Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња („Службени лист града Краљева“, бр. 21/17 и 22/17) није у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба чл. 20. и 21. и члана 30. ст. 1, 2, 5. и 10. Одлуке из тачке 1.

3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 34. став 1. и за оцену законитости одредбе члана 30. став 13. Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња („Службени лист града Краљева“, број 21/17), као и за покретање поступка за оцену законитости поступка доношења исте одлуке.

4. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредбе члана 30. став 13. Одлуке из тачке 3.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба одлука наведених у тач. 1. и 3. изреке.

Првом иницијативом оспорена је законитост одредаба интегралног текста Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња („Службени лист града Краљева“, бр. 21/17 и 22/17) уз наводе: да су чл. 20. и 21. Одлуке у супротности са одредбама чл. 72, 73. и 77. Закона о ветеринарству, јер омогућавају физичким лицима држање више од 100 јединки пернате живине и више од 1.000 кунића у нерегистрованим објектима „уз сагласност суседа, чиме Одлука подржава и подстиче избегавање плаћања пореза и других принадлежности које су дужни да плаћају регистровани власници фарми живине и зечева“; да је одредба члана 30. став 1. Одлуке несагласна са чланом 6. Закона о добробити животиња и чланом 138. Закона о ветеринарству јер прописује одузимање животиња уколико се оне држе и гаје супротно одредбама Одлуке, уместо да стоји „супротно одредбама Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству“; јер су услови „законитог држања животиња“ одређени одредбама ових закона; да је одредбом члана 30. став 2. Одлуке одређено да се послови зоохигијене поверавају правним или физичким лицима „иако члан 46. Закона о ветеринарству наређује свакој општини да мора да оформи сопствену зоохигијенску службу јер су послови зоохигијене право и дужност искључиво јединице локалне самоуправе, која мора да их обавља путем зоохигијенске службе у саставу свог јавног комуналног предузећа и ниједно друго правно и физичко лице не смеју да се баве пословима зоохигијене“; да је одредба члана 30. став 5. Одлуке у

супротности са одредбама чл. 7, 15, 66. и 87. Закона о добробити животиња, које „јасно дефинишу прихватилиште за псе и мачке“, и одредбама члана 98. Закона о ветеринарству, „који јасно дефинише карантин“ и „ниједан закон не препознаје привремено прихватилиште за напуштене животиње“; да је одредба члана 30. став 10. Одлуке, према којој се власник, односно држалац животиње обавештава да се његова животиња чува у привременом прихватилишту „тек после 3 дана“, штетна за власника животиње јер после три дана власник привременог прихватилишта може, у смислу одредбе члана 30. став 13. Одлуке, да поступи супротно чл. 7, 15, 33, 37. и 42. Закона о добробити животиња; да је одредба члана 30. став 13. Одлуке у супротности са одредбама чл. 7, 15, 33, 37. и 42. Закона о добробити животиња јер дозвољава уступање животиња из привременог прихватилишта установама које се баве научно-истраживачким радом. Иницијативом се указује да се из члана 6. Одлуке „не види“ на које се то правне субјекте Одлука не примењује, те да се „не види“ ко ће да обавља зоохигијенске послове, да ли постоји карантин и ко је његов оснивач, да ли је општина формирала прихватилиште и да ли је донет програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на територији града Краљева. Иницијатор је предложио да Уставни суд утврди незаконитост Одлуке у целини, јер она налаже власницима и држаоцима животиња обавезе које су им већ наложене Законом о ветеринарству и Законом о добробити животиња.

Подносилац друге иницијативе је оспорио законитост основне Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња („Службени лист града Краљева“, број 21/17), уз тврдњу да ова одлука у формалном смислу није у сагласности са одредбом члана 3. став 2. Закона о добробити животиња јер надлежни органи града Краљева нису у поступку њеног доношења обавили консултације са удружењима грађана за заштиту права животиња, иако је наведеном законском одредбом прописано да су органи јединица локалне самоуправе, као и грађани и удружења дужни да брину о животу и заштити здравља и добробити животиња и међусобно сарађују, координирају и усклађују доношење и спровођење одлука у области добробити животиња; да је Одлука „фактички објављена у ‘Службеном листу града Краљево’ 05. октобра 2017. године“, иако овај службени лист „носи“ датум 20. септембар 2017. године као дан објављивања Одлуке, те како је нејасно када је Одлука ступила на снагу (28. септембра или 13. октобра), може се поставити питање да ли је члан 34. Одлуке у сагласности са чл. 196. и 197. Устава Републике Србије; да је одредбом члана 30. став 13. Одлуке, супротно одредби члана 42. став 1. тачка 4) Закона о добробити животиња, прописана могућност да животиња из привременог прихватилишта буде уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, те да о наведеном питању Уставни суд већ има заузет став који је изнет у Одлуци ГУо-1448/2010; да је одредбом члана 30. став 13. Одлуке одређено да животиња може бити уништена савременим методама на хуман начин ако власник, односно држалац не преузме животињу из привременог прихватилишта или је исти непознат, чиме је прописана могућност лишавања животиње живота која није предвиђена

чланом 15. Закона о добробити животиња, због чега је наведена одредба Одлуке у супротности и са одредбом члана 7. став 1. тачка 3) наведеног Закона према којој је забрањено лишавати животињу живота, осим у случајевима и на начин прописан Законом. Из изложених разлога, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди неуставност и незаконитост одредбе члана 30. став 13. Одлуке и да, до доношења своје коначне одлуке, обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу наведеног члана Одлуке.

II

Скупштина града Краљева је у одговору на наводе иницијатива обавестила Суд да је Одлуком о изменама Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња („Службени лист града Краљева“, број 22/17) измењена оспорена одредба члана 30. став 13. Одлуке, а да након доношења Одлуке о изменама и допунама Статута града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 47/18), која је ступила на снагу 9. марта 2019. године, оспорена Одлука о условима и начину држања домаћих животиња није мењана, ни допуњавана из разлога што није у супротности са Статутом.

III

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о условима и начину држања домаћих животиња („Службени лист града Краљева“, број 21/17) донела, 20. септембра 2017. године, Скупштина града Краљева позивајући се, поред осталог, на одредбе члана 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, др. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон), члана 54. Закона о добробити животиња („Службени гласник РС“, број 41/09), члана 46. Закона о ветеринарству („Службени гласник РС“, др. 91/05, 30/10 и 93/12), и члана 16. став 1. тачка 25. и члана 26. став 1. тачка 9. Статута града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 15/13 – пречишћен текст).

Одлуком се уређују ближи услови за држање и заштиту домаћих животиња на територији града Краљева (члан 1.), а домаћим животињама у смислу ове одлуке (у даљем тексту: домаће животиње) сматрају се: 1. копитари (коњи, магарци, мазге и муле) 2. папкари (говеда, овце, козе и свиње) 3. кућни љубимци (пси и мачке) 4. кунићи (зечеви) 5. пернате животиње (кокошке, ћурке, гуске, патке и друге пернате животиње) 6. пчеле 7. голубови и 8. украсне и егзотичне животиње (члан 2. став 1.). Према одредби члана 2. став 2. Одлуке, држалац домаћих животиња је свако правно или физичко лице, односно предузетник, које има право чувања, држања, узгоја, гајења, репродукције, транспорта, коришћења, продаје на основу писменог одобрења власника животиње и које је одговорно за живот, заштиту здравља и добробит животиње. Одлуком је такође прописано: да се услови и начин држања домаћих животиња из члана 1. ове одлуке дефинишу у односу на подручја-зоне града Краљева утврђене посебном одлуком којом се одређују елементи пореза на имовину, а у којој се налази објекат у којем се држе

домаће животиње и у односу на врсту објекта, а објектом се сматра: 1. објекат породичног становања, 2. објекат вишепородичног становања и 3. остали објекти у којима се држе домаће животиње (помоћни објекти, ограђени простори, кавези, кошнице и сл.) (члан 5.).

Одредбом члана 6. Одлуке прописано је да се одредбе ове одлуке не примењују на правна и физичка лица која у вршењу своје редовне делатности, за коју су регистрована у складу са законом, користе животиње (службени пси) и којима је предмет пословања чување или узгој животиња (фармер и одгајивачнице паса) сходно одредбама закона из области ветерине, закона из области уређивања добробити животиња и закона из области заштите животне средине.

Оспореним чланом 20. Одлуке уређено је држање кунића (зечева) тако што је прописан максималан број ових животиња које се могу држати у првој и другој градској зони у објектима одређеним Одлуком (објекти породичног и вишепородичног становања и остали објекти у којима се држе домаће животиње) (став 1.), одређен је материјал од кога треба да буду изграђени остали објекти (помоћни објекти, ограђени простори, кавези, кошнице и сл.) (став 2.), уређено је држање кунића у објектима одређеним Одлуком у осталим зонама на територији града Краљева (ст. 3. и 4.) и одређено је да уколико се остали објекти у којима се држе кунићи налазе на површинама које користи више власника, односно корисника објеката породичног и вишепородичног становања на тим површинама, држалац кунића је у обавези да прибави њихову писану сагласност (став 5.). Одредбама оспореног члана 21. Одлуке уређено је држање пернате живине тако што је забрањено држање живине у првој и другој зони, а у осталим зонама у објектима породичног и вишепородичног становања (став 1.), одређени су услови под којима је дозвољено држање живине у осталим објектима у осталим зонама (ст. 2. до 6.) и прописано је да уколико се остали објекти у којима се држи перната живина налазе на површинама које користи више власника, односно корисника објеката породичног и вишепородичног становања на тим површинама, држалац пернате живине је у обавези да прибави њихову писану сагласност (став 7.).

Оспореним одредбама члана 30. Одлуке прописано је: да се домаће животиње из чланова 1. и 2. ове одлуке које се држе и гаје на начин и на подручјима супротно одредбама ове одлуке одузимају и смештају на посебно уређеном простору (у даљем тексту: привремено прихватилиште за животиње) (став 1.), да послове хватања и одузимања домаћих животиња обавља предузеће или предузетник коме је поверено обављање тих послова у складу са законом (став 2.), да се ухваћене и одузете животиње из става 1. овог члана чувају у привременом прихватилишту три дана и дуже, уколико то захтевају ветеринарско-санитарни разлози (став 5.), да се о ухваћеним и одузетим животињама одмах, а најкасније у року од 24 часа обавештава ветеринарска инспекција и комунална инспекција, а познати власник, односно држалац ових животиња најкасније у року од три дана од дана њиховог хватања (став 10.) и да ако власник, односно држалац не преузме животињу

из привременог прихватилишта или је исти непознат, таква животиња може бити уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, или бити уступљена (удомљена) правном или физичком лицу, односно може бити уништена савременим методама на хуман начин (став 13.).

Оспореном одредбом члана 34. став 1. Одлуке прописано је да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу града Краљева“.

Оспорену Одлуку о изменама Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња („Службени лист града Краљева“, број 22/17) Скупштина града Краљева је донела 5. октобра 2017. године. Одлуком је измењен члан 30. став 13. основне Одлуке тако да гласи: „Ако власник, односно држалац не преузме животињу из привременог прихватилишта или је исти непознат, таква животиња може бити уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, или бити уступљена (удомљена) правном или физичком лицу, односно може бити лишена живота у складу са Законом о добробити животиња.“

IV

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.). Према одредбама члана 3. Закона, државни органи, научноистраживачке организације, установе у области образовања, ветерине, пољопривреде, здравства, информисања, културе, као и друге установе и организације и правна и физичка лица, односно предузетници, који обављају делатности, односно послове у вези са животињама, дужни су да обезбеђују, усмеравају и подстичу јачање свести о значају добробити животиња (став 1.), лица из става 1. овог члана, органи јединица локалне самоуправе, као и грађани и удружења дужни су да брину о животу и заштити здравља и добробити животиња и међусобно сарађују, координирају и усклађују доношење и спровођење одлука у области добробити животиња (став 2.). Одредбама члана 5. Закона прописано је да је добробит животиња 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, болести и повреде (тачка 4)) и да је прихватилиште за животиње објекат који служи за привремени или трајни смештај напуштених и изгубљених животиња и помоћ и бригу о напуштеним и изгубљеним животињама (тачка 38)). Одредбама члана 6. Закона одређено је да право да држи и узгаја животиње имају правно и физички лице, односно предузетник, који испуњавају услове

за држање и узгој животиња у складу са овим законом (став 1.), одређена је обавеза сваког лица да брине о животињама, а нарочито о животињама чији опстанак зависи непосредно од њега и обавеза да животињи пружи прву помоћ, ако је повреди, као и да обезбеди пружање помоћи од стране стручног лица (ст. 2. и 3.), и посебно су прописане обавезе и одговорност власника, односно држаоца животиње у поступању са животињом (ст. 4. и 5.). Чланом 15. Закона прописано је да се животиња може лишити живота на хуман начин, ако: 1) је повређена, неизлечиво болесна, телесно деформисана или на други начин патолошки онеспособљена тако да опоравак није могућ, а живот за њу представља бол, патњу, страх и стрес; 2) је достигла старост па јој отказују основне животне функције; 3) се користи за исхрану људи; 4) се користи у научноистраживачке и биомедицинске сврхе, у складу са овим законом; 5) се лишавањем живота спречава ширење, односно ако се сузбијају и искорењују заразне болести, у складу са законом којим се уређује ветеринарство; 6) животиња не може да се прилагоди условима смештаја, а њено пуштање на слободу представља опасност за људе, друге животиње и животну средину; 7) је у питању уништавање штетних глодара; 8) је неопходно контролисати бројност популације одређене врсте дивљих животиња, у складу са посебним прописима; 9) је лишавање животиње живота од веће користи за њену добробит него што су патње од даљег живота, у складу са мишљењем ветеринара.

Према одредбама члана 33. Закона, оглед на животињама могу обављати правна и физичка лица која су уписана у Регистар за огледе на животињама, који води министарство надлежно за послове ветеринарства (став 1.), лица из става 1. овог члана уписују се у Регистар за огледе на животињама, ако испуњавају услове у погледу објеката, опреме и обучености о добробити огледних животиња (став 2.), у Регистар лица за огледе на животињама, поред лица из става 1. овог члана, уписују се и правна и физичка лица, односно предузетници, који се баве држањем, репродукцијом и прометом огледних животиња која испуњавају услове из става 2. овог члана, а ради евидентирања огледних животиња (став 3.). Законом је такође прописано: да се оглед може спроводити само на животињама које су у власништву, односно поседу лица из члана 33. ст. 1. и 3. овог закона и да се, изузетно, оглед може спроводити и на дивљим животињама ради очувања животињске врсте (члан 37.); да се оглед на животињама не сме спроводити у случају напуштених животиња, односно животиња из прихватилишта (члан 42. тачка 4)).

Одредбама члана 2. став 2. и став 3. тачка 14) Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) делатност зоохигијене је одређена као комунална делатност од општег интереса која, сагласно одредби члана 3. тачка 14) Закона, обухвата послове: хватања, превоза, збрињавања, смештаја напуштених и изгубљених животиња у приватилиште; контроле и смањења популације изгубљених и напуштених паса и мачака; нешкодљивог уклањања и транспорта лешева животиња са јавних површина и објеката за узгој, држање, дресуру, излагање, одржавање

такмичења или промет животиња до објеката за сакупљање, прераду или уништавање споредних производа животињског порекла на начин који не представља ризик по друге животиње, људе ли животну средину; спровођење мера за смањење популације глодара, инсеката и штетних микроорганизама мерама дезинфекције, дезинсекције и дератизације на јавним површинама. Законом је такође прописано и да јединица локалне самоуправе уређује у складу са законом услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности (члан 4. став 3.). Сагласно одредбама члана 5. Закона којим су одређени вршиоци комуналних делатности, комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект (став 1.), а посебна правила у вези са одређивањем вршиоца комуналне делатности прописана су само за комуналну делатност из члана 2. став 3. тачка 1) (снабдевање водом за пиће) и комуналну делатност из члана 2. став 3. тачка 5) овог закона (градски и приградски превоз путника) у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и трамвајима (ст. 2. и 3.)

V

У вези са наводима подносиоца прве иницијативе којима се оспорава законитост одредаба интегралног текста Одлуке, Уставни суд је прво разматрао тврдње иницијатора о несагласности чл. 20. и 21. Одлуке са одредбама чл. 72, 73. и 77. Закона о ветеринарству („Службени гласник РС“, бр. 91/05, 30/10, 93/12 и 17/19 – др. закон), уз наводе да оспорени чланови Одлуке „омогућавају физичким лицима држање преко 100 јединки пернате живине и преко 1.000 кунића у нерегистрованим објектима уз сагласност суседа, чиме Одлука подржава и подстиче избегавање плаћања пореза и других принадлежности које су дужни да плаћају регистровани власници фарми живине и зечева“. С тим у вези, Уставни суд констатује да су одредбама Закона о ветеринарству, у односу на које је тражена оцена законитости чл. 20. и 21. Одлуке, одређене врсте објеката у којима се обавља ветеринарска делатност (објекти за узгој, држање и промет животиња; за клање животиња; за производњу и промет хране животињског порекла и др.) (члан 72.), регулисани су упис и брисање неких од ових објеката, које одређује надлежни министар, из Регистра објеката, односно Регистра одобрених објеката (члан 73.) и регулисани су поступак и начин добијања решења о испуњености ветеринарско-санитарних услова, односно општих услова за хигијену хране и хране за животиње за објекте из члана 72. Закона (члан 77.), а да је оспореним чл. 20. и 21. Одлуке регулисано држање кунића и пернате живине на територији града Краљева у објектима породичног и вишепородичног становања и осталим објектима, а не на фармама за узгој ових животиња, како то иницијатор погрешно сматра. У прилог наведеног је и одредба члана 6. Одлуке којом је прописано да се одредбе ове одлуке, поред осталог, не примењују на правна и физичка лица којима је предмет

пословања чување или узгој животиња (фармер и одгајивачнице паса) сходно одредбама закона из области ветерине, закона из области уређивања добробити животиња и закона из области заштите животне средине. Полазећи од наведеног, Уставни суд је закључио да се одредбе чл. 72, 73. и 77. Закона о ветеринарству не могу довести у уставноправну везу са одредбама чл. 20. и 21. Одлуке, нити се истакнути разлог оспоравања законитости чл. 20. и 21. Одлуке може довести у везу са њиховом садржином, те да стога нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену законитости наведених одредаба Одлуке.

Уставни суд је утврдио да се разлози оспоравања сагласности одредбе члана 30. став 1. Одлуке са чланом 6. Закона о добробити животиња и чланом 138. Закона о ветеринарству заснивају на мишљењу иницијатора да су услови држања животиња прописани искључиво наведеним законима, те да је стога оспореном одредбом Одлуке требало прописати одузимање домаћих животиња ако се оне држе супротно Закону о добробити животиња и Закону о ветеринарству, а не ако се држе супротно одредбама Одлуке. С тим у вези, Уставни суд је закључио да се ове законске одредбе не могу довести у непосредну уставноправну везу са оспореном одредбом члана 30. став 1. Одлуке, нити се истакнути разлог оспоравања законитости наведене одредбе Одлуке може довести у везу са њеном садржином. Исто из разлога што је оспореном одредбом члана 30. став 1. Одлуке прописана мера одузимања домаћих животиња на територији града Краљева, уколико се оне држе супротно условима и начину држања који су прописани Одлуком, док су одредбама члана 6. Закона о добробити животиња и одредбама члана 138. Закона о ветеринарству прописана права, обавезе и одговорности сваког лица, односно власника и држаоца животиње који треба да обезбеде општу заштиту добробити животиња, односно прописане су опште и посебне мере заштите добробити животиња. Полазећи од наведеног, Уставни суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка ни за оцену законитости одредбе члана 30. став 1. Одлуке.

Полазећи од разлога оспоравања сагласности одредбе члана 30. став 2. Одлуке са чланом 46. став 1. Закона о ветеринарству, Уставни суд је утврдио да се они заснивају на погрешном схватању иницијатора да је за обављање комуналне делатности зоохигијене искључиво надлежна јединица локалне самоуправе, односно њено јавно предузеће, те да су стога одредбом члана 30. став 2. Одлуке ови послови противзаконито поверени правним или физичким лицима. Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да за оцену законитости одредбе члана 30. став 2. Одлуке, имајући у виду разлоге оспоравања њене законитости изнете у иницијативи, није релевантна одредба члана 46. став 1. Закона о ветеринарству, којом је прописана обавеза локалне самоуправе да на својој територији организује зоохигијенску службу и одређени су послови које ова служба обавља, већ одредбе Закона о комуналним делатностима којима су прописани услови и начин обављања комуналне делатности зоохигијене и одређени вршиоци ове делатности. Како из одредаба члана 5. Закона о комуналним делатностима произлази да комуналну

делатност зоохигијене могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, а да је оспореном одредбом члана 30. став 2. Одлуке одређено да послове хватања и одузимања домаћих животиња обавља предузеће или предузетник коме је поверено обављање тих послова у складу са законом, Уставни суд је као неосноване оценио наводе иницијатора о незаконитости одредбе члана 30. став 2. Одлуке.

Када су у питању наводи иницијатора о несагласности одредбе члана 30. став 5. Одлуке са одредбама чл. 7, 15, 66. и 87. Закона о добробити животиња и одредбом члана 98. Закона о ветеринарству из разлога што „ниједан закон не препознаје привремено прихватилиште за животиње“; Уставни суд је закључио да се одредбе чл. 7, 15, 66. и 87. Закона о добробити животиња не могу довести у непосредну уставноправну везу са оспореном одредбом члана 30. Одлуке, а да се одредбе члана 98. Закона о ветеринарству не могу уопште довести у уставноправну везу са одредбом члана 30. став 5. Одлуке. Наведено из разлога што су одредбама Закона о добробити животиња у односу на које се тражи оцена законитости одређене забране у начину поступања са животињама (члан 7.) прописани случајеви у којима се животиње могу лишити живота (члан 15.) и прописана обавеза органа јединица локалне самоуправе да усклади рад прихватилишта за напуштене животиње са одредбама овог закона у року од три године од дана његовог ступања на снагу (члан 87. став 2.), док је одредбама члана 98. Закона о ветеринарству уређено смештање животиња у карантин. Када је у питању члан 66. Закона о добробити животиња, Уставни суд указује да је овим чланом Закона одређена, поред осталог, обавеза за орган јединице локалне самоуправе да обезбеди прихватилиште ако на својој територији има напуштених животиња и да обезбеди прикупљање, превоз и збрињавање напуштених и изгубљених животиња, као и да им пружи помоћ, бригу и смештај у прихватилиште у складу са овим законом. Како смештај напуштених и изгубљених животиња у прихватилиште може, сагласно одредби члана 5. тачка 38) Закона о добробити животиња, бити привремени или трајни, Уставни суд је закључио да одредба члана 30. став 5. Одлуке није у супротности са законом, па је одбацио иницијативу и у овом делу као неосновану.

Одредбу члана 30. став 10. Одлуке иницијатор је оспорио уз наводе да је прописани рок од три дана за обавештавање власника животиње о томе да је она ухваћена, штетан за власника животиње јер после овог рока „члан 30. став 13. Одлуке даје право власнику прихватилишта да поступи са животињама супротно одредбама чл. 7, 15, 33, 37. и 42. Закона о добробити животиња“, али није навео одредбе закона у односу на које доводи у питање законитост ове одредбе Одлуке, нити је навео уставноправне разлоге оспоравања њене законитости. С тим у вези, Уставни суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 30. став 10. Одлуке.

С обзиром на изложено, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 30. ст. 2. и 5. Одлуке о условима и

начину држања домаћих животиња („Службени лист града Краљева“, бр. 21/17 и 22/17), па је у овом делу одбацио иницијативу, 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). У односу на одредбе чл. 20. и 21. и члана 30. ст. 1. и 10. наведене Одлуке Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се иницијатива у овом делу одбаци, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду. Полазећи од наведеног, Уставни суд је одлучио као у тачки 2. изреке.

Када су у питању наводи иницијатора о незаконитости одредбе члана 30. став 13. Одлуке у делу којим је прописано уступање животиње научно-истраживачкој и другим сличним установама уколико је власник, односно држалац не преузме из привременог прихватилишта или је исти непознат, Уставни суд је пошао од цитираних одредаба чл. 33. и 37. Закона о добробити животиња, а посебно од одредбе члана 42. тачка 4) овог закона којом је прописано да се оглед на животињама не сме спроводити у случају напуштених животиња, односно животиња из прихватилишта. Имајући у виду да је сврха уступања животиња из прихватилишта, научно-истраживачкој и другим сличним установама управо спровођење огледа на животињама, јер је то предмет њихове делатности, а што је Законом о добробити животиња изричито забрањено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 30. став 13. Одлуке у делу који гласи: „бити уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, или“ није у сагласности са Законом, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

Како је одредбом члана 30. став 13. Одлуке регулисано питање о коме Суд већ има заузет став изнет у Одлуци ГУо-1448/2010 од 28. новембра 2012. године („Службени гласник РС“, број 7/13), Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

У вези са наводима иницијативе да се из Одлуке „не види“ на које се то правне субјекте Одлука не примењује, ко ће да обавља зоохигијенске послове, да ли постоји карантин и ко је његов оснивач, да ли је општина формирала прихватилиште, те да ли је донет програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на територији града Краљева, Уставни суд указује да оцена законитости појединих одредаба Одлуке са становишта њихове примене није, у смислу одредаба члана 167. Устава Републике Србије, у надлежности Уставног суда.

VI

Када су у питању наводи и разлози оспоравања основног текста Одлуке изнети у другој иницијативи, Уставни суд констатује да је иницијатор оспорио законитост ове одлуке у формалном смислу у односу на одредбу члана 3. став 2. Закона о добробити животиња којом је, поред осталог, прописано да су органи јединица локалне самоуправе, као и грађани и удружења дужни да брину о животу и заштити здравља и добробити животиња и међусобно сарађују, координирају и усклађују доношење и спровођење одлука у области

добробити животиња. Разлоге оспоравања законитости Одлуке иницијатор је засновао на схватању да је Законом прописана обавеза сарадње између наведених субјеката подразумевала обавезу доносиоца оспорене Одлуке да у поступку њене припреме обави и претходне консултације са одговарајућим удружењима грађана која се баве заштитом животиња, што није учињено. Полазећи од наведеног, Уставни суд је закључио да се истакнути разлог оспоравања законитости Одлуке не може довести у везу са садржином одредбе члана 3. став 2. Закона о добробити животиња. Наведено из разлога што одредбом члана 3. став 2. Закона о добробити животиња није прописан поступак доношења одлука јединица локалне самоуправе којима се уређују услови и начин држања домаћих животиња, па самим тим ни међусобна сарадња између органа јединице локалне самоуправе и удружења грађана одређена овом законском одредбом не подразумева претходну консултацију доносиоца наведених одлука са удружењима која се баве заштитом животиња, као обавезну фазу у поступку доношења одлука, како то иницијатор погрешно сматра, већ су прописани различити модалитети заједничког деловања субјеката из члана 3. ст. 1. и 2. Закона у циљу заштите добробити животиња. С тим у вези, Уставни суд је закључио да нису испуњене претпоставке за покретање поступка за оцену законитости поступка доношења основне Одлуке.

Иницијатор је такође довео у питање законитост одредбе члана 30. став 13. основне Одлуке у делу којим је било прописано да се животиња може уништити савременим методама на хуман начин ако власник, односно држалац не преузме животињу из прихватилишта или је исти непознат, јер наведена могућност лишавања животиње живота није прописана чланом 15. Закона о добробити животиња. Имајући у виду су случајеви лишавања животиња живота прописани чланом 15. Закона о добробити животиња којим није предвиђена могућност лишавања животиње живота ако је власник, односно држалац не преузме из прихватилишта или ако су они непознати, Уставни суд сматра да би се основано могло поставити питање законитости одредбе члана 30. став 13. Одлуке у овом делу. Међутим, Одлуком о изменама Одлуке о условима и начину држања домаћих животиња измењен је члан 30. став 13. Одлуке у оспореном делу тако да је, за случај да власник, односно држалац не преузме животињу из привременог прихватилишта или је исти непознат, прописана могућност да животиња буде лишена живота али у складу са Законом о добробити животиња, што значи искључиво у случајевима прописаним овим законом, чиме је то питање, према оцени Суда, уређено сагласно Закону. Како је на изложени начин одредба члана 30. став 13. Одлуке у оспореном делу усаглашена са Законом, као и да за време свог важења није произвела штетне последице због којих би било основа да Уставни суд донесе утврђујућу одлуку, Суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 30. став 13. основне Одлуке у оспореном делу.

Одредбу члана 34. став 1. Одлуке, којом је утврђено да Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу града Краљева“, иницијатор је оспорио уз наводе да се „може поставити питање“ да ли је ова

одредба Одлуке у сагласности са одредбама члана 196. Устава којима је, поред осталог, 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, као и са одредбама члана 197. Устава којима је утврђена забрана повратног дејства закона и других општих аката, јер је, због немогућности евидентирања тачног датума објављивања Одлуке, „нејасно“ када је она ступила на снагу. С тим у вези, Уставни суд је закључио да изнети наводи не садрже разлоге оспоравања уставноправне природе, односно разлоге који се износе са становишта утврђене садржине уставних норми у односу на које је тражено покретање поступка, те да стога нису испуњене претпоставке за покретање поступка за оцену уставности наведене одредбе Одлуке.

Полазећи од наведеног Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду одбацио поднету иницијативу и одлучио као у тачки 3. изреке.

VII

С обзиром на то да је Уставни суд донео коначну одлуку, захтев подносиоца друге иницијативе за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредбе члана 30. став 13. основне Одлуке Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду и решио као у тачки 4. изреке.

Полазећи од свега изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4), члана 46. тач. 3) и 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, 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 30. став 13. у делу који гласи: „бити уступљена научно-истраживачкој и другим сличним установама, или“ Одлуке наведене у тачки 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУо-197/2017 од 24. октобра 2019. године („Службени гласник РС“, број 82/19)

Одлука о сахрањивању и гробљима („Службени лист града Суботице“, бр. 16/16 и 44/16) – члан 2. став 2. и члан 6. ст. 1, 2, 3. и 4.

Имајући у виду да оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке о сахрањивању и гробљима одређене „друге радње које се сматрају сахрањивањем“ представљају погребну делатност која је Законом о комуналним делатностима одређена као посебна комунална делатност, а не саставни део погребне услуге сахрањивање која чини комуналну делатност – управљање гробљима и сахрањивање, Скупштина града Суботице одредила је појам сахрањивања супротно наведеном закону.

Полазећи од тога да из одредбе члана 9. став 6. Закона о комуналним делатностима произлази да се одлуком јединице локалне самоуправе могу поверити послови сахрањивања, уређивања и одржавања гробља које је у својини цркве или верске заједнице, а не да се цркви или верској заједници могу поверити послови уређивања и одржавања гробаља, како је то прописано оспореном одредбом члана 6. став 2. Одлуке, наведена одредба није у сагласности са Законом. Како одредбе ст. 3. и 4. члана 6. Одлуке, којима је одређена документација која се прилаже уз захтев за поверавање обављања послова уређивања и одржавања гробља, односно садржина одлуке којом се наведени послови поверавају цркви или верској заједници, чине правну и логичку целину са оспореним ставом 2. члана 6. Одлуке, Суд је оценио да ни одредбе ст. 3. и 4. наведеног члана Одлуке не могу опстати у правном поретку, због несагласности са законом.

Како из садржине члана 6. став 1. Одлуке произлази да Јавно комунално предузеће „Погребно“ Суботица ексклузивно обавља само лимитиран и таксативно набројан број комуналних делатности управљања гробљима и вршења комуналних услуга, а да све друге комуналне делатности из Одлуке, осим овог јавног предузећа, на територији града могу да обављају и други привредни субјекти, Суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену сагласности ове одредбе Одлуке са чланом 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима, а како је истом одредбом, сагласно члану 9. став 2. Закона о комуналним делатностима, прописана могућност да одређене послове погребне делатности обављају и други привредни субјекти, Уставни суд је закључио да су очигледно неосновани наводи иницијатора о несагласности одредбе члана 6. став 1. Одлуке са наведеном законском одредбом, па је иницијативу у том делу одбацио.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 2. став 2. и члана 6. ст. 2. до 4. Одлуке о сахрањивању и гробљима („Службени лист града Суботице“, бр. 16/16 и 44/16) нису у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 6. став 1. Одлуке из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 2. став 2. и члана 6. ст. 1. и 2. Одлуке наведене у тачки 1. изреке. Оспоравајући сагласност одредбе члана 2. став 2. и члана 6. став 1. Одлуке са одредбом члана 3. став 2. Закона о сахрањивању

и гробљима, иницијатор наводи: да је одредбом члана 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима прописано да се под сахрањивањем сматра покопавање посмртних остатака умрлог, односно спаљивање посмртних остатака и остављање пепела на одређена места и друге радње које се у том циљу предузимају; да су одредбом члана 2. став 2. Одлуке дефинисане „друге радње“ које се предузимају у циљу сахрањивања на начин којим је законски појам сахрањивања „произвољно екстензивирањем, јер Законом о сахрањивању и гробљима нису дефинисане наведене радње“; да су чланом 2. став 2. Одлуке као „друге радње“ одређене радње које „не припадају циљу сахрањивања, нити се обављају на локацији покопавања, а једним делом се ради и о радњама из области погребне делатности које су експлицитно наведене у Закону о комуналним делатностима“; да је чланом 6. став 1. Одлуке за обављање делатности сахрањивања (која укључује и „друге радње“) одређено ЈКП „Погребно“ Суботица, чиме је другим привредним субјектима фактички ускраћено „вршење послова који су незаконито подведени под појам „других радњи“ дефинисаних чланом 2. став 2. Одлуке“. Иницијатор такође сматра да је у члан 2. став 2. Одлуке пренета дефиниција погребних делатности из члана 3. тачка ба) Закона о комуналним делатностима, јер се дефинисане делатности и описи истих из Одлуке „преплићу“ са онима одређеним Законом, па је из тог разлога члан 2. став 2. Одлуке у супротности са наведеном законском одредбом. Подносилац иницијативе је мишљења: да одредба члана 6. став 1. Одлуке није у сагласности са одредбом члана 9. став 2. Закона о комуналним делатностима уз наводе да је садржина погребних делатности, које могу да обављају сви привредни субјекти који испуњавају прописане услове, одређена чланом 3. тачка ба) Закона о комуналним делатностима опширнија „у односу на послове чије обављање је дозвољено другим привредним субјектима у складу са чланом 6. став 1. Одлуке“; да одредба члана 6. став 2. Одлуке није у сагласности са одредбом члана 9. став 6. Закона о комуналним делатностима с обзиром на то да овај закон не прописује поверавање послова уређивања и одржавања гробља црквама, односно верским заједницама, него предвиђа обавезну сагласност цркве или верске заједнице у случају поверавања послова сахрањивања, уређивања и одржавања гробља које је у својини цркве или верске заједнице. Полазећи од наведеног, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди незаконитост одредаба члана 2. став 2. и члана 6. ст. 1. и 2. Одлуке.

Скупштина града Суботице је у одговору на наводе из иницијативе истакла: да оспорена Одлука није мењана, да је на снази и да се примењује; да је оспорену Одлуку донела на основу овлашћења из члана 1. Закона о сахрањивању и гробљима и члана 4. став 3. и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, те да одредбе оспорене Одлуке представљају реализацију законског овлашћења да локална самоуправа уреди начин сахрањивања умрлих, као и услове и начин обављања комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање и комуналне делатности – погребне делатности, те да садржина истих није у супротности са наведеним законима; да је на основу овлашћења из наведених закона ближе дефинисано шта се подразумева под

„другим радњама“ које се предузимају у циљу сахрањивања, с обзиром на то да оне нису дефинисане Законом о сахрањивању и гробљима, те да се не може сматрати да комуналну делатност обухвата само укоп, већ да је појам сахрањивања шири и обухвата низ радњи које се предузимају на гробљу; да прописивање вршилаца комуналних делатности, односно пружалаца комуналних услуга, на начин како је то прописано одредбом члана 6. став 1. Одлуке, није у супротности са одредбама члана 3. Закона о сахрањивању и гробљима. Полазећи од наведеног, Скупштина града Суботице је предложила да Уставни суд не прихвати поднету иницијативу.

II

Оспорену Одлуку о сахрањивању и гробљима („Службени лист града Суботице“, бр. 16/16 и 44/16) донела је, 31. марта 2016. године, Скупштина града Суботице на основу члана 1. Закона о сахрањивању и гробљима („Службени гласник РС“, бр. 20/77, 24/85-др. закон и 6/89-др. закон и „Службени гласник РС“, бр. 53/93-др. закон, 67/93-др. закон, 48/94-др. закон, 101/05-др. закон и 120/12-Одлука УС и 84/13-Одлука УС), члана 4. став 3. и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/11) и члана 33. став 1. тачка 6. Статута града Суботице („Службени лист општине Суботица“, бр. 26/08 и 27/08-исправка и „Службени лист града Суботице“, бр. 46/11 и 15/13).

Према одредбама члана 1. Одлуке, Одлуком се, у складу са законом, уређује начин сахрањивања умрлих, одређивања и стављања ван употребе гробља и уређење и одржавање гробља и објеката који се налазе у оквиру гробља на територији Града Суботице (у даљем тексту: Град) (став 1.) и уређују и прописују и услови и начин обављања комуналне делатности управљања гробљима и вршење погребних услуга на територији Града, права и обавезе корисника и вршиоца ове комуналне делатности и начин вршења надзора над њеним обављањем (став 2.).

Одредбом члана 2. став 1. Одлуке прописано је да се под сахрањивањем, у смислу ове одлуке, подразумева покопавање посмртних остатака умрлог, односно остављање пепела и друге радње које се у том циљу предузимају. Оспореном одредбом става 2. наведеног члана Одлуке одређено је да се под другим радњама, у смислу става 1. овог члана, у складу са законом којим се уређује сахрањивање, подразумевају радње везане за пренос посмртних остатака унутар гробља, чување посмртних остатака у расхладном уређају, као и припрема просторије за излагање где се породица током унапред одређеног времена опрашта од покојника, организација погребне свечаности, као и организација поворке и церемонијала код места сахрањивања.

Одредбама члана 4. Одлуке прописано је да комунална делатност управљања гробљима и вршење погребних услуга обухвата: 1) одржавање гробља и објеката који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела и др.), 2) сахрањивање, 3) одржавање пасивних гробља и спомен обележја, 4) превоз посмртних остатака умрлог од места смрти до мртвачнице на гробљу или до крематоријума, односно од расхладне коморе до просторије за излагање,

5) под погребним услугама у смислу овог члана, подразумевају се обављање практичних радњи путем првог збрињавања (купање, дезинфекција и др.), скидање, односно одевање и козметичко улепшавање покојника, припрема сандука и обележја са израдом посмртница, полагање у сандук са намештањем покојника.

Одредбама члана 5. Одлуке одређено је шта се подразумева под уређивањем и одржавањем гробља, у смислу ове одлуке.

Оспореним одредбама члана 6. Одлуке прописано је да комуналне делатности из члана 4. ове одлуке на територији Града обавља Јавно комунално предузеће „Погребно“ Суботица (у даљем тексту: Предузеће), док комуналну делатност из члана 4. став 1. тачка 4) и тачка 5) могу да обављају и други привредни субјекти (став 1.) и да послове уређивања и одржавања гробља из члана 5. ове одлуке, Град може посебном одлуком Скупштине града поверити цркви, односно верској заједници на основу поднетих захтева (став 2.). Према одредби става 3. наведеног члана Одлуке, уз захтев из става 3. овог члана прилаже се доказ о власништву цркве или верске заједнице над гробљем, а одлука из става 3. овог члана садржи нарочито: податке о гробљу и време на које се послови поверавају (став 4.).

III

Одредбом члана 1. Закона о сахрањивању и гробљима („Службени гласник РС“, бр. 20/77 и 24/85 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/05, 120/12-Одлука УС и 84/13-Одлука УС), који је наведен као правни основ за доношење оспорене Одлуке, прописано је да се сахрањивање умрлих, одређивање и стављање ван употребе гробља, одржавање и уређење гробља и крематоријума врши на начин утврђен прописом скупштине општине, донетим у складу са начелима овог закона и другим прописима који се односе на сахрањивање и гробља. Према одредби члана 3. став 2. Закона, под сахрањивањем, у смислу овог закона, сматра се покопавање посмртних остатака умрлог, односно спаљивање посмртних остатака и остављање пепела на одређена места и друге радње које се у том циљу предузимају. Одредбама Главе II. Закона уређена су питања у вези са сахрањивањем.

Одредбама члана 2. ст. 2. и 3. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), чије одредбе су такође биле правни основ за доношење оспорене Одлуке, управљање гробљима и сахрањивање (тачка 6)) и погребна делатност (тачка 6а)) одређени су као комуналне делатности од општег интереса. Према одредбама члана 3. Закона, комунална делатност управљање гробљима и сахрањивање је: управљање и одржавање гробља; одржавање гробног места и наплата накнаде за одржавање гробног места; обезбеђивање, давање у закуп и продаја уређених гробних места; покопавање и ексхумација посмртних остатака, кремирање и остављање пепела покојника; одржавање објеката који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела, розаријум, колумбаријум, крематоријум); одржавање пасивних гробља и спомен-обележја (тачка 6)), а погребна делатност је преузимање и превоз посмртних остатака од места

смрти, односно места на коме се налази умрла особа (стан, здравствена установа, институти за судску медицину и патологију, установе социјалне заштите и друга места) и превоз до места одређеног посебним прописом (патологије, судске медицине, гробља, крематоријума, аеродрома, пословног простора погребног предузећа у ком постоје прописани услови за смештај и чување покојника), организација сахране и испраћаја са прибављањем потребне документације за организацију превоза и сахрањивања, чување посмртних остатака у расхладном уређају и припремање покојника за сахрањивање (тачка ба)). Одредбом члана 4. став 3. Закона прописано је да јединица локалне самоуправе уређује у складу са законом услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности.

Сагласно одредби члана 5. став 1. Закона, комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект. Чланом 9. Закона одређено је да се под поверавањем обављања комуналне делатности подразумева временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе (став 1.), да се изузетно од става 1. овог члана, комуналне делатности из члана 2. став 3. тачка ба) овог закона не поверавају, већ их могу обављати сви привредни субјекти који испуњавају прописане услове (став 2.), да се поверавање обављања комуналне делатности врши на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће (став 3.), да јединица локалне самоуправе не може донети одлуку о поверавању послова сахрањивања, уређивања и одржавања гробља које је у својини цркве или верске заједнице, без сагласности те цркве или верске заједнице (став 6.). Одредбом члана 13. став 1. Закона прописано је да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају.

IV

Из наведеног произлази да су Законом о сахрањивању и гробљима прописана само „основна начела“, односно основна правила о сахрањивању, док се ближи услови и начин обављања ове погребне услуге која, у смислу одредбе члана 2. став 3. тачка б) Закона о комуналним делатностима, представља комуналну делатност управљање гробљима и сахрањивање, уређују

општим актом јединице локалне самоуправе, сагласно овлашћењу из члана 1. Закона о сахрањивању и гробљима и члана 4. став 3. и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, а у складу са овим законима. Законом о комуналним делатностима је погребна услуга сахрањивање одређена као покопавање и ексхумација посмртних остатака, кремирање и остављање пепела покојника. Поред управљања гробљима и сахрањивања, Законом о комуналним делатностима је, као посебна комунална делатност, одређена и погребна делатност која, поред осталог, обухвата преузимање и превоз посмртних остатака од места смрти, односно места на коме се налази умрла особа и превоз до места одређеног посебним прописом, организацију сахране и испраћаја са прибављањем потребне документације за организацију превоза и сахрањивања, чување посмртних остатака у расхладном уређају и припремање покојника за сахрањивање.

Полазећи од овлашћења из члана 1. Закона о сахрањивању и гробљима и члана 4. став 3. и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, Скупштина града Суботице је донела оспорену Одлуку којом је, поред осталог, одређујући појам сахрањивања као погребне услуге преузела, у претежном делу, дефиницију овог појма из члана 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима, а као „друге радње које се предузимају у циљу сахрањивања“ и које чине ову услугу, оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке одредила да су то радње везане за пренос посмртних остатака унутар гробља, чување посмртних остатака у расхладном уређају, као и припрема просторије за излагање где се породица током унапред одређеног времена опрашта од покојника, организација погребне свечаности, као и организација поворке и церемонијала код места сахрањивања.

Имајући у виду да оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке одређене „друге радње које се сматрају сахрањивањем“, с обзиром на начин на који су дефинисане, у суштини представљају погребну делатност која је Законом о комуналним делатностима одређена као посебна комунална делатност, а не саставни део погребне услуге сахрањивање која чини комуналну делатност управљање гробљима и сахрањивање, Уставни суд сматра да је Скупштина града Суботице одредила појам сахрањивања супротно наведеном закону. Сагласно изнетом, Суд је одлучио као у тачки 1. изреке.

V

Законитост одредбе члана 6. став 1. Одлуке, којом су одређене комуналне делатности које на територији града Суботице обавља Јавно комунално предузеће „Погребно“ Суботица и комуналне делатности које могу да обављају и други привредни субјекти, иницијатор оспорава у односу на члан 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима и члан 9. став 2. Закона о комуналним делатностима уз наводе да је незаконитим одређивањем чланом 2. став 2. Одлуке „других радњи које се сматрају сахрањивањем“, проширен појам комуналне делатности сахрањивања коју обавља наведено комунално предузеће, и истовремено смањен обим погребних делатности одређених одредбом члана 3. тачка ба) Закона о комуналним делатностима

чије обављање је дозвољено другим привредним субјектима. Међутим, како су оспореном одредбом члана 6. став 1. Одлуке одређени вршиоци комуналне делатности управљања гробљима и вршења погребних услуга на територији града Суботице, Уставни суд је утврдио да се истакнути разлог оспоравања законитости одредбе члана 6. став 1. Одлуке не може довести у везу са њеном садржином, нити са садржином одредбе члана 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима којом је одређен појам сахрањивања.

Наиме, самим тим што је Уставни суд претходно већ утврдио да су оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке дефинисане „друге радње које се сматрају сахрањивањем“, на начин који није у сагласности са законом, тако што је Скупштина града Суботице појам сахрањивања одредила супротно члану 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима, произлази да је након тога, тј. већ захваљујући томе што је та одредба Одлуке утврђена као несагласна закону, појам „сахрањивања“ у Одлуци, која више не садржи одредбе члана 2. став 2. које су супротне закону, сада у потпуности усаглашен са појмом „сахрањивања“ садржаним у закону. Из овога произлази и да се чланом 6. став 1. Одлуке, након утврђивања да одредбе члана 2. став 2. Одлуке нису у сагласности са законом, више супротно закону не успоставља монополски положај Јавно комуналног предузећа, што је био случај пре утврђивања несагласности са законом члана 2. став 2. Одлуке, којим је супротно закону дефинисан појам сахрањивања.

Стога из садржине члана 6. став 1. Одлуке, а након утврђивања несагласности са законом њеног члана 2. став 2, недвосмислено произлази да Јавно комунално предузеће „Погребно“ Суботица ексклузивно обавља само лимитиран и таксативно набројан број комуналних делатности управљања гробљима и вршења комуналних услуга, а то су искључиво оне делатности утврђене одредбама члана 4. тач. 1 - 3. Одлуке, а да при томе све друге комуналне делатности из члана 4. тач. 4 - 5. Одлуке, осим Јавно комуналног предузећа „Погребно“ Суботица, на територији града, могу да обављају и други привредни субјекти.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену сагласности одредбе члана 6. став 1. Одлуке са одредбом члана 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима. Такође, како је оспореном одредбом члана 6. став 1. Одлуке, у смислу одредбе члана 9. став 2. Закона о комуналним делатностима којом је прописано да се изузетно, погребне делатности не поверавају већ их могу обављати сви привредни субјекти који испуњавају прописане услове, прописана могућност да одређене послове погребне делатности утврђене чланом 4. тач. 4) и 5) оспорене Одлуке обављају и други привредни субјекти, Уставни суд је закључио да су очигледно неосновани наводи иницијатора о несагласности одредбе члана 6. став 1. Одлуке са наведеном законском одредбом. С тим у вези, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одбацио иницијативу у овом делу и одлучио као у тачки 2. изреке.

VI

Одредбу члана 6. став 2. Одлуке иницијатор сматра незаконитом из разлога што је истом, супротно одредби члана 9. став 6. Закона о комуналним делатностима, прописана могућност да се послови уређивања и одржавања гробаља одређени Одлуком повере цркви или верској заједници на основу поднетих захтева. Имајући у виду да из одредбе члана 9. став 6. Закона произлази да се одлуком јединице локалне самоуправе могу поверити послови сахрањивања, уређивања и одржавања гробља које је у својини цркве или верске заједнице, а не да се цркви или верској заједници могу поверити послови уређивања и одржавања гробаља, како је то прописано оспореном одредбом члана 6. став 2. Одлуке, Уставни суд је утврдио да наведена одредба члана 6. Одлуке није у сагласности са Законом, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

Како одредбе ст. 3. и 4. члана 6. Одлуке, којима је одређено шта се од документације прилаже уз захтев за поверавање обављање послова уређивања и одржавања гробља, односно садржина одлуке којом се наведени послови поверавају цркви или верској заједници чине правну и логичку целину са оспореним ставом 2. члана 6. Одлуке, Суд је, из већ изнетих разлога, оценио да ни одредбе ст. 3. и 4. наведеног члана Одлуке не могу опстати у правном поретку. Сагласно изнетом, Уставни суд је одлучио као у преосталом делу тачке 1. изреке.

VII

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

Полазећи од свега изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредбе члана 2. став 2. и члана 6. ст. 2. до 4. Одлуке наведене у тачки 1. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уо-12/2018 од 28. новембра 2019. године („Службени гласник РС“, број 7/20)

**Одлука о јавним паркиралиштима
(„Службени лист општина Срема“, др. 38/13, 13/14, 9/17 и 47/17)
коју је донела Скупштина општине Стара Пазова
– више одредаба**

Уставни суд је нашао да су неприхватљиве тврдње иницијатора о незаконитости одредбе члана 15. став 4. предметне Одлуке о јавним паркиралиштима. У прилог томе је став који је овај суд заузео у већем броју

својих одлука (нпр. Решење ГУо-1460/2010 од 13. марта 2013. године, Решење ГУо-1541/2010 од 14. марта 2013. године и Закључак ГУо-447/14 од 29. марта 2016. године) у вези са обавезом плаћања „посебне паркинг карте“ за случај коришћења паркиралишта супротно одредбама општег правног акта јединице локалне самоуправе којим се уређује комунална делатност управљања јавним паркиралиштима.

У вези са оспоравањем одредбе члана 9. став 2. Одлуке позивом на члан 34. став 1. Закона о основама својинскоправних односа, којим је прописано да се на основу правног посла право својине на покретној ствари стиче предајом те ствари у државину стицаоца, Уставни суд је констатовао да је неспорно да за стицање права својине на возилу као покретној ствари није потребан писани уговор о продаји возила, с обзиром на то да се право својине стиче предајом возила у државину стицаоца. Међутим, писана форма уговора о продаји возила обавезна је у поступку регистрације возила која се врши уписом прописаних података, укључујући и њихове евентуалне измене у евиденцији – јединствени регистар возила који води надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова, у складу са одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима и Правилника о регистрацији моторних и прикључних возила, из чега произлази да писана форма уговора о продаји возила, која је обавезна у поступку регистрације возила, представља само доказ о промени власништва на возилу, а није услов за стицање права својине на возилу као покретној ствари. Стога писана форма уговора о продаји возила, чијим достављањем надлежном органу би се лице на које је возило регистровано могло ослободити обавезе плаћања накнаде за паркирање у смислу оспорене одредбе члана 9. став 2. Одлуке, такође, представља само доказ да је, пре паркирања возила на јавном паркиралишту, дошло до промене власништва на возилу, а није услов за стицање права својине на возилу као покретној ствари, па су неосновани су наводи иницијатора о несагласности одредбе члана 9. став 2. Одлуке са одредбом члана 34. став 1. Закона о основама својинскоправних односа.

Како разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 9. став 2. Одлуке о јавним паркиралиштима (основни текст из 2013. године) и одредбе члана 15. став 4. Одлуке о јавним паркиралиштима (интегрални текст), то је у овом делу иницијатива одбачена, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, док је у односу на остале одредбе основне Одлуке о јавним паркиралиштима из 2013. године и интегралног текста ове одлуке Суд закључио да су испуњени услови да се иницијатива у овом делу одбаци на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нема процесних претпоставки за вођење поступка.

Уставни суд није надлежан да „обустави примену“ оспорене Одлуке, што је тражено иницијативом, већ, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, само може обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспорене Одлуке, до доношења своје коначне одлуке, за шта у конкретном случају услови нису испуњени.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 9. и 10. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општина Срема“, број 38/13) и одредаба члана 15. ст. 1, 4. и 5. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општина Срема“, др. 38/13, 13/14, 9/17 и 47/17), које је донела Скупштина општине Стара Пазова.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 9, 10. и члана 15. ст. 1, 4. и 5. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општина Срема“, број 38/13). Иницијатори наводе да је одредбом члана 9. став 1. Одлуке одређен корисник паркиралишта супротно одредбама чл. 26, 39, 44, 56. и 61. Закона о облигационим односима тако што је моторном возилу, као покретној ствари, дат «правни субјективитет и пословна способност коју та ствар нема и не може имати», те да ствар не може бити уговорна страна и уколико до закључења уговора о коришћењу паркиралишта, сагласно члану 10. Одлуке, долази чином паркирања, корисник паркинг услуге и уговорна страна може бити само лице које је возило паркирало, а не лице на које је возило регистровано. Сагласно изнетом, иницијатор сматра да је члан 10. Одлуке «контрадикторан одредби члана 9. став 1. Одлуке» и супротан одредбама чл. 26, 39, 56. и 61. Закона о облигационим односима, те да незаконита претпоставка да је корисник услуге паркирања лице на које је возило регистровано, води општој правној несигурности.

У иницијативи се даље наводи да је одредба члана 9. став 2. Одлуке у супротности са чланом 34. Закона о основама својинскоправних односа из разлога што «намеће обавезу лицу на које је возило регистровано да докаже да није користило паркинг тако што ће доставити уговор да је возило отуђио, при чему писани уговор не мора постојати у промету покретних ствари»; да одредба члана 9. став 3. Одлуке, којом је уређено питање одговорности за прекршај који је начињен паркирањем возила када није идентификовано лице које је управљало возилом, «ствара дилему у погледу тога шта је дефинисано као прекршај, у чему се састоји противправност, ко је прекршајно одговоран, у ком поступку и пред којим органом, шта је казна за учињени прекршај», те је стога супротна одредби члана 2. Закона о прекршајима.

Оспоравајући законитост одредаба члана 15. ст. 1, 4. и 5. Одлуке, иницијатори су навели следеће: да дневна паркинг карта није у продаји у Старој Пазови и да не постоји могућност СМС уплате ове карте; да је износ дневне паркинг карте коју је корисник паркирања дужан да плати ако не поступа у складу са одредбама Одлуке, «јединствен без обзира на то када је возило

опажено и када је корисник почео да користи паркинг простор, што указује на то да је дневна паркинг карта казна, а радници паркинг сервиса нису овлашћени да кажњавају»; да је начин достављања ове карте, њеним «прибијањем на ветробранско стакло облик доставе који је противан одредбама чл. 71. до 73. Закона о општем управном поступку, члана 156. Закона о прекршајима, члана 243. Закона о кривичном поступку и чл. 128. и 129. Закона о парничном поступку». Иницијатори такође наводе да Одлука није у сагласности са одредбама члана 36. Устава, којима је утврђено право на једнаку заштиту права и на правно средство, «због тога што је нејасно ко треба да одлучује о правима грађана, прекршајни суд или суд опште надлежности, у прекршајном, парничном или извршном поступку»; да ЈКП «Чистоћа» Стара Пазова није овлашћена да води евиденцију о возилима, као ни да прикупља и прослеђује податке о личности лица на која су возила регистрована; да како ЈКП «Чистоћа» Стара Пазова неовлашћено «прикупља, држи, обрађује и користи податке о личности грађана Старе Пазове на која су возила регистрована», евидентно је да на овај начин директно крши одредбу члана 42. став 3. Устава; да Одлука није у сагласности ни са одредбама чл. 195. и 198. Устава. Иницијатори су предложили да Уставни суд обустави примену оспорене Одлуке до доношења коначне одлуке по иницијативи.

Скупштина општине Стара Пазова је у одговору на наводе из иницијативе истакла: да је оспорена Одлука мењана и допуњавана Одлукама које су објављене у «Службеном листу општина Срема», број 13/14, број 9/17 и број 47/17; да из смисла одредбе члана 9. став 1. Одлуке произлази да је корисник паркиралишта лице на које је паркирано возило регистровано, без обзира ко је возилом управљао у моменту паркирања, те да су тврдње иницијатора да је то возило, као покретна ствар, проистекле из неадекватног језичког тумачења дела одредбе члана 9. став 1. Одлуке; да су за оцену законитости оспорених одредаба Одлуке од значаја одредбе Закона о комуналним делатностима, а не Закона о облигационим односима; да према Закону о основама својинскоправних односа писана форма уговора код промета покретних ствари није обавезна, али ће у највећем броју случајева странке закључити овај уговор ради правне сигурности, а и према Закону о безбедности саобраћаја на путевима и Правилнику о регистрацији моторних и прикључних возила писана форма уговора је услов за регистрацију возила; да је Одлуком прописан поступак надзора над њеном применом, као и санкције «које ће уследити за лица која одредбе не поштују» и да се под прекршајем сматра понашање које је «недозвољено и непожељно, те да се радња прекршаја тумачи екстензивно»; да су неосновани наводи о незаконитости члана 10. Одлуке «јер је јасно да радња паркирања на јавној површини у оквиру исцртаног паркинг места представља конклюдентну радњу саглашавања корисника са одредбама Одлуке, те да је исти пристао на коришћење паркинг места по јасно означеној цени која је видно истакнута на самом паркингу». У вези са оспореним одредбама члана 15. ст. 1, 4. и 5. Одлуке, Скупштина општине Стара Пазова је навела да су ове одредбе Одлуке измењене и допуњене Одлуком која је објављена у «Службеном

листу општина Срема», број 47/17; да су неосновани наводи иницијатора да износ «попуњене дневне карте», тј. «опште дневне карте» представља казну, с озбиром на то да овај износ, сагласно одредби члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима, представља посебну цену за коришћење паркинг места без претходне уплате накнаде, а што је у супротности са Одлуком, као и конкретизацију законског овлашћења које је дато јединици локалне самоуправе да сама одреди износ те посебне цене; да је достављање «опште дневне карте прибијањем на ветробранско стакло возила» предвиђено само уколико, због одсуства корисника паркирања, није могуће лично достављање, те да је и одредбом члана 3. став 1. тачка 7) Закона о комуналним делатностима прописано да ће скупштина јединице локалне самоуправе посебном одлуком, којом се уређује начин обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, уредити и вршење наплате ових услуга, што је Скупштина општине Стара Пазова и учинила прописујући одредбу члана 15. став 5. Одлуке. Доносилац оспореног акта је на крају навео да Одлука није у супротности са Уставом и законима цитираним у иницијативи, укључујући и Закон о заштити података о личности којим су прописани и случајеви у којима се обрада података може вршити и без пристанка лица.

II

Оспорену Одлуку о јавним паркиралиштима («Службени лист општина Срема», број 38/13) донела је, 23. децембра 2013. године, Скупштина општине Стара Пазова на основу, поред осталог, члана 13. Закона о комуналним делатностима («Службени гласник РС», број 88/11). Оспореном Одлуком се уређује начин управљања јавним паркиралиштима, њихово коришћење, плаћање накнаде за паркирање, права и обавезе даваоца услуга и корисника, као и вршење надзора у овој области (члан 1.) и прописано је да ће комуналну делатност управљања јавним паркиралиштима обављати Јавно комунално предузеће «Чистоћа» ј.п. Стара Пазова (у даљем тексту: Давалац услуге) (члан 6.).

Оспореним чланом 9. Одлуке прописано је: да се корисником паркиралишта, у смислу одредаба ове одлуке, сматра лице, физичко или правно, на које је возило, које је користило услугу паркирања, регистровано, без обзира ко је возилом управљао у моменту паркирања (став 1.); да се лице на које је возило регистровано може ослободити обавезе плаћања накнаде за паркирање само ако докаже да је, пре паркирања возила на јавном паркиралишту, поднело писмену пријаву надлежном органу унутрашњих послова за нестанак возила, или да је пре тога закључило уговор којим је возило продато или пренето на коришћење другом субјекту путем закупа, лизинга или на други сличан начин (став 2.); да ако је паркирањем возила начињен прекршај, а није идентификовано лице које је управљало возилом, лице на које је возило регистровано сматраће се одговорним, осим у случајевима из претходног става, или ако надлежном органу да неопозиву писмену изјаву о томе ко је и по ком основу управљао његовим возилом у време извршења прекршаја (став 3.).

Према оспореном члану 10. Одлуке, паркирањем возила на јавном паркиралишту сматра се да је Корисник започео коришћење услуге и прихватио услове коришћења јавног паркиралишта.

Оспореном одредбом члана 15. став 1. Одлуке одређено је да се накнада за паркирање може платити куповином једночасовне или дневне паркинг карте, за одговарајућу зону, или одговарајуће месечне карте, као и електронским путем, слањем СМС поруке на одговарајући број. Према одредбама члана 15. Одлуке, корисник је дужан да, одмах по започињењу коришћења услуге, истакне са унутрашње стране предњег ветробранског стакла, важећу паркинг карту, која покрива предвиђени период коришћења паркиралишта, или налепницу којом доказује право на бесплатно коришћење заузетог паркинг-места (став 2.), а ако не поседује важећу паркинг карту, или налепницу, Корисник је дужан да уплати одговарајућу накнаду електронским путем, за жељени број сати коришћења, најкасније у року од 15 минута од започињања коришћења паркинг-места, одн. од истека раније уплаћеног времена коришћења (став 3.). Према оспореном ставу 4. наведеног члана Одлуке, ако не поступи на начин из претходног става, што се документује фото-записом, сматра се да је Корисник изразио вољу да паркинг-место користи у неограниченом дневном режиму, па ће му овлашћено лице даваоца услуге уручити попуњену дневну карту, која важи до краја дневног радног времена паркиралишта, текућег дана. Сагласно оспореној одредби члана 15. став 5. Одлуке, ако Корисник није присутан, дневна карта ће бити закачена на возило, уз назначење времена када је то учињено, што ће се додатно документовати и фото записом.

Наведена одлука о јавним паркиралиштима је измењена и допуњена Одлукама које су објављене у «Службеном листу општина Срема», број 13/14 и број 9/17, али се те измене и допуне не односе на оспорене одредбе Одлуке. Међутим, Одлуком о изменама и допунама Одлуке о јавним паркиралиштима, која је објављена у «Службеном листу општина Срема», број 47/17, оспорена одредба члана 15. став 1. Одлуке је допуњена у делу којим је одређено да се накнада за паркирање може платити куповином претплатне једночасовне или дневне паркинг карте. Наведеном одлуком је измењена и допуњена и оспорена одредба члана 15. став 4. Одлуке и прописано је да ако не поступи на начин из претходног става, што се документује фото-записом, сматра се да је Корисник изразио вољу да паркинг-место користи у неограниченом дневном режиму, па ће му овлашћено лице даваоца услуге уручити попуњену општу дневну карту, која важи за све зоне до краја текућег дана; допуњена је и оспорена одредба става 5. наведеног члана Одлуке тако што се испред речи: «дневна карта», додаје реч: «општа». Имајући у виду да Одлуком о изменама и допунама Одлуке о јавним паркиралиштима («Службени лист општина Срема», број 47/17) оспорене одредбе члана 15. Одлуке нису суштински измењене и допуњене, то је Суд као оспорене одредбе разматрао одредбе члана 15. ст. 1, 4. и 5. интегралног текста Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општина Срема», бр. 38/13, 13/14, 9/17 и 47/17).

III

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) одређују се комуналне делатности и уређују општи услови и начин њиховог обављања (члан 1.). Наведеним законом је управљање јавним паркиралиштима одређено као комунална делатност од општег интереса (члан 2. став 2. и став 3. тачка 7)). Сагласно одредби члана 3. тачка 7) Закона, управљање јавним паркиралиштима је услуга одржавања јавних паркиралишта и простора за паркирање на обележеним местима (затворени и отворени простори), организација и вршење контроле и наплате паркирања, услуга уклањања непрописно паркираних, одбачених или остављених возила, премештање паркираних возила под условима прописаним овим и другим посебним законом, постављање уређаја којима се по налогу надлежног органа спречава одвожење возила, као и уклањање, премештање возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила у случајевима предвиђеним посебном одлуком скупштине јединице локалне самоуправе којом се уређује начин обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, као и вршење наплате ових услуга. Одредбама члана 13. Закона је 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 (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.); 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.); да обавезе корисника комуналне услуге, укључујући и плаћање цене комуналне услуге, настају започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге, и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност (став 7.). Према одредби члана 25. став 3. Закона, 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.

IV

Из наведеног произлази да је управљање јавним паркиралиштима комунална делатност од општег интереса чији су општи услови и начин обављања регулисани одредбама Закона о комуналним делатностима.

Када су у питању наводи иницијатора да је одредбама члана 9. став 1. и члана 10. Одлуке одређен корисник услуге паркирања на територији општине Стара Пазова супротно 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 јавним паркиралиштима не примењују одредбе Закона о облигационим односима у мери у којој су питања уређена оспореним одредбама Одлуке регулисана одредбама Закона о комуналним делатностима који, у уређивању односа у области обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, представља посебан закон. 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. Имајући у виду да је оспореном Одлуком, а у смислу овлашћења из члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, Скупштина општине Стара Пазова ближе уредила услове и начин обављања комуналне делатности паркирања на својој територији и, у оквиру тога, одредила ко је корисник ове комуналне делатности, Уставни суд сматра да нису испуњене процесне претпоставке за оцену сагласности одредаба члана 9. став 1. и члана 10. Одлуке са одредбама Закона о облигационим односима.

У вези са тврдњама иницијатора да је одредба члана 9. став 2. Одлуке незаконита јер, супротно одредби члана 34. 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, којом је прописано да се на основу правног посла право својине на покретну ствар стиче предајом те ствари у државину стицаоца, «намеће обавезу да лице на које је возило регистровано достави уговор да је возило отуђио, при чему писани уговор не мора постојати у промету покретних ствари,» како би се ослободио обавезе плаћања накнаде за паркирање, Уставни суд констатује да је неспорно да за стицање права својине на возилу као покретној ствари није потребан писани уговор о продаји возила, с обзиром на то да се право својине стиче предајом возила у државину стицаоца.

Међутим, за разлику од стицања права својине на возилу као покретној ствари, писана форма уговора о продаји возила је обавезна у поступку регистрације возила која се врши уписом прописаних података, укључујући и евентуалне измене ових података, у евиденцију – јединствени регистар возила који води надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова. С тим у вези, Уставни суд указује да је одредбом члана 270. став 1. тачка 1) Закона о безбедности саобраћаја на путевима («Службени

гласник РС», бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 - Одлука УС, 55/14, 96/15 - др. закон, 9/16 - Одлука УС, 24/18, 41/18, 41/18 - др. закон и 87/18) прописано да се моторно возило уписује у јединствени регистар возила и издаје се саобраћајна дозвола и регистарске таблице, на захтев власника ако, поред осталог, постоје докази о пореклу и власништву возила у писаној форми. Правилником о регистрацији моторних и прикључних возила («Службени гласник РС», бр. 69/10, 101/10, 53/11, 22/12, 121/12, 42/14, 108/14, 65/15, 95/15, 71/17, 44/18 - др. пропис и 63/18), који је донет на основу одредаба чл. 268. и 269. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, прописано је да се возило уписује на име власника возила (члан 4. став 1.); да се регистрација возила врши уписом у регистар на основу захтева за издавање саобраћајне дозволе, односно регистрационе налепнице који подноси власник возила на Регистрационом листу за моторно-прикључно возило, а уз наведени захтев се, поред осталог, прилаже доказ о власништву, односно пореклу возила, ако се возило први пут уписује у регистар или приликом промене власништва (члан 5. став 1. и став 4. тачка 5)); када се промена власништва возила доказује уговором закљученим између физичких лица, потпис тих лица оверава суд или други надлежни орган, а ако је уговор о продаји возила закључен између физичког лица као продавца и правног лица као купца, потпис продавца возила оверава суд или други надлежни орган (члан 11. ст. 3. и 4.).

Из наведеног произлази да писана форма уговора о продаји возила која је обавезна у поступку регистрације возила, представља само доказ о промени власништва на возилу, а није услов за стицање права својине на возилу као покретној ствари. С тим у вези, Уставни суд сматра да и писана форма уговора о продаји возила, чијим достављањем надлежном органу би се лице на које је возило регистровано могло ослободити обавезе плаћања накнаде за паркирање у смислу оспорене одредбе члана 9. став 2. Одлуке, такође представља само доказ да је, пре паркирања возила на јавном паркиралишту, дошло до промене власништва на возилу, а није услов за стицање права својине на возилу као покретној ствари, како то иницијатори погрешно сматрају. Полазећи од наведеног, Уставни суд је закључио да су неосновани наводи иницијатора о несагласности одредбе члана 9. став 2. Одлуке са одредбом члана 34. став 1. Закона о основама својинскоправних односа.

Када су у питању тврдње иницијатора да одредба члана 9. став 3. Одлуке није у сагласности са одредбом члана 2. Закона о прекршајима («Службени гласник РС», бр. 65/13, 13/16 и 98/16 - Одлука УС) јер «ствара дилему у погледу тога шта је дефинисано као прекршај, у чему се састоји противправност, ко је прекршајно одговоран, у ком поступку и пред којим органом, шта је казна за учињени прекршај», Уставни суд је утврдио да се истакнути разлог оспоравања законитости одредбе члана 9. став 3. Одлуке не може довести у везу са њеном садржином, нити са садржином члана 2. Закона о прекршајима. Наведено из разлога што је оспореном одредбом члана 9. став 3. Одлуке одређено када ће се лице на које је возило регистровано сматрати

одговорним у ситуацији када је паркирањем возила извршен прекршај, а није идентификовано лице које је управљало возилом, док је чланом 2. Закона о прекршајима одређен појам прекршаја тако што је прописано да је прекршај противправно дело које је законом или другим прописом надлежног органа одређено као прекршај и за које је прописана прекршајна санкција. Полазећи од наведеног, Уставни суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 9. став 3. Одлуке.

V

Како иницијатори нису навели уставноправне разлоге због којих одредбу члана 15. став 1. Одлуке сматрају незаконитом, нити одредбу закона у односу на коју оспоравају њену законитост, Уставни суд је утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену законитости наведене одредбе Одлуке.

Разматрајући наводе иницијатора о незаконитости одредбе члана 15. став 4. Одлуке, којом је уређено издавање «опште дневне карте» кориснику комуналне услуге паркирања, који се заснивају на њиховом мишљењу да ова карта, с обзиром на њен износ, «представља казну, а да радници паркинг сервиса нису овлашћени да кажњавају», Уставни суд је пошао од цитиране одредбе члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима. Имајући у виду да је оспореном одредбом члана 15. став 4. Одлуке плаћање «опште дневне карте», као посебне цене за коришћење комуналне услуге паркирања, предвиђено управо за случајеве када се комунална услуга јавног паркирања на територији општине Стара Пазова користи на начин који је супротан начину коришћења прописаним одредбом члана 15. став 3. Одлуке, Уставни суд је нашао да су неприхватљиве тврдње иницијатора о незаконитости одредбе члана 15. став 4. Одлуке. У прилог наведеног је и став који је Уставни суд заузео у већем броју предмета (види: нпр. Решење УО-1460/2010 од 13. марта 2013. године, Решење УО-1541/2010 од 14. марта 2013. године и Закључак УО-447/14 од 29. марта 2016. године) у вези са обавезом плаћања „посебне паркинг карте“ за случај коришћења паркиралишта супротно одредбама општег правног акта јединице локалне самоуправе којим се уређује комунална делатност управљања јавним паркиралиштима.

Када су у питању тврдње иницијатора да је «достава опште дневне карте прибијањем на ветробранско стакло облик доставе који је противан одредбама чл. 71. до 73. Закона о општем управном поступку, одредбама члана 156. Закона о прекршајима, одредбама члана 243. Закона о кривичном поступку и одредбама чл. 128. и 129. Закона о парничном поступку», Уставни суд је мишљења да наведене законске одредбе нису од значаја за оцену законитости одредбе члана 15. став 5. Одлуке. Наведено из разлога што, у смислу одредбе члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима, «општа дневна карта» представља посебну цену за коришћење комуналне услуге паркирања на територији општине Стара Пазова када се ова комунална услуга користи на начин који је супротан начину коришћења прописаним оспореном Одлуком,

те се на сва питања у вези са начином плаћања ове цене, укључујући и начин достављања налога за њено плаћање кориснику услуге паркирања, примењују одредбе Закона о комуналним делатностима, а не одредбе Закона о општем управном поступку, Закона о прекршајима, Закона о кривичном поступку и Закона о парничном поступку, како то иницијатори погрешно сматрају. Сагласно изнетом, нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 15. став 5. Одлуке.

Иницијативом је оспорена и сагласност Одлуке о јавним паркиралиштима са одредбама чл. 36, 195. и 198. Устава, али како тврдње иницијатора о неуставности Одлуке нису аргументоване разлозима оспоравања уставно-правне природе, односно разлозима који се износе са становишта Уставом утврђене садржине уставних норми у односу на које се тражи покретање поступка, Уставни суд сматра да нема процесних претпоставки за утврђивање несагласности Одлуке са наведеним уставним одредбама.

Уставни суд указује да иницијатори нису навели уставну одредбу у односу на коју доводе у питање постојање овлашћења ЈКП «Чистоћа» Стара Пазова да прикупља податке о корисницима комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима на територији општине Стара Пазова. Уставни суд је такође утврдио да разлоге оспоравања сагласности Одлуке о јавним паркиралиштима са одредбом члана 42. став 3. Устава иницијатори заснивају на мишљењу да ЈКП «Чистоћа» Стара Пазова није овлашћено да прикупља податке о «личности грађана Старе Пазове». Међутим, како је наведеном уставном одредбом забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом, а нису уређена питања у вези са овлашћењем за прикупљање података о личности, како то иницијатори погрешно сматрају, Уставни суд сматра да се истакнути разлог оспоравања уставности Одлуке не може довести у везу са Уставом утврђеном садржином одредбе члана 42. став 3. Устава. Сагласно изнетом, Уставни суд сматра да нема процесних претпоставки ни за оцену сагласности Одлуке са одредбом члана 42. став 3. Устава.

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 одредбе члана 9. став 2. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општина Срема», број 38/13) и одредбе члана 15. став 4. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општина Срема», бр. 38/13, 13/14, 9/17 и 47/17), па је у овом делу одбацио иницијативу на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15). У односу на одредбе члана 9. ст. 1. и 3. и члана 10. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општина Срема», број 38/13) и одредбе члана 15. ст. 1. и 5. интегралног текста Одлуке о јавним паркиралиштима, Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се иницијатива у овом делу одбаци на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд указује да није надлежан да „обустави примену“ оспорене Одлуке, 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 оспорене Одлуке, до доношења своје коначне одлуке.

Сагласно наведеном, Уставни суд је на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2), члана 46. тачка 5), члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда («Службени гласник РС», број 103/13), донео Решење као у изреци.

Решење IУо-102/2017 од 24. јануара 2019. године

4. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ

– Одлуке, решења и закључци

Општи акти јавних установа

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији
радних места Регионалног центра за професионални развој
запослених у образовању Смедерево
– чл. 15, 18, 19, 21. и 22.

С обзиром на то да из одредаба Закона о раду произлази да се актом о систематизацији послова прописују, између осталог, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања и други посебни услови за рад на тим пословима, то је Уставни суд оценио да оспорене одредбе чл. 18. и 19. Правилника, којима је као услов за обављање послова утврђених наведеним члановима предвиђен само степен стручне спреме, а не и врста стручне спреме и одговарајући смер (као нпр. стручна спрема друштвеног смера, техничког смера, конкретно одређен факултет и слично), нису у сагласности са одредбом члана 24. став 2. Закона о раду.

Како према одредби члана 195. став 2. Устава Републике Србије законитост општег акта истовремено представља и услов његове уставности, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе чл. 18. и 19. Правилника нису у сагласности ни са Уставом.

Суд оценио да степеновање стручне спреме на начин како је то учињено одредбама чл. 15, 21. и 22. оспореног Правилника, односно коришћење и навођење стечене „високе стручне спреме“ или IV степена стручне спреме, није незаконито, јер из одредаба члана 127. раније важећег Закона о високом образовању и члана 149. став 1. важећег Закона о високом образовању и његовог аутентичног тумачења произлази да је извршено усклађивање и изједначавање академских, стручних, односно научних назива стечених према прописима који су важили до ступања на снагу раније важећег Закона о високом образовању са одговарајућим стручним, академским, односно, научним називима утврђеним важећим Законом, као и да се задржавање права на коришћење стеченог назива простире не само на садашњост, већ и на будућност. При томе, Суд је указао да је навођење врсте стручне спреме неопходно када врста стручне спреме зависи од врсте посла који се обавља, што овде није случај, јер за обављање наведених послова није потребна посебна врста стручне спреме. Из тих разлога је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости оспорених одредаба чл. 15, 21. и 22. Правилника одбачена, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.

Суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Правилника, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, јер је донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари.

Имајући у виду правне последице престанка важења оспорених одредаба чл. 18. и 19. Правилника које наступају након објављивања ове одлуке, Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем Одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за пет месеци, како би се доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питања која су била уређена одредбама чл. 18. и 19. Правилника уреди на начин који је сагласан Уставу и закону.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 18. и 19. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево, број 234/2016 од 14. марта 2016. године, у делу у коме су утврђени услови у погледу стручне спреме за обављање послова радних места обухваћених овим члановима, нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 15, 21. и 22. Правилника из тачке 1.

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

4. Одлаже се објављивање ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ за пет месеци од дана њеног доношења.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево, број 234/2016 од 14. марта 2016. године (у даљем тексту: Правилник).

Подносилац иницијативе најпре наводи да је Одлуком о оснивању Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању у Смедереву, број 020-103/2015-07 од 7. августа 2015. године, престао да постоји Раднички универзитет у Смедереву, те да је на основу ове одлуке новоосновани Регионални центар за професионални развој запослених у образовању у Смедереву преузео, између осталог, све запослене Радничког универзитета у Смедереву. На основу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево, број 1209/15 од 3. септембра

2015. године, са преузетим радницима закључени су анекси уговора о раду на неодређено време. Тај правилник престао је да важи ступањем на снагу оспореног Правилника којим су укинута радна места за девет радника преузетих из Радничког универзитета у Смедереву, између осталих, и радно место подносиоца иницијативе. У иницијативи се наводи да су оспорене одредбе Правилника којима су утврђени услови за обављање послова несагласне са одредбом члана 24. Закона о раду, имајући у виду да је за радна места обухваћена оспореним одредбама утврђен само степен, а не и врста стручне спреме и одговарајући смер, као и да је начин степеновања стручне спреме како је предвиђено чланом 15. оспореног Правилника несагласан са Законом о високом образовању, због тога што сагласно овом закону, у правном поретку више не постоји „висока стручна спрема“. Због свега наведеног, оспорени Правилник није сагласан са одредбама члана 194. став 3. и члана 195. став 2. Устава којима је утврђено да сви закони и други општи акти у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, као и да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом. Подносилац иницијативе је на крају предложио да Уставни суд обустави од извршења појединачне акте и радње предузете на основу оспорених одредаба Правилника.

У одговору доносиоца оспореног акта наводи се да одредба члана 24. став 2. Закона о раду није императивна одредба, већ да се њом оквирно дефинише садржина елемената правилника, док је аутономно право послодавца да у складу са захтевима одређеног радног места дефинише потребне услове за обављање одређених послова. Поводом навода иницијатора да у правном поретку више не постоји „висока стручна спрема“, доносилац оспореног Правилника истиче да сагласно одредби члана 127. Закона о високом образовању у правном промету паралелно и пуноважно егзистирају и важе сва звања и називи стечени по прописима који су важили у тренутку стицања тих звања.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево, број 234/2016, донео вршилац дужности директора Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево, 14. марта 2016. године, као и да је Градско веће града Смедерева дало сагласност на овај правилник решењем од 7. априла 2016. године. Правилником се уређује организација рада Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево, укупан број радних места са називом и описом послова за свако радно место и бројем извршилаца, услови за обављање послова сваког радног места, послови при чијем вршењу запослени има посебна овлашћења и одговорности, као и друга питања од значаја за Центар (члан 1.).

Оспореним чланом 15. Правилника систематизовано је радно место „виши саветник“, уз навођење описа послова, посебних услова за заснивање радног односа, где је, између осталог, као један од услова предвиђена висока стручна спрема (Филолошки, Филозофски, Правни факултет, Факултет организационих наука) и број извршилаца. Оспореним чланом 18. Правилника

систематизовано је радно место „стручни сарадник организатор семинара за запослене у образовању“, уз навођење описа послова, посебних услова за заснивање радног односа, где је, између осталог, као један од услова предвиђен и VI степен стручне спреме и број извршилаца. Оспореним чланом 19. Правилника систематизовано је радно место „стручни сарадник организатор курсева и обука“ уз навођење описа послова, посебних услова за заснивање радног односа, где је, између осталог, као један од услова предвиђен и VI степен стручне спреме и број извршилаца. Оспореним чланом 21. Правилника систематизовано је радно место „економ – сервирка, координатор смештајног дела Центра“, уз навођење описа послова, посебних услова за заснивање радног односа, где је, између осталог, као један од услова предвиђен и IV степен стручне спреме и број извршилаца. Оспореним чланом 22. Правилника систематизовано је радно место „радник на одржавању хигијене“, уз навођење описа послова, посебних услова за заснивање радног односа, где је, између осталог, као један од услова предвиђен и IV степен стручне спреме и број извршилаца.

Чланом 24. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење) прописано је: да радни однос може да се заснује са лицем које има најмање 15 година живота и испуњава друге услове за рад на одређеним пословима, утврђене законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова (у даљем тексту: правилник) (став 1.); да се правилником утврђују организациони делови код послодавца, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања и други посебни услови за рад на тим пословима, а може да се утврди и број извршилаца (став 2.); да правилник доноси надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца (став 4.).

Чланом 149. став 1. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 88/17, 27/18 – др. закон и 73/18) прописано је: да је стручни, академски, односно научни назив који је стечен према прописима који су важили до ступања на снагу Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – аутентично тумачење, 68/15 и 87/16), у погледу права која из њега произлазе, изједначен са одговарајућим називом у складу са чланом 127. тог закона, којим је било уређено усклађивање стечених академских, стручних, односно научних назива, односно прописано који су стручни академски, односно, научни називи стечени према прописима који су важили до ступања на снагу овог закона, у погледу права која из њега произлазе, изједначени са одговарајућим стручним, академским, односно, научним називом утврђеним овим законом. Ставом 3. аутентичног тумачења одредаба члана 127. ст. 1. и 2. Закона о високом образовању предвиђено је да ове законске одредбе треба разумети тако да се временско дејство задржавања права на коришћење стеченог назива простире не само на садашњост, већ и на будућност, као и да је сврха права на коришћење стеченог назива у том да се заштите правна сигурност и стечена права.

Из наведених одредаба Закона о раду произлази да се актом о систематизацији послова прописују, између осталог, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања и други посебни услови за рад на тим пословима, те је Уставни суд оценио да оспорене одредбе чл. 18. и 19. Правилника, којима је као услов за обављање послова утврђених наведеним члановима предвиђен само степен стручне спреме, а не и врста стручне спреме и одговарајући смер (као нпр. стручна спрема друштвеног смера, техничког смера, конкретно одређен факултет и слично), нису у сагласности са одредбом члана 24. став 2. Закона о раду.

Имајући у виду одредбу члана 195. став 2. Устава Републике Србије према којој законитост општег акта истовремено представља и услов његове уставности, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе чл. 18. и 19. Правилника нису у сагласности ни са Уставом.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду да је у току спроведеног 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 („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), као у тачки 1. изреке.

Из одредаба члана 127. раније важећег Закона о високом образовању, члана 149. став 1. важећег Закона о високом образовању, као и наведеног аутентичног тумачења Закона произлази да је наведеним одредбама извршено усклађивање и изједначавање академских, стручних, односно научних назива стечених према прописима који су важили до ступања на снагу раније важећег Закона о високом образовању са одговарајућим стручним, академским, односно, научним називом утврђеним овим законом, као и да се задржавања права на коришћење стеченог назива простире не само на садашњост, већ и на будућност, па је Уставни суд оценио да степеновање стручне спреме на начин како је то учињено одредбама чл. 15, 21. и 22. оспореног Правилника, односно коришћење и навођење стечене „високе стручне спреме“ (члан 15.) или IV степена стручне спреме (чл. 21. и 22.) није незаконито. Уставни суд је нашао да је навођење врсте стручне спреме неопходно када врста стручне спреме зависи од врсте посла који се обавља, о чему се у конкретном случају не ради, јер за обављање наведених послова није потребна посебна врста стручне спреме.

На основу изнетог, Уставни суд је одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену законитости оспорених одредаба чл. 15, 21. и 22. Правилника, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Правилника, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, с обзиром на то да је донео коначну одлуку, па је одлучио као у тачки 3. изреке.

Сагласно одредби члана 168. став 3. Устава којом је утврђено да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу, 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 одложити објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења, с тим што, према одредби става 5. овог члана, у том случају Уставни суд своју одлуку доставља доносиоцу општег акта заједно са решењем о одлагању њеног објављивања.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду правне последице престанка важења оспорених одредаба чл. 18. и 19. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево, број 234/2016 од 14. марта 2016. године, које наступају након објављивања ове одлуке, Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем Одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за пет месеци, како би се доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питања која су била уређена одредбама чл. 18. и 19 Правилника уреди на начин који је сагласан Уставу и закону.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4), члана 46. тач. 3) и 10) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 18 и 19. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево, број 234/2016 од 14. марта 2016. године, у делу у коме су утврђени услови у погледу стручне спреме за обављање послова радних места обухваћених овим члановима, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеним гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУо-98/2016 (Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 82/19,
од 20. јуна 2019. године по протеку рока од пет месеци од доношења рока за
који је одложено објављивање)

Општи акти јавних предузећа и других привредних друштава

Колективни уговор за Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд
– члан 136. став 2.

С обзиром на концепт и садржину одредаба оспореног Колективног уговора, Уставни суд налази да, у конкретном случају, права из члана 13.

став 1. Закона о раду и заштиту тих права сваки запослени остварује непосредно на основу одредаба Закона о раду, једнако као и сва друга права утврђена тим законом која нису садржана и у Колективном уговору. Такође, непосредно на основу Закона, независно од оспорене одредбе Колективног уговора, наведена права остварује и запослени који је представник дела запослених удружених у синдикалну организацију без својства репрезентативности, с обзиром на то да је оспорена одредба систематизована у делу Колективног уговора којим су уређени међусобни односи учесника тог колективног уговора, дакле, чије одредбе се примењују *inter partes*, а не *erga omnes*, и да положај синдикалних организација без својства репрезентативности није предмет колективног уговора код послодавца, тако да учесници колективног уговора немају обавезу да уређују питања која се тичу синдиката без својства репрезентативности. Стога, по оцени Уставног суда, чињеница да је оспореном одредбом Колективног уговора предвиђена заштита од позивања на одговорност или довођења у неповољан положај, за време мандата и након његовог истека, само за представнике репрезентативних синдиката, сама по себи, не значи да је тиме ускраћена заштита представницима синдиката који немају својство репрезентативности, јер они та права остварују непосредно на основу одредаба Закона о раду, као и остали запослени код послодавца.

Стога је Суд оценио да нису основани наводи предлагача да су оспореном одредбом Колективног уговора представницима синдиката без својства репрезентативности умањена права предвиђена законом и да су стављени у неповољнији положај од представника репрезентативних синдиката, те да су повређене одредбе чл. 21. и 195. Устава, чл. 4, 8. и 13. Закона о раду и чл. 6. и 25. Закона о забрани дискриминације.

Имајући у виду све утврђено у спроведеном поступку, Суд је одбио као неоснован предлог за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 136. став 2. Колективног уговора за Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се предлог за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 136. став 2. Колективног уговора за Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд („Службени гласник РС“, број 9/18).

О б р а з л о ж е њ е

Предлогом овлашћеног предлагача пред Уставним судом је покренут поступак за оцену уставности и законитости одредбе члана 136. став 2. Колективног уговора наведеног у изреци. Предлагач сматра да оспорена одредба предметног општег акта није у сагласности са одредбама члана 21.

и члана 195. став 1. Устава, као ни са одредбама члана 4. став 1, члана 8. и члана 13. став 2. Закона о раду и чл. 6. и 25. Закона о забрани дискриминације. У предлогу се наводи да, према оспореној одредби члана 136. став 2. Колективног уговора, представник репрезентативног синдиката за време трајања мандата и након његовог истека не може бити позван на одговорност или доведен у неповољан положај због својих синдикалних активности, ако поступа у складу са законом и тим колективним уговором, чиме је направљена разлика међу синдикалним представницима у односу на околност да ли припадају репрезентативном синдикату. Истиче се да је неспорно да Закон о раду прописује одређене погодности за репрезентативне синдикате, да су те погодности изричито наведене, попут права на колективно преговарање и закључивање колективног уговора, док се у свим другим одредбама тог закона које уређују заштиту синдикалних права не прави разлика међу синдикатима, те да се и одредбом члана 13. став 2. Закона о раду обезбеђује заштита од позивања на одговорност због синдикалног деловања свих синдикалних представника, независно од својства репрезентативности синдикалне организације којој припадају. Стога предлагач сматра да се оспореном одредбом умањују права предвиђена законом и прописују неповољнији услови рада за синдикалне представнике нерепрезентативних синдиката. На крају наводи да за наведено разликовање не може постојати објективно и разумно оправдање и да се оспореном одредбом, супротно Уставу и закону синдикални представници неједнако третирају у зависности од тога да ли припадају репрезентативном синдикату. Предлагач се позвао и на Одлуку Уставног суда ЈУо-18/2010 од 17. марта 2011. године.

Уставни суд је, ради давања одговора, предлог доставио Влади Републике Србије и ЈП „Пошта Србије“, Београд, као потписницима оспореног акта. У одговору Владе указује се да су Законом о раду прописани однос закона, општег и посебног колективног уговора, као и учесници у закључивању колективног уговора и да тврдња предлагача о неповољнијем положају представника нерепрезентативних синдиката није основана, с обзиром на одредбе чл. 13, 183. и 188. Закона о раду којима је обезбеђена заштита свих запослених од позивања на одговорност и од престанка радног односа због синдикалних активности. У одговору ЈП „Пошта Србије“ наводи се да из предлога не проистиче као несумњиво и неспорно у чему се огледа повреда наведених уставних и законских одредаба, да је послодавац са свим регистрованим синдикатима закључио Споразум о обезбеђивању услова за рад синдиката којим су регулисани међусобни односи и да не стоје тврдње предлагача о дискриминацији нерепрезентативних синдиката. Поред тога, истиче се да се у конкретном случају не може позивати на праксу Уставног суда из 2011. године, с обзиром на измене и допуне Закона о раду из 2014. године.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су оспорени Колективни уговор за Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд, закључили Влада, Синдикат ПТТ Србије и Синдикат Јавног предузећа ПТТ саобраћаја „Србија“ – „Независност“, као репрезентативни синдикати у Јавном предузећу „Пошта Србије“ Београд и в.д. директора Јавног предузећа „Пошта Србије“,

Београд, позивајући се на члан 247. Закона о раду. Колективни уговор је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 9/18, а ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања. Колективним уговором уређују се права, обавезе и одговорности запослених из радног односа у Јавном предузећу „Пошта Србије“, Београд, међусобни односи учесника овог колективног уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца (члан 1.). Одредбе Колективног уговора систематизоване су у XVI глава, и то: I. Основне одредбе, II. Уговор о раду, III. Радно време, IV. Одмори и одсуства, V. Зараде, накнаде зарада и друга примања, VI. Друга права у вези с радом, VII. Радне обавезе запослених, VIII. Отказ од стране послодавца, IX. Мере за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радних обавеза, X. Заштита од злостављања на раду и друга заштита појединачних права, XI. Образовање, оспособљавање и стручно усавршавање запослених, XII. Утврђивање одговорности за штету, XIII. Вишак запослених, XIV. Безбедност и здравље на раду, XV. Услови за рад синдиката код послодавца и XVI. Прелазне и завршне одредбе. Члан 136. Колективног уговора, чији је став 2. оспорен, систематизован је у оквиру главе XV. „Услови за рад синдиката код послодавца“, поглавља „Регулисање односа са синдикатима“, а оспореном одредбом прописано је да представник репрезентативног синдиката који је по актима синдиката изабрано лице, не може бити позван на одговорност или доведен у неповољан положај, због својих синдикалних активности, ако поступа у складу са законом и овим колективним уговором за време трајања мандата и након истека мандата.

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које предлагач оспорава уставност одредбе члана 136. став 2. Колективног уговора, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1-3.); да 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.).

Одредбама Закона о раду („Службени гласник РС“, др. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-Одлука УС, 113/17 и 95/18-аутентично умачење), у односу на које је тражена оцена законитости оспореног Колективног уговора, као и другим релевантним одредбама тог закона утврђено 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, и да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то овим законом одређено (члан 1.); да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни

односи учесника колективног уговора (члан 3. став 1.); да општи и посебан колективни уговор морају бити у сагласности са законом, а да колективни уговор код послодавца, правилник о раду и уговор о раду морају бити у сагласности са законом, а код послодавца из чл. 256. и 257. овог закона – и са општим и посебним колективним уговором (члан 4.); да се синдикатом, у смислу овог закона, сматра самостална, демократска и независна организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења и заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса (члан 6.); да колективни уговор и правилник о раду (у даљем тексту: општи акт) и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, а да општим актом и уговором о раду могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом, осим ако законом није друкчије одређено (члан 8.); да запослени непосредно, односно преко својих представника, имају право на удруживање, учешће у преговорима за закључивање колективних уговора, мирно решавање колективних и индивидуалних радних спорова, консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада, да запослени, односно представник запослених, због активности из става 1. овог члана не може бити позван на одговорност, нити стављен у неповољнији положај у погледу услова рада, ако поступа у складу са законом и колективним уговором (члан 13.); да се оправданим разлогом за отказ уговора о раду, у смислу члана 179. овог закона, не сматра, између осталог, чланство у синдикату, деловање у својству представника запослених, у складу са овим законом, обраћање запосленог синдикату или органима надлежним за заштиту права из радног односа у складу са законом, општим актом и уговором о раду (члан 183. тач. 4), 5) и 6)); да се синдикат сматра репрезентативним ако је основан и делује на начелима слободе синдикалног организовања и деловања, ако је независан од државних органа и послодавца, ако се финансира претежно из чланарине и других сопствених извора, ако има потребан број чланова на основу приступница у складу са чл. 219. и 220. овог закона, ако је уписан у регистар у складу са законом и другим прописом (члан 218. став 1.); да се репрезентативним синдикатом код послодавца сматра синдикат који испуњава услове из члана 218. овог закона и у који је учлањено најмање 15% запослених од укупног броја запослених код послодавца, да се репрезентативним синдикатом код послодавца сматра и синдикат у грани, групи, подгрупи или делатности у који је непосредно учлањено најмање 15% запослених код тог послодавца (члан 219.); да се колективним уговором, у складу са законом и другим прописом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измена и допуна колективног уговора, међусобни односи учесника колективног уговора и друга питања од значаја за запосленог и послодавца, да се колективни уговор закључује у писменом облику (члан 240.); да колективни уговор код послодавца за јавна предузећа,

друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац, да у име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћено за заступање послодавца (члан 247.).

Одредбама Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09), у односу на које је тражена оцена законитости оспореног Колективног уговора, прописано је: да непосредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем, стављају или су стављени у неповољнији положај, или би могли бити стављени у неповољнији положај (члан 6.); да је забрањена дискриминација због политичких убеђења лица или групе лица, односно припадности или неприпадности политичкој странци односно синдикалној организацији, да се дискриминацијом из става 1. овог члана не сматрају ограничења која се односе на вршиоце одређених државних функција, као и ограничења неопходна ради спречавања заговарања и вршења фашистичких, нацистичких и расистичких активности, прописана у складу са законом (члан 25.).

Разматрајући основаност навода предлагача Уставни суд је пошао од одредаба члана 1, члана 3. став 1. и члана 247. Закона о раду, из којих следи да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују тим и посебним законом и колективним уговором, те да се за јавна предузећа закључује колективни уговор код послодавца, којим се, у складу са законом, уређују, са једне стране, права, обавезе и одговорности из радног односа запослених, а са друге стране, међусобни односи учесника тог колективног уговора. Сагласно томе, колективни уговор код послодавца садржи две врсте одредаба – нормативноправне, којима се уређују права, обавезе и одговорности свих запослених код тог послодавца и послодавца, и облигационоправне, којима се уређују права, обавезе и одговорности учесника колективног уговора, дакле, репрезентативних синдиката и послодавца. Из наведеног даље следи да положај синдикалних организација без својства репрезентативности није предмет колективног уговора код послодавца. Те синдикалне организације одређена права остварују на основу појединих одредаба Закона о раду и сагласно споразумима које закључују са послодавцем (чл. 209. до 214. Закона о раду). Колективни уговор код послодавца мора бити у складу са законом, с тим што, према члану 8. став 2. Закона о раду, колективним уговором могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, осим ако је законом друкчије одређено. То значи да је колективни уговор усклађен са законом ако је за запослене једнако повољан као закон или ако је повољнији од закона. Насупрот томе, колективни уговор није усклађен са законом ако је за запосленог неповољнији од закона или ако утврђује права односно услове које закон не допушта.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је најпре утврдио да су, сагласно Закону о раду, предмет оспореног Колективног уговора права, обавезе и одговорности запослених из радног односа и међусобни односи учесника тог колективног уговора (члан 1.). Будући да је Законом о раду сваком

запосленом утврђено право, између осталог, на удруживање, мирно решавање радних спорова, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада (члан 13. став 1.) и обезбеђена заштита од било ког вида одговорности због наведених активности ако поступа у складу са законом и колективним уговором (члан 13. став 2.), као и посебна заштита од отказа уговора о раду због статуса, активности у својству представника запослених, чланства у синдикату или учешћа у синдикалним активностима (члан 188.), Уставни суд је оспорени Колективни уговор посебно анализирао са становишта уређивања наведеног права и заштите тог права сваког запосленог. С тим у вези, Суд је утврдио да Колективни уговор, у делу који се односи на права, обавезе и одговорности свих запослених, не садржи одредбе о наведеним питањима. Дакле, једино је у оквиру главе XV. „Услови за рад синдиката код послодавца“, у поглављу „Регулисање односа са синдикатима“, оспореном одредбом предвиђено да представник репрезентативног синдиката који је по актима синдиката изабрано лице, за време трајања мандата и након истека мандата, не може бити позван на одговорност или доведен у неповољан положај због својих синдикалних активности, ако поступа у складу са законом и овим колективним уговором. Такође, Суд је утврдио да оспорени Колективни уговор не садржи одредбе ни о многим другим питањима и правима која су уређена Законом о раду, што је и логично, с обзиром на то да сврха колективног уговора и јесте да се њиме аутономно уреде она права, обавезе и одговорности запослених за које је то законом дозвољено, а да се законска решења у погледу којих не постоји могућност другачијег уређивања, примењују непосредно.

С обзиром на такав концепт оспореног Колективног уговора, Уставни суд налази да, у конкретном случају, права из члана 13. став 1. Закона о раду и заштиту тих права сваки запослени остварује непосредно на основу одредаба Закона о раду, једнако као и сва друга права утврђена тим законом која нису садржана и у Колективном уговору. По схватању Уставног суда, непосредно на основу Закона, независно од оспорене одредбе Колективног уговора, наведена права остварује и запослени који је представник дела запослених удружених у синдикалну организацију без својства репрезентативности. Такво схватање засновано је на две чињенице. Као прво, оспорена одредба систематизована је у делу Колективног уговора којим су уређени међусобни односи учесника тог колективног уговора, дакле, чије одредбе се примењују *inter partes*, а не *erga omnes*. Као друго, као што је напред наведено, положај синдикалних организација без својства репрезентативности није предмет колективног уговора код послодавца, па отуда учесници колективног уговора и немају обавезу да уређују питања која се тичу синдиката без својства репрезентативности. Стога, по оцени Уставног суда, чињеница да је оспореним чланом 136. став 2. Колективног уговора предвиђена заштита од позивања на одговорност или довођења у неповољан положај, за време мандата и након истека мандата, само за представнике репрезентативних синдиката, сама по себи не значи да је тиме ускраћена заштита представницима синдиката који немају својство репрезентативности.

Они та права остварују непосредно на основу одредаба Закона о раду, као и остали запослени код послодавца. Уставни суд додатно указује да, иако се оспореном одредбом заштита представницима репрезентативних синдиката пружа за време мандата и по престанку мандата, док законске одредбе не садрже период те заштите, у суштини нема разлике између обима заштите предвиђене Законом и наведеном одредбом, будући да је у оба случаја у питању заштита од одговорности за предузете активности. С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да нису основани наводи предлагача да су оспореном одредбом Колективног уговора представницима синдиката без својства репрезентативности умањена права предвиђена законом и да су они стављени у неповољнији положај од представника репрезентативних синдиката, те да су повређене одредбе члана 21. и члана 195. став 1. Устава и одредбе члана 4. став 1, члана 8. и члана 13. став 2. Закона о раду и чл. 6. и 25. Закона о забрани дискриминације.

Поводом позивања предлагача на Одлуку Уставног суда ИУо-18/2010 од 17. марта 2011. године, Суд указује да су у наведеном предмету били у питању другачији нормативни оквир и спорно правно питање, као и садржина одредбе која је била предмет оцене, због чега наведена одлука није релевантна у овом уставносудском предмету.

Имајући у виду све претходно изложено, Уставни суд је одбио као неоснован предлог за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 136. став 2. Колективног уговора за Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд.

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.

Одлука ИУо-132/2018 од 21. фебруара 2019. године („Службени гласник РС“, број 23/19)

Колективни уговор код послодавца „Сава Ковачевић“ АД Врбас

– члан 107,

Правилник о организацији и систематизацији послова

(радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас

– члан 30,

Измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији

послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас

– члан 4.

и

Одлука за решавање вишка запослених у „Сава Ковачевић“ АД Врбас

– тачка XI.

Оспорена одредба члана 107. Колективног уговора код послодавца „Сава Ковачевић“ АД Врбас, у делу којим је предвиђено ступање на снагу овог акта даном његовог потписивања, није у сагласности са одредбом члана 196. став

4. Устава, из разлога што Устав условљава ступање на снагу општег акта протеком одређеног рока од дана његовог објављивања, дакле не везује ступање на снагу општег акта за дан потписивања, нити допушта 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 били у могућности да се упознају са његовом садржином. Уставни суд додатно указује да достављени доказ да је оспорени Колективни уговор објављен на огласној табли послодавца истог дана када је и закључен, не може бити од утицаја на оцену његове несагласности са Уставом, али да из ове чињенице произлази да је наведени општи правни акт ступио на снагу осмог дана од дана објављивања, сагласно одредби члана 196. став 4. Устава. Како поводом наведеног спорног уставноправног питања Уставни суд већ има заузет став у својој пракси, то је у овом уставносудском предмету одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Разматрајући оспорене одредбе Правилника о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас и Измена и допуна тог правилника, Уставни суд је, полазећи од члана 196. став 4. Устава, утврдио да из достављене документације произлази да је оспорени Правилник објављен 22. августа 2013. године, а да су Измене и допуне тог правилника објављене 19. децембра 2016. године и да су, приликом њиховог доношења, били утврђени нарочито оправдани разлози за њихово ступање на снагу у року краћем од осам дана од дана објављивања, а да, сагласно члану 167. Устава, овај суд није надлежан да цени оправданост разлога да закон или други општи правни акт ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања, већ само да утврди да ли су разлози за то били утврђени приликом доношења оспореног општег акта, те је поднету иницијативу у овом делу одбацио, јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду..

У погледу оспоравања одредбе тачке XI. Одлуке за решавање вишка запослених у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-10633, Уставни суд је, полазећи од садржине оспорене Одлуке, утврдио да овај акт по својој правној природи не представља непосредни извор права и обавеза за субјекте на које се односи, већ предвиђа одређене мере и активности, као и примену одговарајућих аката послодавца, па стога не представља општи правни акт у смислу члана 167. Устава, за чију је оцену уставности и законитости надлежан Уставни суд, због чега је иницијативу у односу на оспорену Одлуку одбацио због ненадлежности, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 107. Колективног уговора код послодавца „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-9059 од 25. новембра 2015. године,

у делу који гласи: „и ступа на снагу даном потписивања“, није у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 30. Правилника о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-5077 од 22. августа 2013. године и одредбе члана 4. Измена и допуна Правилника о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-10634 од 19. децембра 2016. године.

3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе тачке XI. Одлуке за решавање вишка запослених у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-10633 од 19. децембра 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности аката наведених у изреци. Подносилац иницијативе сматра да одредба члана 107. Колективног уговора, којом је предвиђено да тај акт ступа на снагу даном потписивања, и одредбе Правилника о организацији и систематизацији послова и његових измена и допуна, којима је прописано да ступају на снагу даном објављивања на огласној табли, нису у сагласности са одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава. У односу на наведене одредбе Устава, иницијатор оспорава и одредбу Одлуке за решавање вишка запослених којом је предвиђено да ова одлука ступа на снагу наредног дана од дана доношења, сматрајући да оспорена Одлука није ни објављена, те да није могла ни да ступи на снагу. У иницијативи се даље наводи да приликом доношења Колективног уговора, Правилника и његових измена и допуна није поштован Уставом предвиђен рок од осам дана од дана објављивања за ступање на снагу, нити су, према мишљењу иницијатора, приликом доношења ових аката утврђивани нарочито оправдани разлози за њихово раније ступање на снагу.

У одговору доносиоца оспорених аката, између осталог, наводи се: да је оспорени Колективни уговор оглашен на огласној табли послодавца одлуком генералног директора, број: К-9059/1 од 25. новембра 2015. године, а да је ступио на снагу даном потписивања; да су на огласној табли послодавца оглашени и оспорени Правилник, и то одлуком директора, број: К-5077/1 од 22. августа 2013. године, као и Измене и допуне тог правилника, одлуком директора, број: К-10635 од 19. децембра 2016. године; да су разлози за раније ступање на снагу оспореног Правилника проистекли из потребе да се у утврђеном року изврши неопходно усаглашавање овог акта са Законом о раду; да је оспорени Правилник мењан и допуњаван два пута (19. и 26. децембра 2016. године), и то изменама табеларног приказа врсте и назива послова; да је раније ступање на снагу Измена и допуна Правилника од 19. децембра 2016. године, које иницијатор оспорава, предвиђено из разлога што је било нужно окончати поступак решавања вишка запослених услед технолошких, економских и организационих промена до краја 2016. године

(утврђивање критеријума за одређивање запослених за чијим радом је престала потреба, доношење и уручивање одговарајућег акта о отказивању уговора о раду, исплата отпремнине, одјава са осигурања, пријава служби за запошљавање и др.), као и због наступајућег колективног сезонског зимског одмора код послодавца; да је истовремено са оспореним Изменама и допунама Правилника, на огласној табли „Сава Ковачевић“ АД Врбас, 19. децембра 2016. године, објављена и оспорена Одлука за решавање вишка запослених.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да су Колективни уговор код послодавца 25. новембра 2015. године закључили председник репрезентативног синдиката „Независност“ „Сава Ковачевић“ АД и директор послодавца „Сава Ковачевић“ АД, на основу члана 248. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14). Оспореном одредбом члана 107. Колективног уговора предвиђено је да се Колективни уговор објављује на огласној табли послодавца и да ступа на снагу даном потписивања. Уставни суд је, такође, утврдио да из садржине иницијативе произлази да иницијатор суштински оспорава део одредбе члана 107. Колективног уговора којим је прописано да овај акт ступа на снагу даном потписивања.

Уставом Републике Србије је утврђено да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу и да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, а да могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4.).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 107. Колективног уговора код послодавца „Сава Ковачевић“ АД Врбас, у делу којим је предвиђено ступање на снагу овог акта даном његовог потписивања, није у сагласности са одредбом члана 196. став 4. Устава, из разлога што Устав условљава ступање на снагу општег акта протеклом одређеног рока од дана његовог објављивања, дакле не везује ступање на снагу општег акта за дан потписивања, нити допушта 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 били у могућности да се упознају са његовом садржином. Уставни суд додатно указује да достављени доказ о томе да је оспорени Колективни уговор објављен на огласној табли послодавца истог дана када је и закључен, не може бити од утицаја на оцену његове несагласности са Уставом, али да из ове чињенице произлази да је наведени општи правни акт ступио на снагу осмог дана од дана објављивања, сагласно одредби члана 196. став 4. Устава.

Како поводом наведеног спорног уставноправног питања Уставни суд већ има заузет став у својој пракси, то је Суд у овом уставносудском предмету 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), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Поводом оспореног Правилника и Измена и допуна тог правилника, Уставни суд је најпре утврдио да је Правилник о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-5077, донео директор „Сава Ковачевић“ АД Врбас, 22. августа 2013. године, на основу члана 24. ст. 2. и 3. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13) и члана 9. Колективног уговора код послодавца, а да је Измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-10634, донео директор „Сава Ковачевић“ АД Врбас, 19. децембра 2016. године, на основу члана 64. Статута „Сава Ковачевић“ АД Врбас и члана 9. Колективног уговора код послодавца „Сава Ковачевић“ АД Врбас. Оспореном одредбом члана 30. Правилника је прописано да Правилник ступа на снагу даном објављивања на огласној табли Послодавца, тј. 22. августа 2013. године, док је оспореном одредбом члана 4. Измена и допуна Правилника предвиђено да овај правилник ступа на снагу даном објављивања на огласној табли. Разматрајући оспорене одредбе наведених општих аката, у смислу навода и разлога подносиоца иницијативе, Уставни суд је пошао од члана 196. став 4. Устава, којим 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. По налажењу Уставног суда, из достављене документације произлази да је оспорени Правилник објављен 22. августа 2013. године, а да су Измене и допуне тог правилника објављене 19. децембра 2016. године, као и да су, приликом њиховог доношења, били утврђени нарочито оправдани разлози за њихово ступање на снагу у року краћем од осам дана од дана објављивања. Уставни суд указује да, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да цени оправданост разлога да закон или други општи правни акт ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања, већ само да утврди да ли су разлози за то били утврђени приликом доношења оспореног општег акта. С обзиром на изнето, Уставни суд је поднету иницијативу у делу у коме се оспоравају Правилник о организацији и систематизацији послова (радних места) и Измене и допуне тог правилника, одбацио јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 2. изреке.

У погледу оспоравања одредбе тачке XI. Одлуке за решавање вишка запослених у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-10633, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку донео генерални директор „Сава Ковачевић“ АД Врбас, 19. децембра 2016. године, на основу члана 192. став 1. тачка 1) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) и члана 64. Статута „Сава Ковачевић“ АД Врбас. Оспореном Одлуком, поред осталог, утврђени су: престанак потребе за постојањем одређених радних места, разлози за престанак рада запослених на појединим радним местима, табеларни приказ квалификационе структуре и списак запослених који су вишак, мерила за одређивање вишка запослених и решавање питања вишка запослених обезбеђивањем новчаних средстава послодавца у

одређеном износу за исплату отпремнина. Полазећи од садржине оспорене Одлуке, Уставни суд је утврдио да овај акт по својој правној природи не представља непосредни извор права и обавеза за субјекте на које се односи, већ предвиђа одређене мере и активности, као и примену одговарајућих аката послодавца, па стога не представља општи правни акт у смислу члана 167. Устава, за чију је оцену уставности и законитости надлежан Уставни суд. Суд је у својој досадашњој пракси, израженој у више предмета, заузео становиште да програми, смернице, инструкције, упутства и слични акти по форми и садржини не представљају опште правне акте за чију је оцену уставности и законитости, у смислу члана 167. Устава, надлежан Уставни суд. Имајући у виду наведено, Уставни суд је иницијативу у делу у коме се оспорава Одлука за решавање вишка запослених у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, одбацио због ненадлежности, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 3. изреке.

Сагласно свему изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 5) и члана 47. став 1. тачка 1) и став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 107. Колективног уговора код послодавца „Сава Ковачевић“ АД Врбас, број: К-9059 од 25. новембра 2015. године, у делу који гласи: „и ступа на снагу даном потписивања“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-189/2017 од 21. фебруара 2019. године („Службени гласник РС“, број 25/19)

Други општи акти (комора, удружења, спортских и других организација)

Упутство за поступање адвоката током протеста упозорења
са обуставом рада од 17. септембра 2014. године,
које је донела Адвокатска комора Србије

У току поступка пред Уставним судом, на основу Одлуке Адвокатске коморе Србије број 71-1/2015, од 22. јануара 2015. године, престао је протест обуставом рада адвоката отпочет 17. септембра 2014. године на основу одлуке од 13. септембра 2014. године, а одређен је почетак рада адвоката почев од 26. јануара 2015. године.

Имајући у виду да је оспорени акт био временски ограничен, односно темпоралног карактера и да је протест упозорења са обуставом рада од 17. септембра 2014. године престао на основу Одлуке Коморе од 22. јануара 2015. године, то је Уставни суд, сагласно одредби члана 57. Закона о Уставном суду, поводом поднетог предлога обуставио поступак за оцену

уставности и законитости Упутства за поступање адвоката током протеста упозорења са обуставом рада од 17. септембра 2014. године, које је донела Адвокатска комора Србије под бројем 895-4/2014 од 13. септембра 2014. године. Поводом поднете иницијативе за оцену уставности и законитости истог акта, Уставни суд је констатовао да је иницијатива поднета 16 месеци након престанка важења оспореног акта, те је, имајући у виду одредбе члана 168. став 5. Устава, иницијативу одбацио као неблаговремену, на основу члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду

Захтев Адвокатске коморе Србије да се обустави извршење решења Владе 05 број 7-11434/2014 од 25. септембра 2014. године, којим је обустављено од извршења оспорено Упутство, Уставни суд је одбацио, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, због непостојања претпоставки за одлучивање о том захтеву, будући да се, сагласно члану 56. Закона, обустава извршења појединачног акта или радње може тражити само у односу на акт или радњу која је предузета на основу општег акта који је предмет оцене уставности и законитости.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. Обуставља се поступак за оцену уставности и законитости Упутства за поступање адвоката током протеста упозорења са обуставом рада од 17. септембра 2014. године које је донела Адвокатска комора Србије под бројем 895-4/2014 од 13. септембра 2014. године.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Упутства из тачке 1.

3. Одбацује се захтев Адвокатске коморе Србије за обуставу од извршења решења Владе 05 број 7-11434/2014 од 25. септембра 2014. године („Службени гласник РС“, број 103/14).

О б р а з л о ж е њ е

Предлогом овлашћеног предлагача, покренут је поступак за оцену уставности и законитости Упутства наведеног у изреци.

По мишљењу предлагача, оспорено Упутство с поднасловом „Општи принципи обуставе рада“ није у сагласности са одредбама члана 29. став 1, члана 33. став 2, члана 61. став 1. и члана 67. став 1. Устава, члана 1. став 2. и члана 7. став 2. Закона о штрајку, члана 18. ст. 1. и 2. Закона о адвокатури и члана 68. став 1. тач. 3. и 4, члана 69. став 1. тачка 2. и чл. 74. и 76. Законика о кривичном поступку. Како оспорено Упутство садржи и одредбу чије неизвршавање омогућава да се адвокату изрекне новчана казна или казна брисања из именика адвоката (члан 77. ст. 4. до 6. Закона о адвокатури), то по мишљењу предлагача из оспореног акта „произлази да се адвокатима који не примењују упутство, или, још прецизније који не ступе у штрајк

– ставља у изглед изрицање новчане казне или казне брисање из именика адвоката... чиме су адвокати стављени пред избор: да штрајкују независно од тога да ли за штрајк јесу или нису или да не штрајкују и изложе се најтежим санкцијама које могу да утичу на њихову материјалну егзистенцију... (и да оспорено упутство представља) претњу, односно уцену којом се потиरे слобода одлучивања адвоката о томе да ли ће штрајковати или неће“. Како Закон о адвокатури прописује да адвокат слободно одлучује да ли ће прихватити пружање правне помоћи, осим у случајевима предвиђеним законом, и када адвокат не може одбити пружање правне помоћи, осим ако постоје разлози предвиђени законом због којих је дужан да одбије заступање (члан 18.), а у одредби члана 19. тач. 1. до 5. таксативно се набрајају случајеви у којима је адвокат дужан да одбије пружање правне помоћи, а како ни Статут адвокатске коморе Србије ни Кодекс професионалне етике адвоката нису предвидели штрајк као могући разлог за одбијање пружања правне помоћи, то произлази „да штрајк адвоката представља облик непружања правне помоћи, одбијања пружања правне помоћи и да је недвосмислено да су органи Адвокатске коморе Србије доносећи одлуку о штрајку и оспорено Упутство, грубо прекорачили своја овлашћења, повређујући поред осталог, и уставно право грађана на правну помоћ које је утолико теже, јер је Упутством практично наметнута обавеза адвокатима да ступе у штрајк“. Предлагач такође, сматра да се оспореним Упутством повређују уставна права грађана у случају лишења слободе без одлуке суда, као и посебна права која се односе на окривљена лица из члана 29. став 1. и члана 33. став 2. Устава, имајући у виду одредбе члана 73. став 1, члана 68. став 1. тач. 3) и 4), члана 69. став 1. тачка 2), чл. 74. и 76. Законика о кривичном поступку. Предлагач се позвао и на Одлуку Уставног суда IY број 287/2006 од 17. априла 2008. године („Службени гласник РС“, број 64/08).

На основу одредаба члана 43. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), овом предмету је, из уставносудског предмета IYо-608/2014, спојен поднесак „допуна иницијативе“ од 17. маја 2016. године којим је иницијатор захтевао покретање поступка за оцену уставности и законитости оспореног Упутства у односу на члан 196. став 4. Устава, члан 65. Закона о адвокатури, члан 2. Закона о објављивању закона и других прописа и члан 33. став 1. тачка 28) Статута адвокатске коморе Србије.

Адвокатска комора Србије је доставила одговор, предлажући да се предлог одбаци, наводећи да оспорено Упутство, није општи акт из члана 167. Устава, већ је спроведбени акт, те да Упутство садржи минимум рада који треба да спроводе адвокати у току обуставе рада у циљу заштите права клијената (алинеја 1. до 5. оспореног Упутства). Позивајући се на Закључак Суда IY-157/2006 од 17. фебруара 2011. године, сматра да се Одлука Суда IY-287/2006 од 17. априла 2008. године, на коју се позвао предлагач, не може сматрати „основаним позивањем“. Имајући у виду да је одлука Скупштине адвокатске коморе Србије број 895-3/2014 од 13. септембра 2014. године донета на основу овлашћења из Закона о адвокатури, а оспорено Упутство донето у циљу дефинисања минимума рада неопходног за заштиту основних

права и интереса клијената и странака, Адвокатска комора Србије је предложила да Уставни суд обустави извршење Решења Владе 05 број 7-11434/2014 од 25. септембра 2014. године, којим је, с позивом на одредбе Закона о државној управи, оспорено упутство, обустављено од извршења уз покретање поступка за оцену његове уставности и законитости пред Уставним судом.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да су оспореним „Упутством за поступање адвоката током протеста упозорења са обуставом рада од 17.09.2014.“, утврђени „Општи принципи обуставе рада“, да током обуставе рада адвокати: неће улазити, нити боравити у просторијама судова, тужилаштва, полиције и/или органа управе по било ком основу (алинеја 1.); неће приступати на рочишта за главну расправу и главне претресе пред судовима; неће приступати пред тужилаштвом у истражним поступцима и поступцима преговора око примене опортунитета или споразума о кривици, и неће приступати у полицију у предкривичним поступцима (алинеја 2.); и да ће адвокати током обуставе рада достављати судовима, тужилаштвима и другим органима само оне радње које су везане за наступање преклузивних рокова, с тим што се под тим радњама подразумевају: подношење тужби, жалби и других писмена код којих би пропуштање рока резултирало губитком права, као и приступање на седницу већа другостепеног суда поводом жалбе у кривичном поступку, на расправу пред другостепеним судом поводом жалбе у парничном поступку и на расправу поводом тужбе у управном спору (ал. 3. и 4.). На крају Упутства се констатује да је неизвршавање одлука органа Коморе, одредбом члана 241. став 1. тачка 10. Статута Адвокатске коморе Србије утврђено као тежа повреда дужности адвоката. У последњем пасусу Упутства наводи се да су детаљнија упутства за поступање адвоката објављена на веб адреси Коморе. Оспорено Упутство донела је Адвокатска комора Србије без прецизног навођења правног основа за његово доношење.

У току поступка пред Уставним судом, на основу Одлуке Адвокатске коморе Србије број 71-1/2015 од 22. јануара 2015. године, престао је протест обуставом рада адвоката отпочет 17. септембра 2014. године на основу одлуке од 13. септембра 2014. године, а одређен је почетак рада адвоката почев од понедељка 26. јануара 2015. године.

Имајући у виду да је оспорени акт био временски ограничен и да је протест упозорења са обуставом рада од 17. септембра 2014. године престао на основу Одлуке Коморе од 22. јануара 2015. године, то је Уставни суд, сагласно одредби члана 57. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) поводом поднетог предлога, обуставио поступак за оцену уставности и законитости Упутства за поступање адвоката током протеста упозорења са обуставом рада од 17. септембра 2014. године које је донела Адвокатска комора Србије под бројем 895-4/2014 од 13. септембра 2014. године. Поводом поднете иницијативе за оцену уставности и законитости оспореног упутства, Уставни суд је констатовао да је иницијатива поднета шеснаест месеци након

престанка важења оспореног акта, те је, имајући у виду одредбе члана 168. став 5. Устава, иницијативу као неблаговремену, одбацио на основу члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду

Захтев Адвокатске коморе Србије да се обустави од извршења решење Владе 05 број 7-11434/2014 од 25. септембра 2014. године, којим је обустављено од извршења оспорено Упутство, Уставни суд је одбацио сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, због непостојања претпоставки за одлучивање о том захтеву. Ово стога, што се сагласно члану 56. Закона обустава извршења појединачног акта или радње може тражити само у односу на акт или радњу која је предузета на основу општег акта који је предмет оцене уставности и законитости. Такође, Уставни суд указује да је круг субјеката којима Устав гарантује право покретања поступка оцене уставности и законитости утврђен чланом 168. Устава и чланом 29. Закона о Уставном суду, па је стога неоснован навод да Министарство правде није овлашћени предлагач.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2), члана 46. тачка 7), члана 47. став 1. тачка 2) и став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда, одлучио као у изреци.

Решење ГУо-492/2014 од 4. априла 2019. године

Одлука Скупштине Адвокатске коморе Србије о организовању протеста са обуставом рада адвоката на целој територији Србије почев од среде 17. септембра 2014. године, до испуњења захтева, број 895-3/2014 од 13. септембра 2014. године

Имајући у виду да је оспорена Одлука била временски ограничена (темпорални акт) и да је протест са обуставом рада адвоката престао на основу Одлуке Адвокатске коморе Србије од 22. јануара 2015. године, престале су процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање Уставног суда, што је представљало разлог за одбацивање иницијативе, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке Скупштине Адвокатске коморе Србије о организовању протеста са обуставом рада адвоката на целој територији Србије почев од среде 17. септембра 2014. године, до испуњења захтева, број 895-3/2014 од 13. септембра 2014. године.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке Скупштине Адвокатске коморе Србије број 895-3/2014 од 13. септембра 2014. године, којом се организује протест са обуставом рада адвоката на целој територији Србије, почев од среде 17. септембра 2014. године, до испуњења захтева. Оцена „члана 1.“ оспорене Одлуке захтева се у односу на члан 2. став 1. Закона о адвокатури, у вези са чланом 67. став 2. Устава.

Као разлог оспоравања, иницијатор наводи да из одредаба члана 67. став 2. Устава и члана 2. став 1. и члана 44. Закона о адвокатури јасно произлази да су „носиоци суверености код обављања адвокатске службе“ адвокати као физичка лица, односно ортачка адвокатска друштва, а не адвокатске коморе, јер иако им је законом и нижим општим актом поверено вршење јавних овлашћења око статусних питања адвоката, оне своју слободу и независност црпу из слободе и независности адвоката, као појединаца, те Адвокатска комора Србије, а ни било која друга регионална комора, није надлежна да донесе одлуку којом, под претњом санкције, налаже адвокату како ће да поступа у конкретном предмету. Директна последица оспорене одлуке Адвокатске коморе Србије је обустава рада, што има за последицу да адвокат „мора у сваком предмету одабрати као средство бојкот суда и других државних органа, па и у случајевима када је то штетно за властодавце (изгледно угрожено право на слободу или имовину, и сл.), а то је директан утицај на поступање у предмету што јесте правна моћ коју може имати само онај ко сноси одговорност за рад у конкретном предмету“. Иницијатор сматра да би коморе биле власне да само донесу препоруку као необавезујући акт, да адвокати као појединци могу донети одлуку како ће поступати у будућности у свим предметима, а никако да коморе одлуче о томе, у супротном, последице за адвокатску службу, чија је суштинска одлука да почива на индивидуалном одлучивању, могу бити катастрофалне. Свако другачије правно схватање које би претпоставило да је Комора носилац права на самостално и независно обављање службе и да је Комора титулар права да одлучује о обустави рада адвокатских канцеларија је нелогично и у супротности је са законом и са становишта системског тумачења правног поретка Републике. Осим тога, одговорност за штету и сваку другу одговорност за поступање у конкретном предмету сноси адвокат, а због одлуке о обустави рада коју је адвокат дужан да поштује, „на неправни начин раздвајају се штетник и обавеза накнаде штете“. У циљу доказивања да је титулар права на самостално и независно обављање делатности - адвокат, а не адвокатска комора, иницијатор сматра да доносилац оспорене Одлуке није био надлежан да доноси Одлуку о обустави рада адвоката.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да је оспорену Одлуку, број 895-3/2014 од 13. септембра 2014. године о организовању

протеста са обуставом рада адвоката на целој територији Србије почев од 17. септембра 2014. године до испуњења захтева, с позивом на члан 6. Закона о адвокатури и члан 19. Статута Адвокатске коморе Србије, донела Скупштина Адвокатске коморе Србије. У ставу I тач. 1. до 5. Одлуке износе се захтеви адвоката (измена одредаба таксативно набројаних закона - у тач. 1. и 2; промена основице за паушално опорезивање и обрачун доприноса - у тачки 3; смена министра правде - у тачки 4; повлачење представника адвоката у радним групама и радним телима државних органа - у тачки 5.). У ст. II, IV и V Одлуке налаже се Управном одбору Адвокатске коморе Србије да организује и спроведе протест са обуставом рада из става I ове одлуке, односно овлашћује се да може донети одлуку о даљем току и облику протеста, с тим што су адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије дужне да спроведу мере и поступке за спровођење ове одлуке. У ст. III и VI Одлуке овлашћује се Управни одбор Адвокатске коморе Србије да настави преговоре са одговарајућим министарствима ради отклањања разлога протеста, односно уређује се ко ће се обавестити о овој одлуци (сви судови, сва тужилаштва, сва министарства и остали државни органи, те међународне организације адвоката и страна дипломатска представништва). Одлука садржи образложење, а на њеном крају наведено је да се доставља адвокатима преко адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе Србије, свим судовима и тужилаштвима у Србији, министарствима, за огласне табле у судовима, на интернет страницама Адвокатске коморе Србије, адвокатских комора у саставу ове коморе, те средствима јавног информисања.

Такође, Уставни суд је констатовао да је на основу Одлуке Адвокатске коморе Србије, број 71-1/2015 од 22. јануара 2015. године, престао протест обуставом рада адвоката отпочет на основу оспорене одлуке од 13. септембра 2014. године, а одређен је почетак рада адвоката почев од понедељка 26. јануара 2015. године.

Имајући у виду да је оспорена Одлука била временски ограничена и да је протест са обуставом рада адвоката престао на основу Одлуке Адвокатске коморе Србије од 22. јануара 2015. године, Уставни суд је нашао да су престале процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање Уставног суда.

Сагласно наведеном, Уставни суд је одбацио иницијативу, 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).

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

**Правилник о регистрацији, статусу и трансферу играча
Фудбалског савеза Србије (Службени лист ФСС «Фудбал»,
ванредни бр. 3/17, 17/17 и 21/17)
– члан 72. став 1.**

и

**Правилник о допуни Правилника о регистрацији, статусу
и трансферу играча Фудбалског савеза Србије
(Службени лист ФСС «Фудбал», ванредни број 12/16)
– члан 70а став 1.**

Полазећи од тога да је иницијатор повукао своје иницијативе, поступак је одустављен због непостојања процесних претпоставки за вођење поступка, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Обуставља се поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 72. став 1. Правилника о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије (Службени лист ФСС «Фудбал», ванредни бр. 3/17, 17/17 и 21/17) и члана 70а став 1. Правилника о допуни Правилника о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије (Службени лист ФСС «Фудбал», ванредни број 12/16).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости аката наведених у изреци. У иницијативи којом се оспорава одредба члана 72. став 1. Правилника о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије се наводи да је ова одредба Правилника неуставна и незаконита јер Фудбалски савез Србије на начин предвиђен оспореном одредбом Правилника преузима надлежност Републике Србије (наплата пореза), иако на то није овлашћен законом. Наиме, подносилац иницијативе сматра да Фудбалски савез Србије оспореном одредбом Правилника без законског овлашћења успоставља за своје чланове фактичку пореску обавезу у виду накнаде од 2% од сваког трансфера играча, што према схватању подносиоца иницијативе није сагласно одредбама члана 97. тач. 6. и 10, члана 137. став 2. и члана 198. став 1. Устава. У иницијативи се даље истиче да Фудбалски савез Србије, противно Закону о спорту, нижим правним актом уводи нов начин стицања средстава, осим плаћања чланарине која је, према наводима подносиоца иницијативе установљена као једина финансијска обавеза чланова ФСС. Подносилац иницијативе такође сматра да је оспорени Правилник донео неовлашћени орган Фудбалског

савеза Србије, што је супротно одредбама члана 48. Статута Фудбалског савеза Србије.

Исти подносилац је поднео и иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 70а став 1. Правилника о допуни Правилника о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије (Службени лист ФСС «Фудбал», ванредни број 12/16), који је престао да важи 15. јуна 2017. године, ступањем на снагу важећег Правилника из 2017. године, а чије решење је било идентично као и решење у важећем Правилнику. Стога, подносилац у иницијативи наводи идентичне разлоге за оспоравање и овог акта.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је наведене иницијативе доставио на одговор Извршном одбору ФС Србије 24. маја 2018. године. Извршни одбор ФС Србије је одговор на наводе из иницијатива доставио Уставном суду 20. јуна 2018. године.

Међутим, поднесцима од 28. маја 2019. године, подносилац иницијатива је обавестио Уставни суд да повлачи обе своје иницијативе, сагласно одредби члана 31. 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 тога да је иницијатор повукао своје иницијативе, Уставни суд је констатовао да поступак треба обуставити због непостојања процесних претпоставки за вођење поступка, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Сагласно наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 1. тачка 10) Закона о Уставном суду, донео закључак као у изреци.

Закључак IУо-48/2018 од 20. јуна 2019. године

***ПОСТУПАК РЕШАВАЊА СУКОБА
НАДЛЕЖНОСТИ***

**Сукоб надлежности између органа управе и прекршајног суда
за вођење прекршајног поступка покренутог због прекршаја
из члана 332. став 1. тачка 95) Закона о безбедности
саобраћаја на путевима**

За вођење прекршајног поступка против окривљеног Л. В. из Пирота, због прекршаја из члана 332. став 1. тачка 95) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, надлежан је Прекршајни суд у Пироту, који је покренуо прекршајни поступак, по захтеву за покретање прекршајног поступка Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције – Полицијске управе у Пироту, па је исти суд дужан да поступак оконча и донесе одлуку, јер је у односу на органе управе реч о инстанционо вишем органу, при чему је поступак покренут за дело које је учињено 21. фебруара 2018. године, за које је била предвиђена новчана казна у распону, а не у фиксном износу.

Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да се упушта у оцену правне квалификације радње описане у захтеву за покретање прекршајног поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

За вођење прекршајног поступка против окривљеног Л. В. из Пирота, због прекршаја из члана 332. став 1. тачка 95) Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13-Одлука УС, 55/14, 96/15, 9/16-Одлука УС, 24/18, 41/18, 87/18 и 23/19), надлежан је Прекршајни суд у Пироту.

О б р а з л о ж е њ е

Прекршајни суд у Пироту проследио је Уставном суду захтев за решавање сукоба надлежности Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције – Полицијске управе у Пироту – Одељења саобраћајне полиције.

Из навода захтева и приложене документације произлази да је Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Пироту 22. фебруара 2018. године поднело Прекршајном суду у Пироту захтев за покретање прекршајног поступка број 4-308-00088/18 (221-7056/18) против Л. В. из Пирота, због прекршаја из члана 332. став 1. тачка 95) Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13-Одлука УС, 55/14, 96/15, 9/16-Одлука УС, 24/18, 41/18,

87/18 и 23/19). Поводом овог захтева, Прекршајни суд у Пироту је донео решење о покретању прекршајног поступка Пр. 412/18 од 2. марта 2018. године, у коме је предузео и одређене доказне радње. Након тога, Прекршајни суд у Пироту је донео решење Пр. 412/18 од 20. марта 2019. године којим се огласио стварно ненадлежним за вођење прекршајног поступка против Л. В. из Пирота, позивајући се на то да је након прецизирања захтева за покретање прекршајног поступка по налогу суда и саслушања сведока, а имајући у виду то да суд није везан правном квалификацијом прекршаја, већ само чињеничним описом прекршајне радње, као и записником о извршеном контролном техничком прегледу возила, утврђено да чињенично стање заправо представља радњу прекршаја из члана 333. став 1. тачка 95) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, за који је (у време извршења прекршаја) била предвиђена казна у фиксном износу. Након оглашавања ненадлежним, Прекршајни суд у Пироту је списе предмета доставио органу државне управе (Полицијској управи у Пироту) на даље одлучивање.

Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Пироту – Одељење саобраћајне полиције вратило је 15. априла 2019. године списе предмета Прекршајном суду у Пироту, са образложењем да није надлежно да поступа у предмету, јер се ради о прекршају за који је прописано вођење прекршајног поступка, чиме је у конкретном случају искључено поступање тог органа. Наиме, орган државне управе сматра да прекршајни суд није поступао ажурно и ефикасно, имајући у виду то да је од тренутка када је прекршај учињен прошло више од годину дана, због чега и није могуће накнадно издати прекршајни налог. На крају, наводе и то да, сагласно одредби члана 38. Закона о општем управном поступку, предлог за одлучивање о сукобу надлежности подноси орган који се последњи изјаснио ненадлежним, због чега су допис и списе предмета доставили прекршајном суду.

Из претходно наведеног, Уставни суд констатује да постоји негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа, за чије решавање је надлежан Уставни суд, сагласно одредби члана 167. став 2. тачка 1. Устава.

Законом о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13, 13/16 и 98/16-Одлука УС) прописано је: да се на прекршајни поступак сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено (члан 99.); да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови (члан 100. став 1.), уз једини изузетак да првостепени прекршајни поступак за прекршаје из области јавних набавки води Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (члан 100. став 2.); да је суд дужан да по службеној дужности пази да ли решавање предмета спада у судску надлежност и на своју стварну и месну надлежност и чим примети да није надлежан, решењем се оглашава ненадлежним и без одлагања доставља предмет надлежном суду или другом надлежном органу, а да против овог решења није дозвољена жалба (члан 110. ст. 1. и 3.); да ако суд коме је предмет достављен као надлежном сматра да је надлежан суд који му је предмет доставио, покренуће поступак за решавање сукоба надлежности

(члан 110. став 2.); да се прекршајни поступак покреће решењем суда на основу захтева за покретање прекршајног поступка или издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање (члан 167.); да се прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, а да се за ове прекршаје не може поднети захтев за покретање прекршајног поступка (члан 168. ст. 1. и 2.); да ће овлашћени орган, односно овлашћено лице издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио, између осталог, непосредним опажањем полицијског службеника или овлашћеног службеног лица приликом контроле, надзора и прегледа, као и увидом у службену евиденцију надлежног органа или приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин (члан 169. став 1. тач. 1) и 3)); да захтев за покретање прекршајног поступка поднесе, између осталих, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени (члан 179. став 2.); да ће суд ако не одбаци захтев за покретање прекршајног поступка, донети решење о покретању прекршајног поступка, које садржи означавање лица против кога се покреће прекршајни поступак и правну квалификацију прекршаја (члан 185. ст. 1. и 2.); да се поступак води само у погледу оног прекршаја и против оног окривљеног на који се односи решење о покретању прекршајног поступка, осим у случају из члана 247. став 4. овог закона (члан 185. став 4.); да суд није везан за правну квалификацију дату у захтеву за покретање прекршајног поступка, односно у решењу о покретању прекршајног поступка (члан 185. став 5.); да се прекршајни поступак завршава доношењем осуђујуће или ослобађајуће пресуде, решења којим се поступак обуставља или решења којим се малолетном учиниоцу прекршаја изриче васпитна мера, те да се пресуда, односно решење заснива на изведеним доказима и чињеницама које су утврђене у поступку (члан 246. ст. 1. и 3.); да се одлука у прекршајном поступку односи само на лице које се захтевом за покретање прекршајног поступка терети и само на прекршај који је предмет поднетог захтева (члан 247. став 1.); да је суд дужан да у целости одлучи о поднетом захтеву и да није везан за предлоге и оцену у погледу правне квалификације прекршаја (члан 247. ст. 2. и 3.).

Одредбом члана 34. став 2. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) прописано је да ако суд у току главног претреса установи да је за суђење надлежан нижи суд, неће упутити предмет том суду него ће сам спровести поступак и донети одлуку.

Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио да је негативни сукоб надлежности настао као последица тога што је прекршајни суд након покретања и вођења прекршајног поступка оценио да се не ради о прекршају из члана 332. став 1. тачка 95) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, који се наводи и у захтеву за покретање прекршајног поступка и у решењу

о покретању прекршајног поступка, а за који је предвиђена новчана казна у распону, већ о прекршају из члана 333. став 1. тачка 95) истог закона за који је предвиђена новчана казна у фиксном износу, па самим тим и обавеза издавања прекршајног налога. Уставни суд најпре наглашава, да одредбе важећег процесног закона којима се уређује прекршајни поступак не предвиђају више могућност да у било ком случају, осим изузетка изричито утврђеног законом, првостепени поступак води било који други орган осим прекршајног суда. Суд потом наглашава да се, сагласно наведеним законским одредбама, стварна надлежност успоставља на основу решења о покретању прекршајног поступка. Стога се поступак, сагласно одредби члана 185. став 4. Закона о прекршајима, води само у погледу оног прекршаја и против оног окривљеног на које се односи решење о покретању прекршајног поступка. Околност да суд, сагласно одредби члана 180. став 5. Закона о прекршајима, није везан за правну квалификацију дату у захтеву за покретање прекршајног поступка, односно у решењу о покретању прекршајног поступка, у конкретном случају, не утиче на промену стварне надлежности. Прекршајни суд ће у случају да након покретања прекршајног поступка утврди да чињенични опис дела не одговара прекршају који је наведен у захтеву за покретање прекршајног поступка, сходном применом одредбе члана 34. став 2. Законика о кривичном поступку, сам окончати поступак и донети одлуку, јер је у односу на органе управе реч о инстанционо вишем органу. Прекршајни суд је дужан да се креће у оквирима решења које је донео на основу захтева за покретање прекршајног поступка, што не значи да је везан правном квалификацијом прекршаја датом у захтеву за покретање прекршајног поступка. Ако је орган државне управе на основу расположивих података, дато чињенично стање квалификовао као прекршај за који је предвиђена новчана казна у распону и за који је поднео захтев суду, а суд у току поступка ипак закључи да се ради о прекршају за који је требало издати прекршајни налог, јер се ради о делу за које је предвиђена новчана казна у фиксном износу, суд не може да врати органу државне управе предмет ради накнадног издавања прекршајног налога, већ мора да заврши започети поступак.

Имајући у виду наведено, а како је по поднетом захтеву Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције – Полицијске управе у Пироту – Одељења саобраћајне полиције од 22. фебруара 2018. године, Прекршајни суд у Пироту решењем већ покренуо прекршајни поступак за дело које је учињено 21. фебруара 2018. године, а за које је била предвиђена новчана казна у распону, а не у фиксном износу, Уставни суд констатује да у конкретном случају не постоји могућност да се накнадно изда прекршајни налог, те да је за вођење прекршајног поступка надлежан прекршајни суд.

Овом приликом, Уставни суд још једном указује на став који је заузео у Решењу ШУ-688/2011 од 29. марта 2012. године, да сагласно члану 167. Устава, није надлежан да се упушта у оцену правне квалификације радње описане у захтеву за покретање прекршајног поступка, али такође наглашава да, осим када је опис радње извршења очигледно (*prima facie*) несагласан са датом правном квалификацијом кажњивог дела, правна квалификација зависи

од чињеничног стања које се утврђује на основу спроведеног поступка и у поступку изведених доказа.

Стога је Уставни суд утврдио да је за вођење прекршајног поступка против Л. В. из Пирота, због прекршаја из члана 332. став 1. тачка 95) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, надлежан Прекршајни суд у Пироту.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Решење ШУ-92/2019 од 20. јуна 2019. године

Истиј иравни сїав Устїавни суд је заузео и у решењима ШУ-94/2019, ШУ-95/2019 од 20. јуна 2019. године, ШУ-93/2019 и ШУ-96/2019 од 4. јула 2019. године (видети на интїернетї сїраници: www.ustavni.sud.rs)

**Сукоб надлежности између органа управе и прекршајног суда
за поступање у прекршајном поступку због прекршаја из
Закона о безбедности саобраћаја на путевима**

За поступање у прекршајном поступку који се води против окривљеног А. М. из П. код Новог Пазара, због прекршаја из члана 332. став 1. тачка 8) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, и у прекршајном поступку који се води против окривљеног С. М. из Ч. код Лесковца, због прекршаја из члана 332. став 1. тачка 8) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, надлежан је Прекршајни суд у Лесковцу. Предметни спор о надлежности органа управе и прекршајног суда заснива се на истим правним питањима о којима се Уставни суд већ детаљно изјаснио у референтном Решењу ШУ-157/2016 од 15. септембра 2016. године, доступном на интернет страници Суда.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

1. За вођење прекршајног поступка против окривљеног А. М. из П. код Новог Пазара, због прекршаја из члана 332. став 1. тачка 8) Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13-Одлука УС, 55/14, 96/15, 9/16-Одлука УС, 24/18, 41/18 и 87/18), надлежан је Прекршајни суд у Лесковцу.

2. За вођење прекршајног поступка против окривљеног С. М. из Ч. код Лесковца, због прекршаја из члана 332. став 1. тачка 8) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, надлежан је Прекршајни суд у Лесковцу.

Образложење

У поступку решавања сукоба надлежности између Прекршајног суда у Лесковцу и Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције – Полицијске управе Лесковац, а поводом вођења прекршајног поступка пред Прекршајним судом у Лесковцу у предмету Пр. 4050/18 против лица и због дела наведених у тачки 1. изреке, Прекршајни апелациони суд се решењем Псд. 8/19 од 11. јануара 2019. године огласио стварно ненадлежним и списе предмета доставио Уставном суду на даље одлучивање.

Прекршајни апелациони суд се решењем Псд. 9/19 од 10. јануара 2019. године огласио стварно ненадлежним за решавање сукоба надлежности између Прекршајног суда у Лесковцу и Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције – Полицијске управе Лесковац, који је настао приликом вођења прекршајног поступка пред Прекршајним судом у Лесковцу у предмету Пр. 4036/18 против лица и због дела наведених у тачки 2. изреке и списе предмета доставио Уставном суду на даље одлучивање.

Имајући у виду да из поднетих захтева и достављене документације произлази да се спор о надлежности органа управе и прекршајног суда заснива на истим правним питањима о којима се Уставни суд већ изјаснио (видети Решење Уставног суда ШУ-157/2016 од 15. септембра 2016. године – доступно на интернет страници Суда: www.ustavni.sud.rs), Уставни суд је, из разлога раније детаљно образложених, утврдио да је у конкретном случају за поступање у прекршајном поступку који се води против окривљеног А. М. из П. код Новог Пазара, као и у прекршајном поступку који се води против окривљеног С. М. из Ч. код Лесковца надлежан Прекршајни суд у Лесковцу.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Решење ШУ-23/2019 од 18. априла 2019. године

Исти и правни став Уставни суд је заузео и у више других решења донетих у току 2019. године: ШУ-9/2019, ШУ-11/2019, ШУ-12/2019, ШУ-13/2019, ШУ-14/2019 и ШУ-16/2019 од 4. априла 2019. године, ШУ-10/2019, ШУ-25/2019, ШУ-26/2019, ШУ-28/2019, ШУ-30/2019, ШУ-31/2019, ШУ-34/2019, ШУ-37/2019, ШУ-40/2019, ШУ-42/2019 и ШУ-219/2018 од 18. априла 2019. године, ШУ-29/2019 од 25. априла 2019. године, ШУ-96/2019 и ШУ-96/2019 од 4. јула 2019. године (видети на интернет страници: www.ustavni.sud.rs)

**Сукоб надлежности између редовног суда и Уставног суда
за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење
у разумном року у извршном поступку који није окончан**

Након почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), Уставни суд је надлежном редовном суду уступио списе предмета уставне жалбе ради одлучивања о заштити права на суђење у разумном року у оспореним поступцима, а који до почетка примене Закона нису били окончани. Како је Виши суд у Новом Пазару, као месно и стварно надлежан суд за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року, одбио да поступа по уступљеном предмету и вратио списе предмета Уставном суду, не образлажући враћање предмета тиме да су у међувремену поступци чија су трајања оспорена окончани, а што би искључило надлежност редовног суда за одлучивање о заштити права на суђење у разумном року, такво одбијање надлежности Вишег суда у Новом Пазару има значење изазивања негативног сукоба надлежности између суда (Вишег суда у Новом Пазару) и другог државног органа (Уставног суда), о коме Уставни суд решава сагласно члану 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије.

Будући да се у овај спор о надлежности заснива на истим правним питањима о којима се већ изјаснио у Решењу ШТУ-353/2014 од 3. јула 2014. године, Уставни суд је утврдио да је за поступање и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року коју су истакли Е. К. и Н. М, обојица из Новог Пазара, у извршном поступку који се води пред Основним судом у Новом Пазару у предмету И. 692/04, надлежан Виши суд у Новом Пазару, наглашавајући при томе да у случајевима у којима је уставна жалба била изјављена и због повреде неког другог зајемченог права, а не само права на суђење у разумном року, Уставни суд редовним судовима уступа на надлежност само одлучивање о оспореном трајању поступка, док је у преосталом делу за поступање и даље остао надлежан овај суд.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

За вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року коју су истакли Е. К. и Н. М, обојица из Новог Пазара, у извршном поступку који се води пред Основним судом у Новом Пазару у предмету И. 692/04, надлежан је Виши суд у Новом Пазару.

О б р а з л о ж е њ е

Након почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), Уставни суд је Привредном апелационом суду, као надлежном редовном суду, уступио

списе предмета уставне жалбе ради одлучивања о заштити права на суђење у разумном року у оспореном поступку који се води пред Основним судом у Новом Пазару у предмету И. 692/04 и поступку који се води пред Привредним судом у Краљеву у предмету Ст. 17/13, а који, до почетка примене Закона, нису били окончани. Привредни апелациони суд се решењем Р4.Ст. 790/14 од 12. марта 2015. године огласио стварно ненадлежним за поступање по захтеву предлагача за утврђење повреда права на суђење у разумном року у извршном поступку који се води пред Основним судом у Новом Пазару у предмету И. 692/04, те је уступио предмет на надлежност Вишем суду у Новом Пазару, као месно и стварно надлежном суду за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року, налазећи да „нема места поступању овог суда, већ да је за поступање надлежан Виши суд у Новом Пазару, обзиром да се ради о извршном поступку“. Међутим, Виши суд у Новом Пазару је одбио да поступа по уступљеном предмету, наводећи да су подносиоци уставне жалбе, поред повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, истакли и повреду права на имовину и права на рад, зајемчених одредбама члана 58. и члана 60. став 4. Устава, о којима Виши судови нису надлежни да одлучују, те да су списи предмета уступљени на надлежност услед очигледне омашке, те је донео одлуку о враћању списка предмета Уставном суду.

Уставни суд је најпре констатовао да Виши суд у Новом Пазару враћање предмета није образложио тиме да су у међувремену поступци чија су трајања оспорена окончани, а што би искључило надлежност редовног суда за одлучивање о заштити права на суђење у разумном року.

Имајући у виду претходно изнето, Уставни суд констатује да одбијање надлежности Вишег суда у Новом Пазару у конкретном случају има значење изазивања негативног сукоба надлежности између суда (Вишег суда у Новом Пазару) и другог државног органа (Уставног суда), о коме Уставни суд решава сагласно члану 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије.

Будући да се у овим случајевима спор о надлежности заснива на истим правним питањима о којима се Уставни суд већ изјаснио у Решењу ШУ-353/2014 од 3. јула 2014. године (наведено Решење доступно је и на интернет страници Уставног суда: www.ustavni.sud.rs), то је Уставни суд оценио да и у односу на предмет уступљен од стране Вишег суда у Новом Пазару стоје сви разлози детаљно образложени у Решењу ШУ-353/2014 од 3. јула 2014. године. Стога је Уставни суд утврдио да је за поступање и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року коју су истакли Е. К. и Н. М, обојица из Новог Пазара, у извршном поступку који се води пред Основним судом у Новом Пазару у предмету И. 692/04, надлежан Виши суд у Новом Пазару. Уставни суд посебно истиче и да у смислу заштите права на суђење у разумном року стечајни поступак који је у току чини јединствену целину са претходно вођеним парничним и извршним поступком.

Уставни суд сматра да је потребно да укаже и на следеће. У случајевима у којима је уставна жалба била изјављена и због повреде неког другог зајемченог права, а не само права на суђење у разумном року, Уставни суд редовним судо-

вима уступа на надлежност само одлучивање о оспореном трајању поступка, док је у преосталом делу за поступање и даље остао надлежан Уставни суд. Да би се и у том, преосталом, делу окончао поступак пред Уставним судом, потребно је, одмах по правноснажном окончању поступка за заштиту права на суђење у разумном року, примерак донетих судских одлука доставити Уставном суду, с позивом на „Уж“ број предмета Уставног суда.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Решење ПУ-55/2019 од 21. марта 2019. године

**Сукоб надлежности између редовног суда и Уставног суда
за вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење
у разумном року у више судских поступака који нису окончани**

Уставни суд је, решавајући о сукобу надлежности између суда (Вишег суда у Лесковцу) и другог државног органа (Уставног суда) у погледу надлежности за одлучивање о захтевима за заштиту права на суђење у разумном року у судским поступцима који су били у току у тренутку почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова из 2013. године, а о којим захтевима до тог тренутка није одлучено у поступку по уставној жалби, одлучио тако што је утврдио да је за вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року коју су истакла лица наведена у изреци овог решења, у односу на судске поступке ближе описане у изреци, надлежан Виши суд у Лесковцу. Суд је при томе указао на то да је у случајевима у којима је уставна жалба била изјављена и због повреде неког другог Уставом зајемченог права, а не само права на суђење у разумном року, Уставни суд редовним судовима уступио на надлежност само одлучивање о оспореном трајању поступка, док је у преосталом делу за поступање и даље остао надлежан Уставни суд, па наведени суд, одмах по правноснажном окончању поступка за заштиту права на суђење у разумном року, примерак донете судске одлуке треба да достави Уставном суду, како би се и у преосталом делу окончао поступак пред овим судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

За вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року коју су истакли:

– В. Ж. из Лесковца, у извршном поступку пред Основним судом у Лесковцу у предмету И. 1347/11 (7327/2013),

- Г. П. из Лесковца, у извршном поступку пред Основним судом у Лесковцу у предмету И. 5885/10,
 - В. Т. из Лесковца, у извршном поступку пред Основним судом у Лесковцу у предмету И. 1284/11,
 - М. С. из Лесковца, у извршном поступку пред Основним судом у Лесковцу у предметима И. 2102/11 и И. 2231/11,
 - Ј. Ђ. из Лесковца, у извршном поступку пред Основним судом у Лесковцу у предмету И. 3247/10 и
 - М. А. из Лесковца, у извршном поступку пред Основним судом у Лесковцу у предмету И. 1403/11,
- надлежан је Виши суд у Лесковцу.

О б р а з л о ж е њ е

Након почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), Уставни суд је Апелационом суду у Нишу, као надлежном редовном суду, уступио списе предмета уставних жалби чији су подносиоци лица наведена у изреци овог решења, ради одлучивања о заштити права на суђење у разумном року у поступцима чије је трајање оспорено, а који, до почетка примене Закона, нису били окончани. Имајући у виду да се уставне жалбе односе на повреду права у извршним поступцима пред Основним судом у Лесковцу, Апелациони суд у Нишу је донео решења којима се огласио стварно ненадлежним и предмете уступио на надлежност Вишем суду у Лесковцу, као месно и стварно надлежном суду за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року. Међутим, доношењем решења којима се оглашава ненадлежним Виши суд у Лесковцу је одбио да поступа по уступљеним предметима, с образложењем да се у конкретним случајевима не ради о споровима из судске надлежности, већ о посебном правном средству (уставној жалби) из члана 170. Устава Републике Србије за које је надлежан да поступа Уставни суд. Наиме, поред наведених решења, враћање предмета је у појединим случајевима пропраћено дописима председника већа у којима се, поред осталог, истиче да уколико Уставни суд сматра да није надлежан за поступање, потребно да донесе „одговарајућу одлуку у оквиру своје надлежности за одлучивање о негативном сукобу надлежности између редовног суда и Уставног суда“.

Из свега напред наведеног следи да постоји сукоб између суда (Вишег суда у Лесковцу) и другог државног органа (Уставног суда) у погледу надлежности за одлучивање о захтевима за заштиту права на суђење у разумном року у судским поступцима који су били још увек у току у тренутку почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова из 2013. године, а о којим захтевима до тог тренутка није одлучено у поступку по уставној жалби. Како се ради о сукобу надлежности из члана 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије, за његово решавање надлежан је Уставни суд.

Будући да се у овим случајевима спор о надлежности заснива на истим правним питањима о којима се Уставни суд већ изјаснио у Решењу ШУ-353/2014 од 3. јула 2014. године, које је Вишем суду у Лесковцу благовремено достављено, управо да би се допринело ефикаснијем поступању надлежних редовних судова у ситуацији насталој увођењем новог правног средства (наведено Решење доступно је и на интернет страници Уставног суда: www.ustavni.sud.rs), то је Уставни суд оценио да и у односу на предмете уступљене од стране Вишег суда у Лесковцу стоје сви разлози детаљно образложени у Решењу ШУ-353/2014 од 3. јула 2014. године. Стога је Уставни суд утврдио да је за вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року коју су истакла лица наведена у изреци овог решења, и то у односу на судске поступке ближе описане у изреци, надлежан Виши суд у Лесковцу.

Уставни суд сматра да је потребно да укаже и на следеће: у случајевима у којима је уставна жалба била изјављена и због повреде неког другог Уставом зајемченог права, а не само права на суђење у разумном року, Уставни суд је редовним судовима уступио на надлежност само одлучивање о оспореном трајању поступка, док је у преосталом делу за поступање и даље остао надлежан Уставни суд. Како би се и у том, преосталом, делу окончао поступак пред Уставним судом, потребно је, одмах по правноснажном окончању поступка за заштиту права на суђење у разумном року, примерак донетих судских одлука доставити Уставном суду, с позивом на „Уж“ број предмета Уставног суда.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Решење ШУ-80/2019 од 18. априла 2019. године

**Сукоб надлежности између Министарства унутрашњих послова
– Одељење саобраћајне полиције и Прекршајног суда у Пожаревцу
за вођење прекршајног поступка због прекршаја из Закона о радном
времену посаде возила у друмском превозу и тахографима**

Решавајући о насталом сукобу надлежности између Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа Пожаревац – Одељење саобраћајне полиције и Прекршајног суда у Пожаревцу – Одељење суда у Великом Градишту, Уставни суд је утврдио да је за вођење прекршајног поступка против окривљеног Б. С, предузетника из Великог Градишта, због прекршаја из члана 54. став 1. тач. 5) и 9) и члана 58. став 1. тачка 2) Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима, надлежан Прекршајни суд у Пожаревцу – Одељење суда у Великом Градишту, јер је нашао да околност да је након извршења прекршаја ступио на снагу Закон о изменама и допунама Закона о радном времену посаде возила у

друмском превозу и тахографима („Службени гласник РС“, број 65/18), којим су учињени прекршаји из одредаба основног текста Закона, за које је била предвиђена новчана казна у распону, правно преквалификовани у групу прекршаја за које је прописана новчана казна у фиксном износу (мандатна казна) и предвиђена надлежност органа полицијске управе за издавање прекршајног налога за овакве врсте прекршаја, није од утицаја на стварну надлежност установљену решењем о покретању прекршајног поступка будући да у конкретном случају не постоји могућност да се због измена и допуна наведеног Закона накнадно изда прекршајни налог, па је за вођење прекршајног поступка надлежан прекршајни суд.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

За вођење прекршајног поступка против окривљеног Б. С, предузетника из Великог Градишта, због прекршаја из члана 54. став 1. тач. 5) и 9) и члана 58. став 1. тачка 2) Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима („Службени гласник РС“, бр. 96/15 и 95/18), надлежан је Прекршајни суд у Пожаревцу – Одељење суда у Великом Градишту.

О б р а з л о ж е њ е

Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа Пожаревац – Одељење саобраћајне полиције поднело је, 10. јула 2019. године, Уставном суду захтев за решавање сукоба надлежности између тог органа и Прекршајног суда у Пожаревцу – Одељење суда у Великом Градишту.

Из навода захтева за решавање сукоба надлежности и приложене документације произлази да је Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа Пожаревац – Одељење саобраћајне полиције, 30. јануара 2019. године, Прекршајном суду у Пожаревцу – Одељењу суда у Великом Градишту поднело захтев за покретање прекршајног поступка број 4-600-00012/19 против лица и због дела наведених у изреци. Поводом овог захтева, Прекршајни суд у Пожаревцу – Одељење суда у Великом Градишту донео је решење Пр. 387/19 од 28. фебруара 2019. године, којим је покренуо прекршајни поступак, након чега је извео и одређене доказне радње. Исти прекршајни суд је донео и решење Пр. 387/19 од 6. јуна 2019. године, којим се огласио стварно ненадлежним за вођење прекршајног поступка по поднетом захтеву, позивајући се на то да је у међувремену донет Закон о изменама и допунама Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима, који је блажи за учиниоца, јер за наведене прекршаје предвиђа само новчану казну у фиксном износу и издавање прекршајног налога, уместо раније прописане новчане казне у распону, из чега, сагласно одредби члана 6. став 2. Закона о прекршајима, произлази надлежност органа управе за издавање прекршајног налога, јер се на учиниоца мора применити блажи пропис.

Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа Пожаревац – Одељење саобраћајне полиције доставило је Уставном суду списе предмета 10. јула 2019. године, са захтевом за решавање сукоба надлежности, у коме се између осталог наводи да је надзор од стране полицијских службеника извршен након 8. децембра 2018. године, по ступању на снагу Закона о изменама и допунама Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима, али да су прекршаји који се окривљеном стављају на терет неспорно извршени пре тог датума, због чега је Полицијска управа Пожаревац у складу са одредбама закона који је важио у време извршења прекршаја, одбијајући надлежност у конкретном случају, поднела захтев за покретање прекршајног поступка.

Из претходно наведеног, Уставни суд констатује да постоји негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа за чије решавање је надлежан Уставни суд, сагласно одредби члана 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије.

Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16), који се примењује од 1. марта 2014. године, прописано је: да се на учиниоца прекршаја примењује закон, односно пропис који је важио у време извршења прекршаја, а да се, ако је после учињеног прекршаја једном или више пута измењен пропис, примењује пропис који је најблажи за учиниоца (члан 6.); да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови (члан 100. став 1.), уз једини изузетак да првостепени прекршајни поступак за прекршаје из области јавних набавки води Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (члан 100. став 2.); да се прекршајни поступак покрене решењем суда на основу – 1) захтева за покретање прекршајног поступка, те 2) издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање (члан 167.); да се прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, те да се за ове прекршаје не може поднети захтев за покретање прекршајног поступка (члан 168. ст. 1. и 2.); да ће ако по овом закону нема услова за издавање прекршајног налога у односу на правно или одговорно лице, против оба лица бити поднет захтев за покретање прекршајног поступка (члан 168. став 5.).

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд још једном наглашава да одредбе важећег процесног закона којима се уређује прекршајни поступак не предвиђају више могућност да у било ком случају, сем изузетка изричито утврђеног законом, првостепени поступак води било који други орган осим прекршајног суда, као и то да се на учиниоца прекршаја примењује закон који је важио у време извршења прекршаја, осим ако је после учињеног прекршаја једном или више пута измењен пропис, када се примењује пропис који је најблажи за учиниоца. Уставни суд констатује и то да је одредбама члана 168. Закона о прекршајима, између осталог, предвиђено да се прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, те да се за ове прекршаје не може поднети захтев за покретање прекршајног

поступка. Околност да је након извршења прекршаја, а пре подношења захтева за покретање прекршајног поступка, ступио на снагу Закон о изменама и допунама Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима („Службени гласник РС“, број 65/18), којим су учињени прекршаји из одредаба основног текста Закона, а за које је била предвиђена новчана казна у распону, правно преквалификовани у групу прекршаја за које је прописана новчана казна у фиксном износу (мандатна казна) и којим је предвиђена надлежност органа полицијске управе за издавање прекршајног налога за овакве врсте прекршаја, није од утицаја на питање стварне надлежности која је установљена на основу решења о покретању прекршајног поступка.

Како је Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа Пожаревац – Одељење саобраћајне полиције поднело захтев за покретање прекршајног поступка 30. јануара 2019. године, за прекршаје који су извршени 9. августа 2018. године, 1. септембра 2018. године и 5. новембра 2018. године, а за које је у тренутку када су извршени била предвиђена новчана казна у распону, а не у фиксном износу, Уставни суд констатује да у конкретном случају не постоји могућност да се због измена и допуна Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима накнадно изда прекршајни налог, те да је за вођење прекршајног поступка надлежан прекршајни суд.

Стога је Уставни суд утврдио да је за вођење прекршајног поступка против окривљеног Б. С, предузетника из Великог Градишта, због прекршаја из члана 54. став 1. тач. 5) и 9) и члана 58. став 1. тачка 2) Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима, надлежан Прекршајни суд у Пожаревцу – Одељење суда у Великом Градишту.

С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Решење ШУ-137/2019 од 14. новембра 2019. године

ПОСТУПАК ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ

Уставне жалбе из области грађанског права

– Одлуке

– Општи грађанскоправни односи

Повреда права на суђење у разумном року, из члана 32.
став 1. Устава Републике Србије (парнични поступак)

Укупно трајање парничног поступка од 13 година и седам месеци представља неразумно дуго трајање поступка како по пракси Уставног суда, тако и по критеријумима и мерилима међународних организација за заштиту људских права и у значајној мери прекорачује стандард суђења у разумном року, па је подносиоци уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. Р. и утврђује да је у парничном поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду, а затим пред Трећим основним судом у Београду у предмету П. 34519/10 (раније предмет Четвртог општинског суда у Београду П. 3464/03), повређено право подносиоцике уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоцике уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.500 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

О б р а з л о ж е њ е

1. С. Р. из Београда је, 19. априла 2017. године, преко пуномоћника С. Л, адвоката из Београда, Уставном суду поднела уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1.

Устава Републике Србије, у парничном поступку који је вођен пред Трећим основним судом у Београду у предмету П. 34519/10.

Подноситељка уставне жалбе је навела: да је 29. јула 2003. године поднела тужбу Четвртом општинском суду у Београду против туженог Д. С, ради утврђења брачне тековине и да је поступак правноснажно окончан 8. фебруара 2017. године, доношењем пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 239/17, те јој је због дужине трајања поступка од више од 13 година повређено право на суђење у разумном року.

Иако је у уставној жалби наведено да се оспорава и првостепена и другостепена пресуда, из навода уставне жалбе произлази да подносиатељка није навела ниједан разлог за оспоравање тих пресуда већ се садржина уставне жалбе односи искључиво на повреду права на суђење у разумном року због дужине трајања предметног поступка.

Подноситељка уставне жалбе је предложила да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди да јој је у предметном поступку пред првостепеним и другостепеним судом повређено право на суђење у разумном року. Захтевала је 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, увидом у списе предмета Трећег основног суда у Београду П. 34519/10, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подноситељка уставне жалбе је 29. јула 2003. године поднела тужбу Четвртом општинском суду у Београду против Д. С, бившег супруга, ради поделе брачне тековине. Предмет је добио број П. 3464/03.

Пред првостепеним судом је одржано 17 рочишта, на којима су у више наврата саслушане парничне странке, извршен је увиђај суда на лицу места, саслушан је већи број сведока, извршен је увид у одређену документацију, извршено је вештачење од стране судског вештака економско-финансијске струке ради утврђивања доприноса тужиље у стицању имовине током трајања брачне заједнице са туженим и саслушан је вештак, док 16 рочишта није било одржано, и то: једно због недоласка пуномоћника тужиље, што је довело до продужења поступка за два месеца, три због спречености поступајућег судије, једно због спречености председника већа, два због штрајка адвоката, седам због процесних недостатака, а два на сагласан предлог пуномоћника парничних странака због покушаја мирног решења спора, што је довело до укупног продужења поступка за годину и по дана.

Увидом у списе предмета је утврђено да ниједно рочиште није било заказано у периодима од 23. децембра 2004. до 21. септембра 2005, и од 10. новембра 2009. до 10. новембра 2010. године.

Од 2010. године предмет је био у надлежности Првог основног суда у Београду где се водио под бројем П. 34519/10, а од 2014. године био је у надлежности Трећег основног суда у Београду где се водио по истим бројем П. 34519/10.

Пресудом Трећег основног суда у Београду П. 34519/10 од 5. септембра 2014. године, у ставу првом изреке, одбијен је, као неоснован, тужбени захтев да се утврди да је тужиља, по основу стицања у браку са туженим, сувласник са $\frac{1}{2}$ идеална дела на породичној стамбеној кући на катастарској парцели број .../1, са правом сукоришћења означене к.п, ближе описано у изреци, катастарске парцеле број ..., у КО Б, њиви, као и покретним стварима ближе означеним у изреци, што би тужени био дужан да призна и трпи да на основу ове пресуде тужиља упише право својине на означеним непокретностима, као и да преда тужиљи у државину означене покретне ствари; у ставу другом изреке, обавезана је тужиља да туженом накнади трошкове парничног поступка у износу од 202.500,00 динара.

Подноситељка је 11. децембра 2015. године поднела жалбу против наведене пресуде и пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 239/17 од 8. фебруара 2017. године одбијена је као неоснована жалба тужиље и потврђена је првостепена пресуда Трећег основног суда у Београду П. 34519/10 од 5. септембра 2014. године.

4. За одлучивање Уставног суда о предметној уставној жалби од значаја су следеће одредбе Устава и закона:

Одредбом члана 32. став 1. Устава, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлога 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, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91 и „Службени лист СРЈ», бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02) који је био на снази у време покретања оспореног парничног поступка, било је прописано: да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова и да онемогући сваку злоупотребу права која странкама припадају у поступку (члан 10.); да је свака странка дужна да изнесе чињенице и предложи доказе на којима заснива свој захтев или којим побија наводе и доказе противника (члан 219.); да доказивање обухвата све чињенице које су важне за доношење одлуке, а који ће се докази извести ради утврђивања одлучних чињеница решава суд (члан 220.).

Такође, Законом о парничном поступку («Службени гласник РС», бр. 125/04 и 111/09) било је прописано: да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року; да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова (члан 10.

ст. 1. и 2.); 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.).

5. Период оцене разумне дужине трајања предметног парничног поступка који спада у надлежност Уставног суда, *ratione temporis*, почео је дана 8. новембра 2006. године, када је проглашен и ступио на снагу Устав Републике Србије, који установљава уставну жалбу као правно средство за заштиту повређених и ускраћених људских права и слобода и свакоме јемчи право на јавно расправљање и одлучивање о његовим правима и обавезама у разумном року. Међутим, Уставни суд сматра да се ради утврђивања оправданости дужине трајања поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године, до када је предмет био нерешен три и по године, тако да је за оцену постојања повреде права подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року, релевантан цео период, од дана подношења тужбе – 29. јула 2003. године, па до правноснажног окончања поступка – 8. фебруара 2017. године.

Разумна дужина судског поступка је релативна категорија која зависи од низа чинилаца и мора се проценити у сваком појединачном случају према његовим специфичним околностима. Сложеност чињеничних и правних питања у конкретном предмету, понашање подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступање надлежних судова и природа захтева, односно значај предмета спора за подносиоца, основни су чиниоци који утичу на оцену разумне дужине судског поступка.

Уставни суд и у овом предмету констатује да је примарна дужност судова да поступак спроведу без одуговлачења, да правовремено и ефикасно реагују у вршењу својих процесних овлашћења и да благовремено предузму све расположиве законске мере у циљу окончања сваког покренутог поступка. Уставни суд наглашава да је у правној држави од изузетне важности доношење, а затим и спровођење судских одлука без одлагања, како се не би угрозила делотворност судске заштите Уставом зајемчених права и слобода и како би се одржало поверење грађана у судове као органе државне власти.

Оцењујући спроведени поступак у предметној грађанскоправној ствари, полазећи при томе од праксе и критеријума Уставног суда, као и међународних институција за заштиту људских права, Уставни суд је утврдио да надлежни судови нису ефикасно и делотворно поступали како би се предметни парнични поступак окончао у разумном року и да би се о тужби одлучило без непотребног одуговлачења.

Наиме, укупно трајање парничног поступка од 13 година и седам месеци представља његово неразумно дуго трајање како по пракси овога суда, тако и по критеријумима и мерилима међународних организација за заштиту људских права и у значајној мери прекорачује стандард суђења у разумном року.

Уставни суд налази да је претежан допринос прекомерном трајању поступка дао првостепени суд који је мериторно одлучио након 11 година и два месеца од поднете тужбе. Такође, тај суд је имао два периода потпуне неактивности када није заказао ниједно рочиште, и то први период у трајању

од десет месеци (од 23. децембра 2004. до 21. септембра 2005. године) и други период у трајању од годину дана (од 10. новембра 2009. до 10. новембра 2010. године). Такође, седам рочишта пред тим судом није било одржано због процесних недостатака, а без навођења разлога за њихово неодржавање.

Међутим, другостепени суд је ефикасно поступао јер је жалбени поступак пред тим судом трајао око годину дана.

Уставни суд налази да је предмет спора био од материјалног значаја за подносиоце и подносиоца је имала легитиман интерес да се поступак оконча у разумном року.

Испитујући понашање подносиоце, Суд указује да је подносиоца уставне жалбе у одређеној мери допринела продужењу парнице, имајући у виду да једно рочиште није било одржано због одсуства њеног пуномоћника, а два на сагласан предлог пуномоћника странака, због покушаја мирног решења спора, а што је све довело до продужења трајања парнице за годину дана и осам месеци.

Уставни суд налази да предметни поступак није био сложен јер током трајања поступка није било посебно комплексних чињеничних и правних питања које је поступајући суд требало да разјасни пре одлучивања.

Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да је подносиоци уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, у поступку који је вођен прво пред Првим основним судом у Београду, а затим пред Трећим основним судом у Београду под бројем П. 34519/10 (раније предмет Четвртог општинског суда у Београду П. 3464/03), те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио да се правично задовољење подносиоце уставне жалбе због констатоване повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.500 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.

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју је подносиоца уставне жалбе претрпела због учињене повреде права, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају. Уставни суд је посебно ценио дужину трајања парничног поступка, допринос подносиоце дужини трајања парнице, као и животни стандард у држави, те чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за љуска права.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду, пре свега, актуелну праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Савић и други против Србије*, од 5. априла 2016. године. Наиме, наведеном пресудом је констатовано да се утврђивањем од стране Уставног суда да је повређено право подносиоца

на суђење у разумном року, признаје повреда на коју су се жалили и да је тиме задовољен само први услов утврђен у судској пракси Европског суда, али да статус жртве зависи од тога да ли је правично задовољење које је додељено адекватно, а како је то предвиђено чланом 41. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Европски суд за људска права је у вези са овим подсетио да се у предметима који се односе на дужину поступка, једна о карактеристика довољног обештећења које може да отклони статус жртве странке односи на додељени износ, који зависи, посебно од карактеристика и делотворности правног лека. Да ли досуђени износ може да буде сматран разумним, мора да буде оцењено у светлу свих околности случаја, што укључује не само трајање поступка у конкретном случају, већ и вредност досуђеног износа у светлу животног стандарда у држави која је у питању и чињенице да ће накнада на основу штете по основу националног система генерално бити досуђена и исплаћена много брже него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права на основу члана 41. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Овакав став Европски суд је заузео и у пресудама *Блајојевић и друџи њројив Србије*, од 24. маја 2016. године, *М.Б. - МАК Чачак ДОО и друџи њројив Србије*, од 27. септембра 2016. године, *Ковић и друџи њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Павловић и Панџовић њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Живковић њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Боровић и друџи њројив Србије*, од 11. априла 2017. године, *Билић њројив Србије*, од 17. октобра 2017. године и *Миловановић њројив Србије*, од 19. децембра 2017. године. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда за људска права, Уставни суд је одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну компензацију за повреду права коју је подносиатељка уставне жалбе претрпела због неажурности поступања судова.

Овакав став Уставни суд је заузео и у Одлуци Уж-2936/2016 од 24. маја 2018. године.

7. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3208/2017 од 17. јануара 2019. године

Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак)

У конкретном случају, судови су у оспореним одлукама пропустили да образложе из којих разлога је неоснован део тужбеног захтева којим је тужилац тражио да се утврди његово право коришћења катастарских

парцела, имајући у виду да је првостепени суд утврђивао само да ли су се стекли услови за стицање права својине, а другостепени суд се овим захтевом тужиоца није бавио, већ деобом земљишта, на коју се тужбени захтев није односио, због чега је оспореним пресудама повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, а штетне последице учињене повреде права могу се отклонити једино поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да у поновном поступку другостепени суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца изјављеној против првостепене пресуде, па је у овом делу Суд усвојио уставну жалбу.

Суд је оценио да се конкретно укупно трајање поступка који се оспорава уставном жалбом од четири године и девет месеци не може сматрати неразумно дугим, па је у том делу одбацио уставну жалбу, као очигледно неосновану.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. П. и утврђује да је пресудом Основног суда у Нишу П. 4395/12 од 9. децембра 2013. године и пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 1425/14 од 3. јуна 2014. 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. 1425/14 од 3. јуна 2014. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Основног суда у Нишу П. 4395/12 од 9. децембра 2013. године.

3. Одбациује се уставна жалба С. П. изјављена због повреде права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава, у парничном поступку који је вођен пред Основним судом у Нишу у предмету П. 4395/12, раније пред Општинским судом у Нишу у предмету П. 6601/2009.

О б р а з л о ж е њ е

1. С. П. из Доњег Комрена изјавио је Уставном суду, 24. јула 2014. године, уставну жалбу против пресуде Основног суда у Нишу П. 4395/12 од 9. децембра 2013. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 1425/14 од 3. јуна 2014. године, због повреде права на достојанство и слободан развој личности, права на неповредивост физичког и психичког интегритета, права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 23, члана 25. став 1, члана 32. став 1 и члана 58. став 1. Устава Републике Србије, као и због повреде права на суђење у разумном року у парничном поступку који је вођен пред Основним судом у Нишу у предмету П. 4395/12, раније пред Општинским судом у Нишу у предмету П. 6601/2009.

У уставној жалби је навео да му је отац 1969. године усменим уговором о поклону оставио део катастарске парцеле која се тада водила под бројем ..., Доњи Комрен, да је исте године оградио тај део и саградио кућу у којој живи са породицом од 1970. године. Парцеле .../1 и .../2 су настале цепањем парцеле Сматра да је уговором о поклону и одржајем стекао право својине, а од 1980. године, када су предметне парцеле обухваћене Одлуком о одређивању градског грађевинског земљишта, право коришћења.

Повреду права на суђење у разумном року подносилац образлаже околношћу да је поступак трајао пет година, а могао је да се заврши на највише три рочишта, уколико су судови сматрали да је његов захтев неоснован. Првостепени суд је најпре усвојио тужбени захтев, а Апелациони суд је такву одлуку укинуо ради допуне доказног поступка, а не због неоснованости тужбеног захтева, да би у поновном поступку првостепени суд донео одбијајућу одлуку, коју је другостепени суд потврдио. Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорене акте и утврди му право на накнаду нематеријалне штете.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложу уз уставну жалбу и судске списе Основног суда у Нишу П. 4395/12, раније Општинског суда Нишу П. 6601/09, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Тужилац је 8. септембра 2009. године поднео Општинском суду у Нишу тужбу против В.П. којом је тражио да се утврди да је власник катастарске парцеле број .../1 површине пет ари и породичне куће која се на њој налази по основу личне градње.

До доношења првостепене пресуде суд је заказао 13 рочишта за главну расправу, од чега није одржао четири: два због спреченост поступајућег судије, једно јер тужени није био уредно позван и једно како би се одређени судски вештак изјаснио на примедбе. Једно рочиште за главну расправу је одложено како би тужилац проверио број парцеле коју је навео у тужби, а два су одложена како би прецизирао тужбени захтев. Тужбени захтев је прецизиран 23. марта 2010. године, као и 12. децембра 2010. године, када је тужбом обухваћен и тужени Град Ниш. Суд је извео доказ саслушањем парничних станака, обављено је вештачење од стране судског вештака геодетске струке и извршен је увид у писмену документацију.

Пресудом Основног суда у Нишу П. 964/10 од 19. марта 2012. године, ставом првим изреке, усвојен је прецизирани тужбени захтев и утврђено је право својине тужиоца на означеним деловима парцеле број .../1 и парцеле број .../2, Доњи Комрен, до 1980. године, а од 1980. године право трајног коришћења; ставом другим изреке пресуде утврђено је да је тужилац власник ванкњижне породичне стамбене зграде изграђене на предметним парцелама

по основу личне градње; трећим ставом изреке пресуде обавезан је тужени да тужиоцу надокнади трошкове поступка.

Пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 1448/12 од 28. августа 2012. године одбијена је као неоснована жалба туженог В. П. и потврђена је ожалбена првостепена пресуда у другом ставу њене изреке, а укинута у првом и трећем ставу изреке и предмет је враћен истом суду на поновно суђење.

У поновном поступку суд је заказао девет рочишта за главну расправу, од чега нису одржана три: једно зато што тужени није био уредно позван, једно ради достављања налаза вештака и једно није одржано на сагласан предлог странака како би се изјаснили на налаз судског вештака. На рочишту 28. јануара 2013. године, које није одржано јер тужени није био уредно позван, тужилац је предложио да се изведе доказ саслушањем два сведока. У доказном поступку суд је извршио увиђај, обављено је вештачење, два допунска вештачења и саслушана су два сведока.

Оспореном пресудом Основног суда у Нишу П. 4395/12 од 9. децембра 2013. године одбијен је тужбени захтев тужиоца којим је тражио да му се утврди право својине и право коришћења на деловима парцела број .../1 и .../2 Доњи Комрен. У образложењу ове пресуде је, између осталог, наведено да тужилац тражи утврђење права својине, односно права коришћења и на деловима парцеле на којима никада није био у законитој државини, јер уговор о поклону није био правно ваљан, да до 1980. године није ни протекао рок од 20 година за стицање права својине путем одржаја, те да од 1980. године и национализације предметног земљишта нема могућности за стицање био каквог права.

Апелациони суд у Нишу је оспореном пресудом Гж. 1425/14 од 3. јуна 2014. године одбио жалбу тужиоца и потврдио првостепену пресуду наводећи да је, према чињеничном стању утврђеном током првостепеног поступка, тужилац на спорној парцели, коју је 1969. године добио „усменим поклоном“ од сада покојног оца парничних странака, саградио породичну кућу 1970. године; да је у време када му је уступљен део парцеле она је носила број..., а део ове парцеле је добио и тужени В.П. уговором о поклону који је сачињен у писменој форми и непрекидно га користи; да је парцела од 1980. године представља градско грађевинско земљиште и од тада носи број .../1 и .../2; да је вештачењем утврђено да разграничење парцела не може да се изврши без урбанистичког решења, с обзиром на то да су обухваћене одлуком о одређивању градског грађевинског земљишта; да начин коришћења парцела одређују стамбене зграде и да други начин коришћења није могућ и да се ради о јединственој парцели, без обзира што су означене под бројевима, јер између њих не постоји међа. Даље је наведено је да се деоба парцеле врши одговарајућим урбанистичким решењем које доноси надлежни орган и којим се уређује тзв. „градилиште“, које представља површину под објектом и површину неопходну за коришћење објекта, да се ради се о земљишту под посебним режимом, на које се примењују одговарајући законски прописи из области планирања и изградње, чије се мере и границе не могу мењати, изузев одлуком надлежних управних органа.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду, поред осталих, указује подносилац у уставној жалби 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.

Чланом 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), 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.

Чланом 1. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09), који је био на снази у време подношења тужбе, било је прописано да се овим законом уређују услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката, вршење надзора над применом одредаба овог закона и инспекцијски надзор, друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката.

Одредбама члана 70. поменутог Закона било је прописано: да по захтеву власника објекта, орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинско-правне послове, доноси решење о утврђивању земљишта за редовну употребу објекта и формирању грађевинске парцеле (став 2.); да се решење о утврђивању земљишта за редовну употребу објекта и формирању грађевинске парцеле доноси у случају да постојећа катастарска парцела, на којој је објекат изграђен, представља само земљиште испод објекта, или да се ради о објекту за који је поднет захтев за легализацију и за који је надлежни орган утврдио да постоји могућност легализације, односно донето решење о легализацији у складу са раније важећим законом, или да је у поступку конверзије права коришћења потребно утврдити земљиште за редовну употребу постојећег објекта, када је власник објекта физичко или правно лице, а носилац права коришћења на грађевинском земљишту на коме је тај објекат изграђен јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина или Република Србија, односно друго правно лице чији је оснивач јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина или Република Србија (став 3.); да решење из става 2. овог члана садржи све потребне елементе за формирање грађевинске парцеле, у складу са важећим планским документом, које надлежни орган прибавља по службеној дужности (став 5.).

Новелираним одредбама члана 70. Закона о планирању и изградњи (према Закону о изменама и допунама Закона, објављеном у «Службеном гласнику РС», број 24/11) било је прописано: да се захтев за утврђивање земљишта за редовну употребу објекта и формирање грађевинске парцеле подноси органу јединице локалне самоуправе надлежном за имовинско-правне послове, ако постојећа катастарска парцела на којој је објекат изграђен

представља само земљиште испод објекта, осим у случају из става 2. овог члана, или када се ради о објекту за који је поднет захтев за легализацију и за који је надлежни орган утврдио да постоји могућност легализације, односно за који је донето решење о легализацији у складу са раније важећим законом, када је такав објекат изграђен на грађевинском земљишту на коме је као носилац права коришћења, односно власник уписана јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина, Република Србија, односно лица чији су они оснивачи, или у случају када је у поступку конверзије права коришћења потребно утврдити земљиште за редовну употребу постојећег објекта, када је власник објекта физичко или правно лице, а као носилац права коришћења на грађевинском земљишту на коме је објекат изграђен уписана јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина, Република Србија или правно лице чији је оснивач јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина или Република Србија или друго правно, односно физичко лице (став 3.); да решење о утврђивању земљишта за редовну употребу објекта и о формирању грађевинске парцеле доноси орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинско-правне послове (став 9.).

5. Будући да подносилац уставне жалбе сматра да му је право на правично суђење повређено произвољном применом материјалног права, Уставни суд и овом приликом подсећа на свој став да није у његовој надлежности да у поступку по уставној жалби оцењује законитост одлука и правилност правних закључака редовних судова. Тумачење и примена меродавног права у надлежности је поменутих 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.

Уставни суд указује да, сагласно члану 32. став 1. Устава, 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. Међутим, 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, поред осталих, пресуду Европског суда за људска права у предмету *Ruiz Torija împoтив Шпаније*, од 9. децембра 1994. године).

Уставни суд констатује да је подносилац уставне жалбе тужбеним захтевом тражио да се утврди његово право својине на породичној стамбеној згради која се налази на предметним парцелама, као и право својине, односно право коришћења означених делова тих парцела, које представљају грађевинско земљиште. Одлука судова којом је тужиоцу признато право својине на породичној стамбеној згради је постала правноснажна, а поступак је настављен у погледу преосталог постављеног захтева. Првостепени суд је одбио тужбени захтев са образложењем да у конкретном случају

нису испуњени услови за стицање права својине путем одржаја не дајући никакве разлоге који би се односили на део тужбеног захтева којим је тужилац тражио утврђење права коришћења. Другостепени суд је прихватио утврђено чињенично стање и примену материјалног права од стране првостепеног суда, налазећи да се деоба предметне парцеле врши одговарајућим урбанистичким решењем које доноси надлежни орган и којим се уређује тзв. „градилиште“, које представља површину под објектом и површину неопходну за коришћење објекта, да се ради о земљишту под посебним режимом, на које се примењују одговарајући законски прописи из области планирања и изградње и чије се мере и границе не могу мењати, изузев одлуком надлежних управних органа.

Одредбама Закона о планирању и изградњи уређен је поступак утврђивања земљишта за редовну употребу објекта и формирања грађевинске парцеле, те је предвиђена надлежност органа јединице локалне самоуправе надлежног за имовинско-правне послове. Међутим, како је право коришћења грађевинског земљишта стварно, тј. имовинско право и како се деклараторном тужбом, између осталог, може тражити утврђење неког права или правног односа, то је и суд у парничном поступку овлашћен да уреди односе између уговорних страна када је право коришћења спорно.

У конкретном случају, судови су у оспореним одлукама пропустили да образложе из којих разлога је неоснован део тужбеног захтева којим је тужилац тражио да се утврди његово право коришћења катастарских парцела, имајући у виду да је првостепени суд утврђивао само да ли су се стекли услови за стицање права својине, а да се другостепени суд, сем што је констатовао да је „вештачењем утврђено да коришћење парцела одређују саме зграде и да други начин коришћења није могућ“, овим захтевом тужиоца није ни бавио, већ деобом земљишта, на коју се тужбени захтев није ни односио.

Стога је Уставни суд утврдио да је оспореним пресудама Апелационог суда у Нишу Гж. 1425/14 од 3. јуна 2014. године и Основног суда у Нишу П. 4395/12 од 9. децембра 2013. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, те је уставну жалбу у овом делу усвојио и одлучио као у тачки 1. изреке, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 - Одлука УС, 40/15 - др. закон и 103/15).

6. Уставни суд је закључио да се штетне последице учињене повредом права на правично суђење могу отклонити једино поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да у поновном поступку другостепени суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца изјављеној против пресуде Основног суда у Нишу П. 4395/12 од 9. децембра 2013. године, те је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је у спроведеном претходном поступку утврдио да је парнични поступак чије се трајање оспорава уставном жалбом правноснажно окончан за четири године и девет месеци.

Полазећи од претходно утврђеног, Уставни суд је оценио да, без обзира што је разумна дужина трајања поступка релативна категорија која зависи од околности сваког конкретного случаја, конкретно трајање поступка који се оспорава уставном жалбом се објективно не може сматрати неразумно дугим.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, у тачки 3. изреке одбацио уставну жалбу, као очигледно неосновану.

8. С обзиром на то да је утврдио повреду права на правично суђење и да је одредио отклањање штетних последица утврђене повреде права поништајем оспорене другостепене пресуде, Уставни суд није разматрао истакнуте повреде члана 23. ст. 1. и 2, члана 25. став 1. и члана 58. став 1. Устава.

9. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6240/2014 од 24. јануара 2019. године

**Нису повређена права на правично суђење и на једнаку
заштиту права, из члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава
(парнични поступак – рехабилитационо обештећење)**

Уставни суд је оценио да је правна оцена поступајућих судова да подносилац – као наследник рехабилитованог лица, у околностима конкретного случаја, има само право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе његовог оца, заснована на уставноправно прихватљивом и неарбитрерном 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 и обим тих права, па тако и право деце рехабилитованих лица која су, за време трајања повреде права и слободе родитеља, расла без родитељског старања, на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе родитеља. Такође, оспорена ревизијска пресуда, у делу у коме је коначно одлучено о висини накнаде нематеријалне штете, донета је уз примену меродавног материјалног права и досуђени новчани износи не представљају израз произвољности или неприхватљиве примене материјалног права, а ревизијски суд дао је довољне, јасне и уставноправно прихватљиве разлоге на којима заснива своју одлуку, те је приликом одмеравања висине накнаде штете ценио све околности конкретного случаја, водећи рачуна о значају повређеног добра и циљу коме та накнада служи, па и о томе да се њоме не погодује тежњама неспојивим са њеном природом и друштвеном сврхом.

У односу на наводе о повреди права на једнаку заштиту права због неједнаког поступања судова приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете, Суд налази да су и они без основа, јер се не ради о идентичном чињеничном и правном стању у овом и поступцима на које подносилац указује, а дужина трајања лишења слободе, односно период у коме је лицу било ускраћено родитељско старање због лишења слободе је само једна од више релевантних околности за оцену висине накнаде штете, која се, према устаљеној пракси редовних судова, не одмерава тарифирањем накнаде по данима лишења слободе, односно provedеним без родитељског старања, него узимањем у обзир свих релевантних околности.

Из свих изнетих разлога, Суд је оценио да посноциосу уставне жалбе нису повређена права на правично суђење и на једнаку заштиту права, па је уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану.

У односу на наводе о повреди права на људско достојанство из члана 23. став 1. Устава и права из члана 35. Устава, Суд је нашао да уставна жалба не садржи уставноправне разлоге којима се, са становишта Уставом утврђене садржине ових права, поткрепљује тврдња о њиховој повреди, односно да се само формално позива на повреду права, па је у том делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба А. С. изјављена против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1350/14 од 15. априла 2015. године и пресуде Врховног касационог суда Рев. 1544/15 од 29. октобра 2015. године због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 36. 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. А. С. из Чачка поднео је Уставном суду, 11. јуна 2015. године, преко пуномоћника Љ. М, адвоката из Чачка, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1350/14 од 15. априла 2015. године, због повреде права на људско достојанство, права на правично суђење, права на рехабилитацију и накнаду штете и права на једнаку заштиту права, зајемчених одредбама члана 23. став 1, члана 32. став 1, члана 35. ст. 1. и 2. и члана 36. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено да подносилац оспорава пресуду Апелационог суда у делу у коме је преиначена првостепена пресуда и правноснажно одбијен тужбени захтев за накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе рехабилитованог лица, а преко

досуђеног износа. Повреду права на правично суђење подносилац заснива на наводима о арбитрерној и произвољној примени материјалног права приликом одлучивања о предметном тужбеном захтеву за накнаду нематеријалне штете, и то како у погледу оцене суда да подносилац има право само на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе, тако и у погледу висине досуђене штете. С тим у вези, подносилац је оспорио и одлуку првостепеног суда да не прихвати његов доказни предлог и изведе доказ медицинским вештачењем на околност свих видова нематеријалне штете коју је претрпео, истичући да поступајући судови нису ни покушали да утврде да ли су код подносиоца постојали сви видови нематеријалне штете јер нису извели доказ вештачењем. Подносилац сматра да му је право на правично суђење повређено и због пропуста другостепеног суда да образложи своју одлуку. Повреду права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава подносилац заснива на наводима о неједнаком поступању судова у истој чињеничној и правној ситуацији у погледу висине досуђене накнаде нематеријалне штете. Повреду права из члана 23. став 1. Устава подносилац образлаже суштински истим наводима на којима темељи и своје тврдње о повреди права на правично суђења, док повреду права из члана 35. Устава подносилац није уопште образложио. Подносилац је оспорио и одлуку о трошковима поступка из разлога што је „обавезан на плаћање таксе на тужбу, пресуду и жалбу“ и поред тога што је одредбом члана 12. став 2. Закона о рехабилитацији предвиђено да је подносилац захтева у поступку рехабилитације ослобођен плаћања трошкова поступка. Подносилац сматра да се и у томе огледа произвољна примена права и да му је и таквом одлуком повређено право на правично суђење. Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди повреду означених права и да поништи оспорену другостепену пресуду.

Подносилац је, 10. јуна 2016. године, поднео Уставном суду уставну жалбу и против пресуде Врховног касационог суда Рев. 1544/15 од 29. октобра 2015. године због повреде права из члана 23. став 1, члана 32. став 1, члана 35. ст. 1. и 2. и члана 36. став 1. Устава. У жалби су, у највећем делу, поновљени наводи из уставне жалбе од 11. јуна 2015. године. Поред тога, подносилац је навео да је и Врховни касациони суд у оспореној одлуци арбитрерно и произвољно применио материјално право, као и да је пропустио да образложи своју одлуку, истичући посебно да нису наведени разлози због којих суд сматра да је предметни тужбени захтев превисоко постављен. У прилог тврдњи о повреди права на једнаку заштиту права, подносилац је навео да су судови у одлукама које је приложио уз уставну жалбу досуђивали веће износе накнаде „због повреде права на лишење слободе по једном дану, него што је подносиоцу уставне жалбе признато и досуђено оспореном одлуком“. Подносилац сматра да је накнада која је оспореном одлуком досуђена тужиоцу понижавајућа и да је стога подносиоцу повређено право на људско достојанство, као и право на правично суђење и на једнаку заштиту права. У односу на одлуку о трошковима поступка, подносилац је истакао и повреду права на једнаку заштиту права, из разлога што су поједини судови ослобађали тужиоце плаћања

судских такси у споровима за рехабилитационо обештећење. Подносилац ни у овој уставној жалби није навео разлоге на којима заснива тврдњу о повреди права из члана 35. Устава. Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди повреду означених права и да поништи оспорену ревизијску пресуду. Уставни суд је поводом ове уставне жалбе формирао предмет Уж-4621/2016.

На основу одредаба члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је, наведене уставне жалбе подносилаца спојио, ради јединственог одлучивања.

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 приложу уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Вишег суда у Чачку П. 13/13 од 13. јануара 2014. године, у ставу првом изреке, обавезана је тужена Република Србија – Министарство правде да тужиоцу, овде подносиоцу уставне жалбе, на име накнаде нематеријалне штете због лишења слободе његовог оца, сада покојног В. С, исплати износ од 2.000.000,00 динара, са опредељеном законском затезном каматом. У ставу другом изреке пресуде одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца да се обавезе тужена да му на име накнаде нематеријалне штете због лишења слободе његовог оца, због повреде части и угледа и претрпљених душевних болова због смрти блиског лица, поред износа досуђеног у ставу првом изреке, плати износ од још 39.846.000,00 динара, са опредељеном законском затезном каматом, док је у ставу четвртом изреке тужена обавезана да тужиоцу на име накнаде трошкове поступка исплати износ од 17.565,00 динара. У ставу трећем изреке пресуде одбијен је тужбени захтев за накнаду нематеријалне штете тужиље М. С, а која иначе није подносилац уставне жалбе у овом предмету. У образложењу првостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је тужбени захтев тужиоца у делу којим је тражио накнаду нематеријалне штете због повреде части и угледа одбијен као неоснован, јер одредбама чл. 21. и 26. Закона о рехабилитацији није предвиђен посебан вид рехабилитационог обештећења за овај вид штете другим лицима, осим лицу које је рехабилитовано, док је тужбени захтев тужиоца у делу у коме је тражио накнаду штете за душевне болове због смрти блиског лица одбијен као неоснован, јер је у току поступка утврђено да смрт тужиоцевог оца није у узрочно-последичној вези са лишењем слободе и неоправданом осудом.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1350/14 од 15. априла 2015. године, у ставу првом изреке, одбијене су као неосноване жалбе тужилаца и потврђена је првостепена пресуда у другом и трећем ставу изреке. У ставу другом изреке пресуде, преиначена је првостепена пресуда у ставу првом и четвртном изреке, тако да гласи: „1. Делимично се усваја тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, и обавезује се тужена да тужиоцу на име накнаде нематеријалне штете због лишења слободе његовог оца исплати износ од 400.000,00 динара са опредељеном законском затезном каматом. 2. Одбија се као неоснован тужбени захтев тужиоца у делу у коме је тражио да се обавезе тужена да му на име накнаде нематеријалне штете због лишења слободе његовог оца исплати још 1.600.000,00 динара. 3. Обавезује се тужена да тужиоцу на име трошкова поступка исплати износ од 3.682,50 динара.“ У оспореној другостепеној пресуди је, поред осталог, наведено: да су неосновани жалбени наводи којима се побија закључак првостепеног суда у погледу права на накнаду нематеријалне штете због смрти рехабилитованог лица и због повреде части и угледа; да су Законом о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11) изричито прописана права рехабилитованих лица (члан 20.) и права других лица, као и услови за остваривање тих права (члан 26.), што је правилно ценио првостепени суд, па су жалбени наводи којима се указује супротно неосновани.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев. 1544/15 од 29. октобра 2015. године, у ставу првом изреке, делимично је усвојена ревизија тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, и преиначена је другостепена пресуда у ставу другом изреке, тач. 2. и 3, тако што је обавезана тужена да тужиоцу на име накнаде нематеријалне штете због лишења слободе његовог оца, поред досуђеног износа, исплати и износ од 600.000,00 динара, са опредељеном законском затезном каматом, као и трошкове парничног поступка у износу од 84.750,00 динара. У ставу другом изреке пресуде ревизија тужиоца у преосталом делу одбијена је као неоснована. У оспореној ревизијској пресуди, поред осталог, наведено је: да је, према утврђеном чињеничном стању, тужилац син сада покојног В. С. (рођен 14. јануара 1947. године, преминуо 18. јануара 2011. године), који је пресудом Окружног суда у Чачку К. 4/80 од 15. марта 1980. године био осуђен због извршења два кривична дела, и то кривичног дела удруживања ради непријатељске делатности из члана 136. став 2. у вези става 1. у вези члана 114. КЗ СФРЈ, на казну затвора у трајању од осам година и шест месеци, и због кривичног дела тешка крађа из члана 250. став 1. тачка 1. КЗ СФРЈ, на казну затвора у трајању од једне године, па му је била изречена јединствена казна затвора у трајању од девет година; да је покојни отац тужиоца укупно био лишен слободе седам година, седам месеци и десет дана; да је правноснажним решењем Окружног суда у Чачку Рех. 1/06 од 23. јануара 2008. године делимично усвојен захтев за рехабилитацију сада покојног В. С. и да је утврђено да је ништава правноснажна пресуда Окружног суда у Чачку К. 4/80 од 15. марта 1980. године у делу којим је он осуђен за кривично дела удруживања ради непријатељске делатности и поништене су правне последице те осуде; да је утврђено да је отац тужиоца

од 1979. године боловао од канцера у вези које болести је исте године над њим предузет оперативни захват, а потом вршена и терапија зрачења, те да је лечење завршено 20. јула 1979. године; да је отац тужиоца преминуо 24 године након изласка из затвора, те да његова болест која је била разлог смрти није у узрочно-последичној вези са боравком у затвору, односно да између његове смрти и боравка у затвору не постоји узрочно-последична веза; да су нижестепени судови, на овако утврђено чињенично стање, правилно применили материјално право – одредбе члана 7. тачка 5) и члана 26. став 3. Закона о рехабилитацији, оцењујући да тужилац има право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе родитеља у складу са законом којим се уређују облигациони односи; да је међутим, по оцени Врховног касационог суда, одлука другостепеног суда у делу у коме је одбијен захтев тужиоца за накнаду нематеријалне штете делимично заснована на погрешној примени материјалног права, и то одредбе члана 200. Закона о облигационим односима, те да је из тих разлога преиначена другостепена пресуда у ставу другом тачка 2. изреке; да тужилац, као лице коме је било ускраћено родитељско старање у периоду од седам година, а почев од пете године живота, има право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе његовог оца, а према одредбама члана 7. тачка 5) и члана 26. став 3. Закона о рехабилитацији; да оцењујући околности конкретног случаја, и то да је тужилац почев од своје пете године, па наредних нешто више од седам и по година, био лишен очевог присуства, његовог старања, издржавања, пажње и љубави, да је током одрастања и школовања код тужиоца постојала свест о негативном односу околине према њему због боравка његовог оца у затвору, те да су се последице очеве осуде свестрано одразиле на личност и живот тужиоца, Врховни касациони суд налази да досуђени износ накнаде нематеријалне штете није адекватан значају повређеног добра тужиоца и циљу коме накнада служи; да је из тих разлога пресуда другостепеног суда делимично преиначена, па је на основу члана 200. Закона о облигационим односима тужена обавезана да тужиоцу, поред досуђеног износа од 400.000,00 динара, исплати и износ од 600.000,00 динара; да износ од укупно 1.000.000,00 динара представља правичну новчану накнаду којом ће се постићи сатисфакција тужиоца за претрпљене душевне патње; да је тражени износ накнаде нематеријалне штете преко досуђеног износа - за још 40.864.000,00 динара превисоко постављен; да је Врховни касациони суд, имајући у виду критеријуме за одређивање висине правичне новчане накнаде из члана 200. став 2. Закона о облигационим односима, ревизију тужиоца одбио као неосновану; да се ниједним ревизијским наводом не доводи у сумњу правилност оцене да износ од 1.000.000,00 динара представља правичну новчану накнаду која је сразмерна јачини и трајању душевних болова које је тужилац претрпео; да су приликом одмеравања накнаде узети у обзир значај повређеног добра и циљ коме правична новчана накнада служи, а то је ублажавање последица претрпљених болова; да досуђивање већег износа не би било у складу са сврхом која се остварује правичном накнадом; да ревизијски суд налази

да се не могу прихватити наводи ревизије да је важећа судска пракса да се лицима због неосноване осуде за један дан неоснованог лишења слободе досуђује накнада у означеном износу, из чега следи да је тужиоцу требало досудити најмање 14.442.000,00 динара; да изложено правно схватање нема упориште у Закону о рехабилитацији и Закону о облигационим односима, као ни у било ком другом важећем пропису; да на другачију оцену правилности примене материјалног права од стране нижестепених судова нису од утицаја међународни правни акти на које се ревизија позива; да су цењени и сви други наводи ревизије, али како нису од значаја за могућност доношења другачије одлуке у овој правној ствари, то сходно члану 396. став 1. у вези члана 419. ЗПП нису посебно образлагани; да је Врховни касациони суд, због делимичног преиначења другостепен пресуде и повећања износа који је досуђен на име накнаде нематеријалне штете, а на основу члана 165. став 2. и чл. 153. и 154. Закона о парничном поступку, преиначио и одлуку о трошковима поступка.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде позива подносилац уставне жалбе, зајемчена су следећа људска права, и то: право на достојанство и слободан развој личности (члан 23.), право на правично суђење (члан 32.), право на рехабилитацију и накнаду штете (члан 35.) и право на једнаку заштиту права (члан 36. став 1.). 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 у овом уставносудском предмету од значаја су и одговарајуће одредбе Закона 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“, др. 16/05 и 2/06) и Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11), а које су све наведене у Одлуци Уставног суда Уж-7982/2014 од 8. децембра 2016. године („Службени гласник РС“, број 109/16).

5. Оцењујући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд је утврдио да подносилац своје тврдње о повреди права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава заснива на томе да су поступајући судови приликом одлучивања о захтеву за накнаду нематеријалне штете арбитрерно и произвољно применили материјално право и да оспорене одлуке нису образложене у складу са стандардима права на правично суђење.

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 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.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је оценио да је правна оцена поступајућих судова да подносилац – као наследник рехабилитованог лица, у околностима конкретног случаја, има само право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе његовог оца, заснована на уставноправно прихватљивом и неарбитрерном 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 деца рехабилитованих лица која су, за време трајања повреде права и слободе родитеља, за то време расла без родитељског старања (лица из члана 7. тачка 5) овог закона), имају право на рехабилитационо обештећење, и то право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе родитеља.

Уставни суд налази да наводи подносиоца којима указује да он као дете рехабилитованог лица има право на све видове нематеријалне штете нису основани. Ово не само из напред наведених разлога, већ и због тога што из образложења оспорених пресуда несумњиво произлази да подносилац и није тражио накнаду свих видова нематеријалне штете, а ово се посебно односи на штету за претрпљене душевне болове због умањење животних активности, на којој подносилац посебно инсистира у уставној жалби. Стога су без основа и наводи подносиоца да поступајући судови нису ни покушали да утврде да ли су у конкретном случају постојали сви видови нематеријалне штете, јер нису извели доказ вештачењем.

У вези са изнетим, Уставни суд констатује да је позивање подносиоца на ставове изражене у Одлуци Уставног суда Уж-2789/2014 од 11. децембра 2014. године без утицаја на одлучивање у овом уставносудском спору. 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, нити о захтеву за накнаду нематеријалне штете проузроковане актом тортуре, већ о накнади нематеријалне штете за душевне болове претрпљене због лишења слободе родитеља, то поступајући судови нису поступили супротно наведеној Одлуци Уставног суда.

Када је реч о наводима подносиоца којима оспорава ревизијску пресуду због арбитрерне и произвољне примене материјалног права приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је пошао од чињенице да о висини накнаде нематеријалне штете за претрпљене физичке болове, душевне болове и страх одлучују редовни судови, крећући се у границама захтева правичности и пропорционалности, а у складу са 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)). С тим у вези, Уставни суд указује да само досуђена накнада која је безначајна или очигледно непропорционална значају повређеног добра не би била у складу са гаранцијама права на правично суђење.

Уставни суд је утврдио да је оспорена ревизијска пресуда, у делу у коме је коначно одлучено о висини накнаде нематеријалне штете, донета уз примену меродавног материјалног права, у конкретном случају Закона о облигационим односима, и да досуђени новчани износи не представљају израз произвољности или неприхватљиве примене материјалног права. По оцени Уставног суда, у оспореној пресуди су изнети довољни разлози због чега досуђени износи представљају правичну сатисфакцију за претрпљене душевне болове због лишења слободе рехабилитованог лица, а који се не могу сматрати ни безначајним, нити очигледно непропорционалним значају повређеног добра.

5.2. У погледу навода подносиоца уставне жалбе 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 йрошив 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.

Полазећи од наведеног, а узимајући у обзир садржину образложења оспорене пресуде Врховног касационог суда, Уставни суд сматра да је ревизијски суд дао довољне, јасне и уставноправно прихватљиве разлоге на којима заснива своју одлуку. Ово се посебно односи на део ревизијске одлуке којим је преиначена другостепена пресуда и коначно одлучено о висини

накнаде штете. Наиме, Врховни касациони суд је приликом одмеравања висине накнаде штете ценио све околности конкретног случаја, водећи рачуна о значају повређеног добра и циљу коме та накнада служи, али и о томе да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом, у складу са одредбом члана 200. став 2. Закона о облигационим односима. Стога је Уставни суд оценио да нису основани наводи подносиоца да ревизијски суд није образложио своју одлуку о висини накнаде штете, тј. због чега сматра да је тужбени захтев превисоко постављен.

5.3. По оцени Уставног суда, наводи подносиоца којима оспорава одлуку о трошковима поступка због неправилне примене меродавног права, нису засновани на утемељеним правним аргументима, већ на тврдњама које у основи изражавају субјективно незадовољство подносиоца одлуком о судским трошковима.

Из свих изнетих разлога, Уставни суд је оценио да нису прихватљиве тврдње подносиоца 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. Испитујући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на једнаку заштиту права, Уставни суд је утврдио да подносилац своје тврдње о повреди права из члана 36. став 1. Устава, пре свега, заснива на наводима о неједнаком поступању судова приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете.

Уставни суд најпре констатује да различито поступање судова постоји када судови последње инстанце, у истој чињеничној и правној ситуацији, донесу различите одлуке.

Такође, Уставни указује да се код досуђивања новчане накнаде нематеријалне штете за душевне болове због повреде угледа, части, слободе или права личности, по правилу, не може говорити о идентичном чињеничном стању, с обзиром на то да висина накнаде зависи од стицаја бројних објективних и субјективних околности које приликом одлучивања цене редовни судови, крећући се у границама захтева правичности и пропорционалности, а све у складу са одредбама члана 200. Закона о облигационим односима.

У конкретном случају, подносилац уставне жалбе је као доказ о различитом поступању судова доставио једну пресуду којом је правноснажно одлучено о тужбеном захтеву ради накнаде нематеријалне штете коју је поднело лице које је било неосновано лишено слободе, а према одредбама закона којима је уређен кривични поступак (пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2605/12 од 17. октобра 2012. године), као и две пресуде којима је правноснажно одлучено о тужбеним захтевима рехабилитованих лица за накнаду штете по основу рехабилитационог обештећења (пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2918/14 од 3. фебруара 2015. године и Апелационог суда у Београду Гж 4807/15 од 17. септембра 2015. године). Имајући у виду претходно наведено, те чињеницу да подносилац сматра

да су судови различито поступали управо приликом досуђивања новчане накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да се не може говорити о идентичном чињеничном, нити правном стању у упоредним пресудама и оспореној пресуди. Наиме, из приложених пресуда произлази да је у тим поступцима одлучивано о тужбеном захтеву за накнаду штете за душевне болове због неоснованог лишења слободе, односно о захтевима рехабилитованих лица за накнаду штете по основу рехабилитационог обештећења, а не, као у конкретном случају, о захтеву наследника рехабилитованог лица за накнаду нематеријалне штете, а коју је то лице претрпело као дете због неоснованог лишења слободе његовог оца. Такође, Уставни суд налази да приложене пресуде Основног суда у Суботици и Основног суда Пожеги – Судска јединица у Ивањици не могу бити доказ о неједнаком поступању јер се ради о првостепеним пресудама за које нису пружени докази да су биле предмет преиспитивања пред другостепеним судом као судом последње инстанце.

Поред тога, Уставни суд налази да су без основа наводи подносиоца којима указује да су судови у приложеним пресудама другачије поступали приликом одлучивања о висини накнаде штете лицима која су неосновано лишена слободе и досуђивали знатно веће износе по једном дану проведеном у притвору, односно затвору. Ово не само из напред наведених разлога да није реч о идентичном чињеничном и правном стању, већ и због тога што је дужина трајања лишења слободе, односно период у коме је лицу било ускраћено родитељско старање због лишења слободе, само једна од више релевантних околности за оцену висине накнаде штете, а која се, према устаљеној пракси редовних судова, не одмерава тарифирањем накнаде по данима лишења слободе, односно проведеним без родитељског старања, него узимањем у обзир свих релевантних околности.

Када је реч о наводима подносиоца жалбе који се односе на различито поступање судова у истој чињеничној и правној ситуацији, а у погледу одлуке о трошковима поступка, Уставни суд констатује да подносилац уз уставну жалбу није доставио одговарајуће доказе да су судови у Републици Србији у истој чињеничној и правној ситуацији доносили другачије (различите) одлуке од одлуке о трошковима која се оспорава уставном жалбом.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да нису основани наводи подносиоца да му је оспореним пресудама повређено право на једнаку заштиту права. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу и у овом делу одбио као неосновану и одлучио као у првом делу изреке.

7. У односу на наводе подносиоца о повреди права на људско достојанство из члана 23. став 1. Устава, Уставни суд налази да подносилац своје тврдње о повреди овог права у суштини, заснива на истим разлозима које је истицао и у прилог тврдњама о повреди права на правично суђење и повреди права на једнаку заштиту права, и то због висине досуђене накнаде штете. Имајући то у виду, Уставни суд је оценио да уставна жалба не садржи уставноправне разлоге којима се, са становишта Уставом утврђене садржине права на достојанство поткрепљује тврдња о повреди тог права.

Што се тиче навода подносиоца о повреди права из члана 35. Устава, Уставни суд налази да се подносилац само формално позива на повреду означеног права и да у уставној жалби није навео ниједан релевантан уставноправни разлог којим је образложио такве своје тврдње.

Стога је Уставни суд, сагласно члану 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.

8. 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.

Одлука Уж-3893/2015 од 24. јануара 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(парнични поступак)**

Недостатак образложења везаних за конкретне чињенице и околности на којима је заснован закључак који је од суштинске важности за право подносиоца уставне жалбе, доводи у сумњу да је Апелациони суд у Београду суд размотрио све специфичне и битне околности конкретног случаја које је био дужан да испита. Уставни суд је, стога, не прејудиицирајући коначан исход парнице, оценио да оспорена пресуда није образложена на начин који задовољава услове из члана 32. став 1. Устава, односно да не задовољава стандарде правичног суђења успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права. Усвајајући уставну жалбу, Суд је, у складу са одредбом члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити само поништајем оспорене пресуде Апелационог суда и одређивањем да исти суд поново одлучи о жалби подносиоца против пресуде Основног суда.

Предлог за одлагање извршења оспорене пресуде је одбачен, у складу са одредбама члана 56. став 3. и члана 86. Закона о Уставном суду, јер је донета коначна одлука о уставној жалби.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. Н. и утврђује да је пресудом Другог основног суда у Београду П. 217/12 од 17. марта 2015. године и пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 3917/15 од 16. децембра 2015. 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 Београду Гж. 3917/15 од 16. децембра 2015. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Другог основног суда у Београду П. 217/12 од 17. марта 2015. године.

3. Одбацује се предлог С. Н. за одлагање извршења пресуде Апелационог суда Гж. 3917/15 од 16. децембра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. С. Н. из Београда изјавио је Уставном суду, 3. фебруара 2016. године, преко пуномоћника З. А, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуда Другог основног суда у Београду П. 217/12 од 17. марта 2015. године и Апелационог суда у Београду Гж. 3917/15 од 16. децембра 2015. године, због повреде права из члана 32. став 1. и члана 36. Устава Републике Србије.

Подносилац уставне жалбе, у суштини, сматра да су му означена права повређена, јер су судови у целости усвојили тужбени захтев, заснивајући свој став о основаности тужбеног захтева само на утуженој фактури тужиоца, а без образложења о томе због чега не прихватају исказе сведока, као и законског заступника тужиоца из којих произлази да тужилац није извео све фактурисане радове. Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену другостепену пресуду и одложи извршење оспореног акта.

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. У спроведеном поступку Уставни суд је извршио увид у документацију достављену уз уставну жалбу, као и у списе Другог основног суда у Београду (у даљем тексту: Основни суд) П. 217/12 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пред Основним судом вођен је парнични поступак по тужби Привредног друштва „Т.“ д.о.о. Београд против подносиоца уставне жалбе, ради исплате дуга од 833.759,24 динара на име уграђене опреме и изведених радова.

На рочишту за главну расправу одржаном 29. јануара 2014. године изведен је доказ саслушањем законског заступника тужиоца, Р.И. који је у свом исказу, поред осталог, истакао и то да тужилац за туженог није извео радове на уградњи линијских дифузора, који су били уговорени и фактурисани,

а из разлога што је међу странкама прекинута сарадња, као и да су уместо уговорених изолованих канала, уграђени флексибилни канали.

На рочишту за главну расправу одржаном дана 27. фебруара 2014. године, изведен је доказ саслушањем сведока В. И. који је у име тужиоца учествовао у предметном пословном односу. Наведени сведок је у свом исказу истакао да је након окончања пословне сарадње, од уговорених радова, преостало да се заврши уградња линијских дифузора, као и предаја даљинских управљача и гарантних листова, а да је испостављена фактура обухватала и цену наведених радова.

Пресудом Основног суда П. 217/12 од 17. марта 2015. године, у ставу првом изреке, усвојен је тужбени захтев тужиоца и обавезан тужени да тужиоцу на основу дуга исплати износ од 833.759,24 динара, са припадајућом затезном каматом, док је у ставу другом изреке пресуде обавезан тужени да тужиоцу накнади трошкове поступка. Из образложења првостепене пресуде, поред осталог, произлази: да је из исказа законског заступника тужиоца, Р. И. и сведока В. И. које суд прихвата као истините, објективне, логичне и у складу са осталим доказима у списима предмета, утврђено да радови на испоруци и уградњи линијских дифузора, као и предаја даљинских управљача и гарантних листова нису извршени, иако утужена фактура обухвата и цену наведених радова.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Београду (у даљем тексту: Апелациони суд) Гж. 3917/15 од 16. децембра 2015. године одбијена је као неоснована жалба туженог и потврђена ожалбена пресуда Основног суда П. 217/12 од 17. марта 2015. године. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено да из чињеничног стања произлази: да су парничне странке усмено уговориле да тужилац за туженог изведе радове који су побројани у утуженом рачуну - отпремници; да је тужилац извео све уговорене радове у циљу постављања клима уређаја у објекту туженог; да је по обављеном послу тужилац туженом испоставио утужени рачун који је гласио на износ од 1.963.559,24 динара; да је након испостављања тужилац рачун умањио за износ од 129.800,00 динара, на име пуњења клима уређаја фреоном, а по књижном одобрењу које су потписале парничне странке; да је тужени у два наврата вршио плаћања по утуженом рачуну, након чега је остало дуговање у износу од 833.759,24 динара. Даље је наведено да је првостепени суд на утврђено чињенично стање правилно применио материјално право, конкретно одредбе чл. 262. и 277. Закона о облигационим односима и обавезао туженог да тужиоцу на име изведених и фактурисаних радова исплати утужени износ. Такође је наведено да су без утицаја наводи туженог о томе да тужилац није извршио све фактурисане радове, будући да из утврђеног чињеничног стања произлази да је утужени рачун умањен за износ од 129.800,00 динара, а управо по примедбама туженог.

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 од значаја су одредбе Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04, 111/09 и 36/11) (у даљем тексту: ЗПП), који се примењује у конкретном случају, а којима је било прописано: да суд по свом уверењу одлучује које ће чињенице узети као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа засебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка (члан 8.); да је свака странка дужна да изнесе чињенице и предложи доказе на којима заснива свој захтев или којим оспорава наводе и доказе противника (члан 220.); да ако суд на основу изведених доказа (члан 8) не може са сигурношћу да утврди неку чињеницу, о постојању чињенице закључиће применом правила о терету доказивања, као и да странка која тврди да има неко право, сноси терет доказивања чињенице која је битна за настанак или остваривање права, ако законом није друкчије одређено (члан 223.); да се као сведоци могу саслушати само лица која су способна да дају обавештења о чињеницама које се доказују (члан 236.); да се битне чињенице могу се утврђивати и саслушавањем странака, као и да ће суд одлучити да се изведе доказ саслушањем странака кад нема других доказа или кад и поред изведених других доказа нађе да је то потребно за утврђивање битних чињеница (члан 262.).

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 су у заснивању облигационих односа и остваривању права и обавеза из тих односа стране дужне да се придржавају начела савесности и поштења (члан 12.); да у заснивању двостраних уговора стране полазе од начела једнаке вредности узајамних давања (члан 15. став 1.); да су стране у облигационом односу дужне да изврше своју обавезу и одговорне су за њено испуњење (члан 17.); да је поверилац у обавезном односу овлашћен да од дужника захтева испуњење обавезе, а дужник је дужан испунити је савесно у свему како она гласи (члан 262. став 1.).

5. Оцењујући основаност навода о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да подносилац наводе о повреди овог права заснива на тврдњи да су судови правноснажно усвојили тужбени захтев тужиоца, погрешно налазећи да из утврђеног чињеничног стања произлази да је тужилац извео све радове које је фактурисао.

С тим у вези, Уставни суд, пре свега, указује да није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови тумачили позитивноправне прописе, те да је ван његове надлежности да процењује ваљаност закључака судова или других органа у погледу оцене доказа, осим уколико је ова оцена очигледно произвољна.

Уставни суд такође 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 мора ићи и корак даље, тј. оспорена одлука се мора сагледати и у светлу гаранција које нису изричито предвиђене. Једна од

таквих гаранција се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку (са тим у вези, видети одлуку Европског суда за људска права *Ruiz Torija ирочиив 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. Судска одлука не може да буде без икаквог образложења, нити оно не сме да буде лапидарног карактера (видети одлуке Европског суда за људска права: *Georgiadis ирочиив Грчке*, од 29. маја 1997. године, § 43; *Higgins и остали ирочиив Француске*, од 19. фебруара 1998. године, § 43.). Обавеза образложења судске одлуке, међутим, не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе (у том смислу и Европски суд за људска права: *Van de Hurk ирочиив Холандије*, од 19. априла 1994. године, § 61.). То нарочито важи за образложења одлука судова правног лека у којима су прихваћени аргументи изнети у одлукама нижих судова. Међутим, за оцену да ли су у тим случајевима испуњени стандарди права на правично суђење неопходно је сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке нижег суда.

Уставни суд напомиње да је ЗПП усвојено начело слободне оцене доказа, које у суштини значи да суд по свом уверењу одлучује које ће чињенице узети као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа засебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка (члан 8.). Последица тога је да ЗПП не одређује рангирање доказних средстава по коме би једно имало увек већу снагу него неко друго средство. Јемство да ће суд непристрасно оценити доказе лежи и у његовој дужности да за своју оцену изнесе разлоге у одлуци. Из наведеног јасно произлази да суд у образложењу своје одлуке мора јасно да наведе разлоге због којих је једном доказном средству поклонио веру, а другом није.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд најпре констатије да је оспореним пресудама правноснажно у целости усвојен тужбени захтев за исплату дуга по испостављеној фактури. У оспореним пресудама је констатовано да су парничне странке биле у пословном односу поводом закљученог усменог уговора којим је предвиђена обавеза тужиоца да за туженог изведе одређене радове у циљу постављања клима уређаја у објекту туженог, док је обавеза туженог била да након извођења радова исплати тужиоцу накнаду за исте. Такође је констатовано и то да је тужилац након обављеног посла туженом испоставио утужену фактуру. Судови су стали на становиште да је тужилац за туженог извео све радове на које се предметна фактура односи. Уставни суд даље констатије да из образложења оспорене другостепене пресуде произлази да је Апелациони суд ценио и наводе туженог да тужилац није извео све фактурисане радове, али да сматра да су исти без утицаја, јер из доказа који су током поступка изведени произлази да је тужилац по примедбама туженог умањио утужени рачун за износ од 129.800,00 динара. Уставни суд констатије да другостепени суд свој став о основаности и висини тужбеног захтева заснива на утуженој фактури из

које произлази да су сви фактурисани радови и извршени, док примедбе туженог везује искључиво за пуњење клима уређаја фреоном, на које је тужени такође приговарао, а по ком основу је рачун умањен за износ од 129.800,00 динара, пре подношења тужбе, што међу парничним странкама током поступка и није било спорно. Међутим, ни првостепени, нити другостепени суд не дају никакво образложење о томе да ли је пословна сарадња парничних странака прекинута, нити како је текло извршење обавеза из наведеног правног посла, односно у којој мери су обавезе извршене, те какве су правне последице евентуалног неиспуњења (незнатног дела обавезе). Судови такође не дају готово никакве разлоге о томе због чега не прихватају друге изведене доказе који противрече ставу судова, будући да из истих јасно произлази да је сарадња међу парничним странкама прекинута, те да радови на испоруци и уградњи линијских дифузора, као и предаја даљинских управљача и гарантних листова нису извршени, иако утужена фактура обухвата и цену наведених радова. При томе, Уставни суд примећује да је првостепени суд друге доказе извео управо у циљу утврђивања спорне чињенице – да ли је тужилац извео све радове за које је туженом испоставио фактуру, али исти у оспореним пресудама нису цењени и судови у вези тога не дају никакво образложење.

Имајући у виду наведено, по мишљењу Уставног суда, недостатак образложења везаних за конкретне чињенице и околности на којима је заснован закључак који је од суштинске важности за право подносиоца, доводи у сумњу да је Апелациони суд у Београду суд размотрио све специфичне и битне околности конкретног случаја које је био дужан да испита.

Уставни суд је, не прејудуцирајући какав би био коначни исход парнице (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Motion Pictures Guarantors Ltd ирошив Србије*, као и, *mutatis mutandis*, *Garcia Ruiz ирошив Шпаније*, број представке 30544/96, став 28.), оценио да оспорена пресуда није образложена на начин који задовољава услове из члана 32. став 1. Устава, односно да не задовољава стандарде правичног суђења, успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 - Одлука УС, 40/15 - др. закон и 103/15), уставну жалбу усвојио у односу на истакнуту повреду права на правично суђење и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, у тачки 2. изреке, у складу са одредбом члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити једино поништајем пресуде Апелационог суда Гж. 3917/15 од 16. децембра 2015. године и одређивањем да исти суд поново одлучи о жалби подносиоца изјављеној против пресуде Основног суда П. 217/12 од 17. марта 2015. године.

7. Уставни суд није посебно разматрао истакнуте повреде права из члана 36. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и да је одредио отклањање штетних последица.

8. Уставни суд је, у складу са одредбама члана 56. став 3. и члана 86. Закона о Уставном суду, у тачки 3. изреке одбацио предлог за одлагање извршења пресуде Апелационог суда Гж. 3917/15 од 16. децембра 2015. године, јер је донео коначну одлуку о уставној жалби.

9. С обзиром на све наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-808/2016 од 21. фебруара 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(парнични поступак)**

Уставни суд је утврдио да је Врховни касациони суд одбацио ревизију подносиоце из разлога што је ревизију изјавила тужиља која ју је и потписала, налазећи да чињеница да је ревизија написана на меморандуму адвоката Н.Т. не води закључку да је ревизију изјавио адвокат. Међутим, исти суд пропустио је да у образложењу оспореног решења констатује присуство потписа и печата адвоката на првој страни ревизије подносиоце и да наведе разлоге због којих сматра да се потпис и печат адвоката у конкретном случају не могу прихватити као потпис и печат адвоката на поднеску, те да ревизија није изјављена од стране адвоката и да је треба одбацивати као недозвољену. На тај начин, по оцени Уставног суда, оспореним решењем је повређено право подносиоце на образложеној судској одлуци, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је уставна жалба усвојена и поништено оспорено решење, уз одређивање да се у поновном поступку донесе нова одлука о ревизији тужиље, као мере правичног задовољења којом се отклањају штетне последице утврђене повреде права.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. С. и утврђује да је решењем Врховног касационог суда Рев. 492/14 од 18. марта 2015. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Рев. 492/14 од 18. марта 2015. године и одређује да исти суд поново одлучи о ревизији тужиље изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 319/14 од 4. марта 2014. године.

Образложење

1. В. С. из Новог Сада је, 8. јануара 2016. године, преко пуномоћника Н. Т, адвоката из Новог Сада, Уставном суду поднела уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рев. 492/14 од 18. марта 2015. године, због повреде права и начела из чл. 3, 21, 22, 23, 32. и 36. Устава Републике Србије. Уставна жалба је најпре била заведена под бројем Уж-151/2016, а затим под бројем Уж- 5073/2016.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да Врховни касациони суд није правилно применио материјално право када је донео одлуку о ревизији, јер нису тачни наводи да је пуномоћник тужиље, као адвокат, поступио супротно одредби члана 29. став 5. Закона о адвокатури, имајући у виду да је на поднесак – ревизију ставио свој потпис и печат у заглављу поднеска, што се може видети у списима предмета; да ниједном одредбом Закона о парничном поступку није прописано да се потпис подносиоца мора налазити на крају текста поднеска; да Врховни касациони суд није дао разлоге за свој став да потпис и печат адвоката у заглављу поднеска не испуњава услове из одредби Закона о парничном поступку и Закона о адвокатури на које се указује у уставној жалби. Предлаже се да Уставни суд поништи оспорено решење и наложи Врховном касационом суду да поново одлучи о ревизији тужиље.

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 поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у достављену документацију и списе предмета Вишег суда у Новом Саду П. 113/13, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Врховни касациони суд је оспореним решењем Рев. 492/14 од 18. марта 2015. године одбацио ревизију тужиље – овде подносиоце уставне жалбе изјављену против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 319/14 од 4. марта 2014. године. У образложењу оспореног ревизијског решења се наводи: да је одлучујући о дозвољености ревизије у смислу члана 410. став 2. тачка 2) Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11), Врховни касациони суд нашао да ревизија тужиље није дозвољена; да је Законом о адвокатури („Службени гласник РС“, др. 31/11 и 24/12), у члану 29. став 5, прописано је да је адвокат дужан да на сваку исправу, допис или поднесак који је саставио стави свој потпис и печат; да према члану 85.

став 3. Закона о парничном поступку странку мора да заступа адвокат у поступку по ванредним правним лековима, изузев ако је сама адвокат, док је према члану 410. став 2. тач. 1) и 2) Закона о парничном поступку, ревизија недозвољена ако ју је изјавило лице које није овлашћено на подношење ревизије, односно ако није изјављена преко пуномоћника; да је, по оцени Врховног касационог суда, у конкретном случају тужиља изјавила ревизију, она ју је и потписала, а чињеница да је ревизија написана на меморандуму адвоката Н. Т, чији подаци су наведени пре текстуалног дела ревизије, не води закључку да је ревизију изјавио адвокат, јер је у смислу цитираног члана 29. став 5. Закона о адвокатури, адвокат који је сам саставио поднесак дужан да на њега стави свој потпис и печат, што у овом случају није учињено, те да је из наведених разлога, Врховни касациони суд одлучио као у изреци на основу члана 413. Закона о парничном поступку.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава је утврђено да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и др.), у тексту који је био на снази у време доношења оспореног решења, чланом 85, било је прописано да странке могу да предузимају радње у поступку лично или преко пуномоћника, који мора да буде адвокат (став 1.); да изузетно од става 1. овог члана, пуномоћник правног лица може бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом, који је стално запослен у том правном лицу (став 2.), да странку мора да заступа адвокат у поступку по ванредним правним лековима, изузев ако је сама адвокат (став 3.). Чланом 410. став 1. Закона било је прописано да ће неблаговремену, непотпуну или недозвољену ревизију одбацити решењем првостепени суд, без одржавања рочишта, а ставом 2. истог члана је било прописано да је ревизија недозвољена ако: 1) је ревизију изјавило лице које није овлашћено на подношење ревизије, 2) ревизија није изјављена преко пуномоћника, 3) је ревизију изјавило лице које је повукло ревизију, 4) лице које је изјавило ревизију нема правни интерес за подношење ревизије, 5) је ревизија изјављена против пресуде против које по закону не може да се поднесе (члан 403. ст. 1. и 3), осим из члана 404. овог закона. Чланом 413. Било је прописано да ће неблаговремену, непотпуну или недозвољену ревизију одбацити Врховни касациони суд решењем, ако то, у границама својих овлашћења (члан 410), није учинио првостепени суд.

Законом о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12), чланом 29. став 5, је прописано да је адвокат дужан да на сваку исправу, допис или поднесак који је саставио стави свој потпис и печат.

5. У вези са наводима уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд указује да се правом на правично суђење, зајемченим чланом 32. став 1. Устава, грађанима јемчи, пре свега, да ће поступак у коме се одлучује о њиховим правима и обавезама бити спроведен на начин да им

кроз независност и непристрасност суда, јавно расправљање, равноправно учешће у поступку, одлучивање у разумном року, те применом и поштовањем прописаних правила поступка, буде омогућено правично суђење.

Уставни суд указује и да се приликом разматрања гаранција из члана 32. став 1. Устава не сме застати на формалном испитивању да ли су оне поштоване, већ се оспорени акти морају сагледати и кроз гаранције које нису изричито предвиђене. Једна од таквих гаранција се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку (са тим у вези, видети одлуку Европског суда за људска права у предмету *Ruiz Torija ĩroĥiv Шĥаније*, 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 конкретнoг случаја и природи одређене одлуке, но у сваком случају надлежни суд је обавезан да да јасне, довољне и аргументоване разлоге о главним чињеничним и правним разлозима на којима је засновао своју одлуку.

У вези са наводима уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да је Врховни касациони суд одбацио ревизију подносиоце из разлога што је ревизију изјавила тужиља која ју је и потписала, налазећи да чињеница да је ревизија написана на меморандуму адвоката Н. Т, чији подаци су наведени пре текстуалног дела ревизије, не води закључку да је ревизију изјавио адвокат, јер је адвокат, у смислу члана 29. став 5. Закона о адвокатури, био дужан да на ревизију стави свој потпис и печат, што у овом случају није учињено.

Уставни суд је увидом у списе предмета Вишег суда у Новом Саду П. 113/13, утврдио да је први лист изјављене ревизије, коју је пописала тужиља – овде подносиоце уставне жалбе, откуцан на хартији са меморандумом адвоката Н. Т, као и да се у горњем левом углу прве стране ревизије, изнад текстуалног дела, налази потпис и печат адвоката Н. Т, што се у образложењу оспореног ревизијског решења не наводи.

Полазећи од напред наведеног, Уставни суд је утврдио да је Врховни касациони суд пропустио да у образложењу оспореног решења констатује присуство потписа и печата адвоката на првој страни ревизије подносиоце и да наведе разлоге због којих сматра да се потпис и печат адвоката у конкретном случају не могу прихватити као потпис и печат адвоката на поднеску, те да ревизија није изјављена од стране адвоката и да је стога треба одбацивати као недозвољену. На тај начин, по оцени Уставног суда, оспореним решењем је повређено право подносиоце на образложену судску одлуку, као елемента права на правично суђење.

С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да је оспореним решењем Врховног касационог суда Рев. 492/14 од 18. марта 2015. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те је, на основу 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), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде права могу отклонити једино поништајем оспореног решења Врховног касационог

суда и одређивањем да у поновном поступку исти суд донесе нову одлуку о ревизији тужиље изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 319/14 од 4. марта 2014. године, те је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. С обзиром на то да је утврдио повреду права на правично суђење, поништио оспорено решење и одредио Врховном касационом суду да поново одлучи о ревизији подносиоце, Уставни суд није разматрао наводе о повреди осталих уставних права и начела на које се указује у уставној жалби.

8. С обзиром на све наведено, 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-5073/2016 (Уж-151/2016) од 21. фебруара 2019. године

**Повреда права на правично суђење и права на правно средство,
из члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава
(извршни поступак)**

У конкретном случају, Основни суд у Зрењанину је оспореним решењем одбацио као неблаговремен приговор подносиоце уставне жалбе као извршног дужника, рачунајући рок за изјављивање приговора од дана када је подносиоца извршила увид у списе предмета извршног суда. Међутим, у конкретном случају, извршни суд није применио одредбу члана 29. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године која се овде имала применити – о достављању решења о извршењу извршном дужнику (поновна достава решења о извршењу и истицање на огласној табли суда након неуспешне поновне доставе решења о извршењу), а на захтев подносиоце уставне жалбе доставио је решење о извршењу пуномоћнику подносиоце уставне жалбе и он је у законском року од пет радних дана изјавио приговор против решења о извршењу. На овај начин оспореним решењем подносиоце уставне жалбе су повређена права на правично суђење и на правно средство, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава, па је Уставни суд усвојио уставну жалбу и одредио да се штетне последице повреде наведених уставних права отклоне поништајем оспореног решења и налагањем да се поново одлучи о приговору подносиоце.

Уставни суд, на седници Великог већа, у донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. А. и утврђује да су решењем Основног суда у Зрењанину ИПВ(Ив.). 206/16 од 20. октобра 2016. године подносиоце 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 Основног суда у Зрењанину ИПВ(Ив.). 206/16 од 20. октобра 2016. године и одређује да тај суд донесе нову одлуку о приговору изјављеном против решења истог суда ИИв. 122/15 од 22. октобра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. А. из Зрењанина поднела је Уставном суду, 30. новембра 2016. године, преко пуномоћника Т. М, адвоката из Зрењанина, уставну жалбу против решења Основног суда у Зрењанину ИПВ(Ив.). 206/16 од 20. октобра 2016. године, због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 36. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је решењем Основног суда у Зрењанину Ив. 122/15 од 22. октобра 2015. године одређено извршење против подносиоце уставне жалбе као извршног дужника, на основу веродостојне исправе; да наведено решење о извршењу подносиоце уставне жалбе никад није примила, нити је за исто знала да постоји, све док јој по закључку извршитеља није обустављен део зараде; да је пуномоћник подносиоце уставне жалбе извршио увид у списе предмета, који је том приликом утврдио да је достава решења подносиоци уставне жалбе покушано само једном, при чему у списима предмета није констатована правноснажност решења о извршењу; да је подносиоце уставне жалбе поднеском од 13. маја 2016. године тражила да јој се достави решење о извршењу, како би јој се пружила могућност да изјави приговор против решења о извршењу; да јој је извршни суд решење о извршењу доставио 13. јуна 2016. године, а против ког решења је 20. јуна 2016. године изјавила приговор; да је оспореним решењем Основног суда у Зрењанину ИПВ(Ив.). 206/16 од 20. октобра 2016. године одбачен као неблаговремен приговор подносиоце уставне жалбе, са образложењем да је подносиоце уставне жалбе као извршни дужник поднеском од 13. маја 2016. године обавестила извршни суд да је претходно извршила увид у списе предмета, те да се од тог дана (увида у списе предмета) мора рачунати рок за изјављивање приговора; да овакво правно образложење извршног суда, по мишљењу подносиоце, нема утемељење у одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године; да извршни суд није поштовао одредбе члана 29. наведеног закона о начину достављања решења о извршењу на основу веродостојне исправе – није два пута послато решење о извршењу на адресу извршног дужника; да се увидом у списе предмета не може сматрати да је извршном дужнику извршено достављање решења о извршењу, нити да је од дана увида у списе предмета почео да тече рок за изјављивање приговора; да се, са друге стране, извршни суд уопште не изјашњава зашто је доставио решење о извршењу подносиоци уставне жалбе на њен захтев, ако сматра да је увидом у списе предмета извршено достављање решења о извршењу.

Подноситељка уставне жалбе је предложила Уставном суду да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и поништи оспорено другостепено решење.

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 списе предмета Основног суда у Зрењанину Иив. 122/15 и приложени документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Извршни поверилац „Г.“ из Зрењанина поднео је предлог за извршење Основном суду у Зрењанину против извршног дужника Д. А, овде подносиоце уставне жалбе, на основу веродостојне исправе – фактуре, ради намирења новчаног потраживања. Основни суд у Зрењанину је решењем Иив. 122/2015 од 22. октобра 2015. године дозволио предложено извршење.

У списима предмета се налази доставница за лично достављање решења о извршењу од 22. октобра 2015. године на којој је 24. новембра 2015. године достављач констатовао да се Д. А. није одазвала на обавештење и да је писмено пуштено у сандуче.

Решење о извршењу Основног суда у Зрењанину Иив. 122/2015 од 22. октобра 2015. године је истакнуто на огласној табли суда 17. маја 2016. године, а скинуто са огласне табле суда 1. јуна 2016. године.

У списима предмета се налази службена белешка да је решење о извршењу Основног суда у Зрењанину Иив. 122/2015 од 22. октобра 2015. године правноснажно 9. јуна 2016. године, али која службена белешка је прецртана.

Подноситељка уставне жалбе је поднеском од 13. маја 2016. године обавестила извршни суд да јој решење о извршењу није достављено, да је о извршном поступку сазнала када јој је обустављен део плате по закључку јавног извршитеља, да је извршила увид у списе предмета и да је утврдила да јој решење о извршењу није достављено на начин како је то прописано одредбама чалана 29. Закона о извршењу и обезбеђењу, те да тражи да јој се достави решење о извршењу и да се обустави спровођење извршења на њеној плати.

Решење о извршењу Основног суда у Зрењанину ИИв. 122/2015 од 22. октобра 2015. године је достављено пуномоћнику подносиоце уставне жалбе 13. јуна 2016. године (што произлази из доставнице).

Подноситељка уставне жалбе је 20. јуна 2016. године поднела приговор Основном суду у Зрењанину против решења о извршењу.

Основни суд у Зрењанину је оспореним решењем ИПВ(Ив). 206/16 од 20. октобра 2016. године одбацио као неблаговремен приговор подносиољке уставне жалбе. У образложењу овог решења је наведено: да у поднеску предатом суду 13. маја 2016. године подносиољка уставне жалбе наводи да је поднеском од 13. маја 2016. године тражила од суда да јој се достави решење о извршењу овог суда ИИв. 122/15 од 22. октобра 2015. године на начин предвиђен одредбом члана 29. Закона о извршењу и обезбеђењу; да се једина сврха достављања решења о извршењу извршном дужнику применом правила одредаба члана 29. Закона о извршењу исцрпљује у томе да се извршни дужник стварно и у потпуности упозна са постојањем и садржином решења о извршењу, како би на одговарајући начин могао да заштити своја права у поступку; да се, стога, стварно достављање може извршити и на други начин, а не једино тако што би судски достављач или поштански службеник предао судско писмено адресату, али под условом да је лице на које се судско писмено односи стварно упознато са постојањем и садржином истог писмена; да доставница не може бити једини начин доказивања да је извршено достављање странкама у судском поступку, који би искључивао сва друга средства доказивања, већ се чињеница да је достављање извршено може доказивати и свим другим погодним доказним средствима; да наведено у поступку извршења подразумева да онда када се несумњиво утврди да је извршни дужник на било који начин у потпуности упознат са постојањем и садржином решења о извршењу, евентуална повреда одредаба члана 29. Закона о извршењу и обезбеђењу неће произвести никакве правне последице, а рок за изјављивање приговора, у таквом случају ће се рачунати од дана за који суд утврди да је извршни дужник стварно упознат са постојањем и садржином решења о извршењу; да у конкретном случају с обзиром на наведену садржину поднеска од 13. маја 2016. године у којем подносиољка уставне жалбе тврди да је извршила увид у списе предмета нема места никаквој сумњи у то да је подносиољка упозната са постојањем и садржином решења о извршењу Основног суда у Зрењанину Иив. 122/15 од 22. октобра 2015. године, и то најкасније од 13. маја 2016. године; да у таквој ситуацији када је извршни дужник фактички упознат са постојањем и садржином решења о извршењу, непотребно је и посебно достављање истог решења о извршењу сходно правилима члана 29. Закона о извршењу и обезбеђењу; да је рок за подношења приговора почео да тече првог радног дана по истеку 13. маја 2016. године, а истекао је 20. маја 2016. године; то значи да је у време предаје суду приговора 21. јуна 2016. године (грешка суда, приговор је поднет 20. јуна 2016. године) свакако протекао рок за изјављивање приговора из члана 39. став 3. Закона о извршењу и обезбеђењу, што дужников приговор чини неблаговременим.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиољка уставне жалбе указује, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.);

да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2.).

Одредбама члана 29. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11 и 109/13 – Одлука УС) (у даљем тексту: ЗИО), који је био меродаван у конкретном случају, било је прописано: да достављање извршном дужнику који је правно лице или предузетник врши се на адресу седишта правног лица или предузетника које је уписано у регистру Агенције за привредне регистре и другим јавним регистрима (став 1.); да достављање извршном дужнику који је физичко лице врши се на адресу пребивалишта или боравишта уписану код органа надлежног за вођење евиденције о личним картама (став 2.); да је извршни поверилац дужан да суду достави адресу извршног дужника која одговара адреси из евиденције надлежног органа из ст. 1. и 2. овог члана (став 3.); да ако достављање није било могуће извршити по одредбама ст. 1. и 2. овог члана, у року од пет радних дана од дана упућивања писмена, достављање се врши истицањем на огласну таблу надлежног суда (став 4.); да изузетно од става 4. овог члана, ако није могуће извршити достављање решења о извршењу донетог на основу веродостојне исправе по одредбама ст. 1. и 2. овог члана, покушаће се поновна достава након 15 дана од дана истека рока из става 4. овог члана, те да ако нова достава не буде успешна, достављање се врши истицањем на огласну таблу суда (став 5.); да је суд дужан да наредног дана од истека рока из ст. 4. и 5. овог члана изврши истицање писмена на огласну таблу суда (став 6.); да се сматра да је достава извршена протеком рока од пет радних дана од дана истицања писмена на огласну таблу суда (став 7.). Одредбом члана 39. став 3. Закона о извршењу и обезбеђењу је било приписано да се приговор може изјавити у року од пет радних дана од дана достављања решења.

5. Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд најпре указује на праксу Европског суда за људска права, који је, одлучујући о применљивости гаранција садржаних у праву на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода на извршни поступак, закључио да се одлуке које доноси суд у поступку извршења нужно не односе на ново и посебно одређивање грађанских права и обавеза, у поређењу са парничним поступком који је претходио извршном поступку и одлуком која је резултат тог поступка (такво правно становиште је заузето у предмету *Anton Dornbach против Савезне Републике Немачке*, број 11258/84). Овакво становиште је заузео и Уставни суд. Међутим, овакво становиште није применљиво у конкретном случају, јер предметном извршном поступку није претходио парнични или неки други конкрадикторни поступак у којима се утврђују обавезе извршног дужника, с једне стране, а са друге стране, право на правно средство представља законску процесну гаранцију која је установљена како у корист извршног повериоца, тако и у корист извршног дужника.

У конкретном случају, Основни суд у Зрењанину је оспореним решењем ИПВ(Ив.). 206/16 од 20. октобра 2016. године одбацио као неблаговремени приговор подносиоце уставне жалбе као извршног дужника, при чему извршни суд рок за изјављивање приговора рачуна од дана када је подносиоца уставне жалбе извршила увид у списе предмета извршног суда.

У вези са наведеним, Уставни суд најпре указује на став Европског суда за људска права, које је прихватио и Уставни суд, да се правичност суђења остварује кроз искључење произвољности у поступању и одлучивању од стране редовних судова, што подразумева обавезу тих судова да се придржавају утврђених процесних правила током поступка. Наиме, Европски суд за људска права је у пресуди *Sotiris and Nikos Koutras Attee ĩροϊιiv Γρχκε*, број представке 39442/98, од 16. новембра 2000. године, поред осталог, истакао да странке увек имају право да очекују да ће се постојећа правила применити на њихов случај (видети став 20. поменути пресуде). Уставни суд сматра да је изнети став од изузетне важности, јер странкама у поступку омогућава да своје понашање ускладе са постојећим правилима, у ком случају на њиховој страни постоји и легитимно очекивање да се на њихов случај та постојећа, предвидљива правила заиста и примене.

Уставни суд указује да је достављање као парнична радња од суштинског значаја за остваривање уставних и конвенцијских права странака и учесника извршног поступка. Уставни суд оцењује да је достављање од посебног значаја када од дана достављања почиње да тече рок за предузимање неке радње, као што је то у конкретном случају - изјављивање приговора против решења о извршењу. При томе, Уставни суд указује на општи став Европског суда за људска права, који прихвата и Уставни суд, да право на приступ суду подразумева право на адекватно обавештавање о судским одлукама, посебно у случајевима у којима се жалба (или други правни лек) може изјавити у одређеном законском року (видети пресуду *Zavodnik ĩροϊιiv Словеније*, број 53723/13, од 21. маја 2015. године, став 71.).

У вези са наведеним, Уставни суд оцењује да је начин достављања решења о извршењу извршном дужнику прописан императивним законским одредбама, дакле ради се о једном строго формалном поступку. Одредбом члана 39. став 3. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2015. године је било приписано да се приговор може изјавити у року од пет радних дана од дана достављања решења. Значи, рок за изјављивање приговора против решења о извршењу се рачуна једино и искључиво од дана достављања решења о извршењу, а не од дана увида у списе предмета. Шта се сматра под достављеним решењем то је прописано одредбама члана 29. наведеног Закона (достављање извршном дужнику који је физичко лице врши се на адресу пребивалишта или боравишта уписану код органа надлежног за вођење евиденције о личним картама (став 2.), да ако достављање није било могуће извршити, у року од пет радних дана од дана упућивања писмена, достављање се врши истицањем на огласну таблу надлежног суда (став 4.), да изузетно од става 4. овог члана, ако није могуће извршити достављање решења о извршењу донетог на основу веродостојне исправе по одредбама

става 2. овог члана, покушаће се поновна достава након 15 дана од дана истека рока из става 4. овог члана, да ако нова достава не буде успешна, достављање се врши истицањем на огласну таблу суда (став 5.), да се сматра да је достава извршена протеком рока од пет радних дана од дана истицања писмена на огласну таблу суда (став 7.).

Дакле, када је реч о решењу о извршењу на основу веродостојне исправе, решење о извршењу се доставља извршном дужнику на адресу његовог пребивалишта или боравишта, али ако је достављање несуспешно, достављање решења се понавља још једном по истеку рока од 15 дана од дана претходног неуспешног достављања, а ако ни поновљено достављење не успе, решење се истиче на огласној табли суда, и у том случају се сматра да је достава извршена протеком рока од пет радних дана од дана истицања писмена на огласну таблу суда. Оваква законска регулатива (поновна достава решења о извршењу још једном) представља већи степен заштите извршног дужника у извршном поступку покренутом на основу веродостојне исправе, јер се материјална обавеза том извршном дужнику утврђује управо у извршном поступку, што представља још један правни разлог за поштовање процедуре достављања решења о извршењу. У конкретном случају, извршни суд није поштовао и применио одредбу члана 29. став 5. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године (поновна достава решења о извршењу и истицање решења о извршењу на огласној табли суда након неуспешне поновне доставе решења о извршењу).

Са друге стране, Уставни суд указује да је Основни суд у Зрењанину, на захтев подносиоце уставне жалбе, доставио решење о извршењу пуномоћнику подносиоце уставне жалбе и он је у законском року од пет радних дана изјавио приговор против решења о извршењу (решење је достављено 13. јуна 2016. године, а приговор је изјављен 20. јуна 2016. године, 18. и 19. јун су били субота и недеља).

Полазећи од свега изложеног, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да су решењем Основног суда у Зрењанину ИПВ(Ив.). 206/16 од 20. октобра 2016. године подносиоце 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, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде наведених уставних права могу отклонити само поништајем решења Основног суда у Зрењанину ИПВ(Ив.). 206/16 од 20. октобра 2016. године и одређењем да тај суд донесе нову одлуку о приговору подносиоце изјављеном против решења тог суда ИИв. 122/15 од 22. октобра 2015. 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 одредио отклањање штетних последица учињене повреде права на правично суђење

и права на правно средство, то није посебно разматрао наводе о повреди права на једнаку заштиту права.

8. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9076/2016 од 21. фебруара 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(извршни поступак)**

Приговор против решења, односно закључка о извршењу на основу веродостојне исправе које се побија у делу којим је извршни дужник обавезан да намири потраживање, нема својства жалбе, па се у одлучивању већа првостепеног суда о том приговору не могу сходно применити одредбе о поступању по жалби из члана 387. став 1. тачка 4) Закона о парничном поступку. Из наведеног разлога веће првостепеног суда не може укинути закључак о извршењу на основу веродостојне исправе јавног извршитеља и одбацити предлог за извршење, већ може, уколико су наводи из приговора учињени вероватним, ставити ван снаге закључак и предмет доставити парничном одељењу надлежног суда, у ком поступку ће се разјашњавати сва спорна питања. Како је у конкретном случају Први основни суд у Београду, одлучујући о приговору извршног дужника, оспореним решењем укинуо закључак извршитеља о извршењу донет по предлогу извршног повериоца за извршење на основу веродостојне исправе и одбацио као недозвољен предлог за извршење, то је оспореним решењем повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, па је Уставни суд уставну жалбу усвојио, уз поништај тог решења и одређивање да надлежни суд донесе нову одлуку о приговору извршног дужника изјављеном против закључка о извршењу извршитеља.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба ЈКП „Б.“ и утврђује да је решењем Првог основног суда у Београду ИПВ (Ивк) 8262/15 од 26. априла 2016. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Првог основног суда у Београду ИПВ (Ивк) 8262/15 од 26. априла 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о приговору извршног дужника који је изјавио против закључка о извршењу извршитеља М. М. из Београда И. Ивк. 1143/15 од 25. новембра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. ЈКП „Б.“, Београд, поднео је Уставном суду, 26. јула 2016. године, уставну жалбу против решења Првог основног суда у Београду ИПВ (Ивк) 8262/15 од 26. априла 2016. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 58. став 1. Устава Републике Србије. Допуном уставне жалбе од 7. новембра 2016. године указао је на Одлуку Уставног суда Уж-1696/2013 од 11. јуна 2016. године.

Подносилац је, у уставној жалби, између осталог истакао: да је 6. новембра 2015. године поднео надлежном извршитељу предлог за извршење на основу веродостојне исправе, ради намирења дугованог износа на име испоручене комуналне услуге, односно утрошене воде у пословном простору односно локалу чији је корисник физичко лице А. С. из Београда; да је извршитељ донео закључак о извршењу И. Ивк. 1143/15 од 25. новембра 2015. године; да је одлучујући о приговору извршног дужника Први основни суд у Београду решењем ИПВ (Ивк) 8262/15 од 26. априла 2016. укинуо закључак о извршењу извршитеља М. М. из Београда И. Ивк. 1143/15 од 25. новембра 2015. године и одбацио предлог за извршење као недозвољен; да је предлог за извршење одбачен са разлога што извршни дужник не може бити означен на начин А. С. – локал, јер локал нема својство физичког или правног лица, те да на страни извршног дужника не постоји пасивна легитимација; да је суд нашао да реч „локал“ која стоји поред личног имена извршног дужника у предлогу одступа од садржине одредбе члана 35. Закона о извршењу и обезбеђењу којом је регулисано питање обавезних елемената које би требало да садржи предлог за извршење; да је оспореним решењем извршни поверилац онемогућен у даљем спровођењу извршног поступка, као и могућности да се о основаности потраживања расправља у парничном поступку; да је у предлогу за извршење наведено име и презиме физичког лица, извршног дужника, његов јединствени матични број, као и место и адреса пребивалишта којом располаже извршни поверилац; да ознака „локал“ поред имена извршног дужника не представља ништа друго осим термина којим се поступајућим органима указује да се ради о потраживању за комуналне услуге испоручене за потребе пословног простора односно локала; да је у конкретном случају суд прекорачио своја овлашћења прописана чланом 49. Закона о извршењу и обезбеђењу и упустио се у оцену материјалноправног питања приликом одлучивања о приговору на закључак извршитеља донетог на основу веродостојне исправе и указао је на Одлуку Уставног суда Уж-1696/2013 од 11. јуна 2016. године према којој повреда права на правично суђење из члана 32. Устава постоји због претераног формализма у извршном поступку. Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорено решење.

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 списе предмета извршитеља М. М. из Београда И. Ивк. 1143/15 и приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Извршни поверилац, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 6. новембра 2015. године, предлог за извршење на основу веродостојне исправе извршитељу М. М. из Београда против извршног дужника А. С. – локал из Београда, ради намирења новчаног потраживања у износу од 597.497,92 динара на име главног дуга са законском затезном каматом и трошковима поступка.

Закључком о извршењу извршитеља за подручје Вишег и Привредног суда у Београду М. М. И. Ивк. 1143/15 од 25. новембра 2015. године одређено је извршење по предлогу извршног повериоца од 6. новембра 2015. године и обавезан је извршни дужник да у року од осам дана од дана пријема закључка извршном повериоцу исплати на име главног дуга износ од 597.497,92 динара са законском затезном каматом почев од доспелости сваког појединачног износа и трошкове поступка у износу 13.289,92 динара.

Извршни дужник је 2. децембра 2015. године изјавио приговор на закључак извршитеља И. Ивк. 1143/15 од 25. новембра 2015. године у коме је, између осталог, истакао приговор застарелости потраживања за период од 16. септембра 2007. године до 10. јануара 2014. године, док је за два преостала рачуна од 10. јануара и 20. јуна 2015. године истакао да се не односе на извршног дужника, јер је локал, односно пословни простор отуђио, те да дуг према извршном повериоцу сноси нови власник, о чему је као доказ доставио уговор о купопродаји оверен код Другог општинског суда у Београду Ов. бр. 5142/09 од 16. априла 2009. године, као и Анекс уговора о купопродаји оверен код Првог општинског суда у Београду Ов. бр. 19470/09 од 22. децембра 2009. године.

Решавајући о приговору извршног дужника Први основни суд у Београду је оспореним решењем ИПВ (Ивк.) 8262/15 од 26. априла 2016. године, укинуо закључак о извршењу извршитеља М. М. из Београда И. Ивк. 1143/15 од 25. децембра 2015. године и предлог за извршење извршног повериоца од 6. новембра 2015. године одбацио као недозвољен. Из образложења оспореног решења произлази: да је према стању у списима, извршни поверилац поднео предлог за извршење на основу веродостојне исправе – извода из пословних књига од 21. јануара 2014. године против извршног дужника А. С. – локал из Београда, те да је извршитељ одредио предложено извршење; да је одредбом члана 35. Закона о извршењу и обезбеђењу прописано да у предлогу за извршење, као и у предлогу за спровођење извршења морају бити назначени извршни поверилац и извршни дужник, са адресом прописаном чланом 29. став 1. и 2. овог закона, извршна или веродостојна

исправа и обавеза извршног дужника; да је одредбом члана 74. став 1. Закона о парничном поступку прописано да странка у поступку може да буде свако физичко или правно лице, а ставом 2. истог члана је прописано да се посебним прописима одређује ко осим физичких и правни лица може да буде странка у поступку. Како је у предлогу за извршење извршни дужник неправилно означен као А. С. – локал, те као тако означен не може бити странка у поступку, с обзиром на то да локал нема својство физичког или правног лица, то према налажењу већа не постоји пасивна легитимација на страни извршног дужника.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде уставном жалбом указује, је утврђено: 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 (члан 32. став 1.) и да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.).

Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13 - Одлука УС, 55/14 и 139/14) 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 (члан 10.); 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 и да се на решење из става 1. овог члана може изјавити приговор већу истог суда (члан 44. став 1.); да против решења о извршењу на основу веродостојне исправе, извршни дужник има право приговора и да се приговор може изјавити искључиво из следећих разлога: ако потраживање из веродостојне исправе није настало; ако је у веродостојну исправу унет неистинит садржај; ако потраживање из веродостојне исправе није доспело; ако је обавеза извршена или на други начин престала и ако је потраживање застарело (члан 46.); да ако се решење о извршењу побија само у делу којим је одређено извршење, даљи поступак наставиће се као поступак по приговору против решења о извршењу донетог на основу извршне исправе; да ако се решење о извршењу побија у целини или само у делу којим је извршни дужник обавезан да намири потраживање, о приговору одлучује судија који је донео решење о извршењу, а приговор одлаже извршење решења, осим када је решење донето на основу менице, да ако извршни дужник не приложи доказе или из приложених доказа није учинио вероватним основаност његовог навода из приговора, судија који је донео решење о извршењу ће одбити приговор решењем, против кога је дозвољен посебан приговор већу из члана 41. овог закона, да у случају из става 2. овог члана, ако извршни дужник учини вероватним наводе из приговора којим решење побија у делу у ком је обавезан да намири потраживање, суд ће ставити ван снаге решење о извршењу у делу у коме је одређено извршење и одредити да се поступак наставља као поводом приговора против платног налога, а против решења о стављању ван снаге

решења о извршењу није дозвољен приговор и да у случају да извршни дужник учини вероватним постојање разлога којим решење побија у делу којим је одређено извршење, суд ће поступити на начин прописан одредбом члана 44. став 1. овог закона или ће доставити списе већу истог суда (члан 49. став 1, 2, 3, 4. и 5.); да се у поступку за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга сходно примењују одредбе овог закона ако одредбама члана 252. до 256. овог закона није дугачије прописано (члан 251.); да извршитељ закључком одлучује о предлогу за извршење (члан 253. став 1.); да против закључка из члана 253. став 4. овог закона извршни дужник може изјавити приговор из следећих разлога: да се веродостојна исправа не односи на извршног дужника; да обавеза из веродостојне исправе није доспела, односно да услов није испуњен и да је обавеза извршена или на други начин престала, у целини или делимично и да је извршни дужник дужан да уз приговор достави писмене исправе којим доказује наводе из приговора и да приговор из става 1. овог члана не одлаже извршење (члан 254.); да о приговору из чл. 254. и 255. овог закона, одлучује веће суда на чијем подручју се налази седиште извршног повериоца (члан 257. став 1.).

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 - Одлука УС, 74/13 - Одлука УС и 55/14) је прописано да другостепени суд може у седници већа или на основу одржане расправе да укине првостепену пресуду и одбаци тужбу (члан 387. став 1. тачка 4)).

5. Уставни суд и овом приликом 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 је примена меродавног материјалног и/или процесног права била очигледно произвољна или дискриминаторска на штету подносиоца уставне жалбе, да је за последицу имала повреду уставних права.

Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да је подносилац уставне жалбе као извршни поверилац, на основу члана 252. Закона о извршењу и обезбеђењу поднео извршитељу М. М. из Београда предлог за извршење на основу веродостојне исправе у коме је као извршног дужника означио А. С. – локал из Београда, улица Р. 54. Закључком о извршењу И. Ивк. 1143/15 од 25. новембра 2015. године одређено је извршење и обавезан је овако означени извршни дужник да извршном повериоцу исплати опредељени износ на име главног дуга са законском затезном каматом и трошковима поступка. Међутим, одлучујући о приговору извршног дужника, Први основни суд у Београду је оспореним решењем ИПВ (Ивк) 8262/15 од 26. априла 2016. године укинуо закључак о извршењу И. Ивк. 1143/15 од 25. новембра 2015. године и одбацио као недозвољен предлог за извршење извршног повериоца.

Уставни суд, пре свега, истиче да Закон о извршењу и обезбеђењу као једини правни лек прописује приговор. Приговор је правни лек и против решења о извршењу на основу извршне исправе и против решења, односно

закључка о извршењу на основу веродостојне исправе. Међутим, иако исто именовани, немају истоветну правну природу. Стога је, према налажењу Уставног суда, само приговор против решења о извршењу на основу извршне исправе правни лек који је по Закону о извршењу и обезбеђењу заменио жалбу из Закона о извршном поступку. Ово из разлога, што када извршни дужник побија решење о извршењу на основу веродостојне исправе само у делу којим је одређено извршење у смислу члана 49. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу, даљи поступак ће се наставити као поступак по приговору против решења о извршењу на основу извршне исправе, те у тој ситуацији, применом одредбе члана 44. став 1. истог закона, уколико судија оцени да је приговор извршног дужника основан може га усвојити, укинути решење о извршењу, обуставити извршење у целини или делимично и укинути спроведене радње. Против тако донетог решења може се поново изјавити приговор већу истог суда у складу са одредбом члана 44. став 3. Закона о извршењу. Имајући у виду да се једино у овој ситуацији остварује двостепеност у одлучивању, то иста не искључује и сходну примену одредаба Закона о парничном поступку, па и могућност усвајања приговора и одбацивања предлога за извршење, сходно члану 387. став 1. тачка 4).

Међутим, у ситуацији када извршни дужник у смислу члана 49. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу побија у целини или само у делу решење о извршењу којим је обавезан да намири потраживање, ако није учинио вероватним основаност навода из приговора, судија ће одбити приговор решењем, а уколико учини вероватним наводе из приговора у делу у ком је обавезан да намири потраживање суд ће ставити ван снаге решење о извршењу у делу у коме је одређено извршење и одредити да се поступак наставља као поводом приговора против платног налога.

Полазећи од наведеног, приговор против решења, односно закључка о извршењу на основу веродостојне исправе које се побија у делу којим је извршни дужник обавезан да намири потраживање, што је овде случај, нема својства жалбе, па се у одлучивању већа првостепеног суда о том приговору не могу сходно применити одредбе о поступању по жалби из члана 387. став 1. тачка 4) Закона о парничном поступку. Из наведеног разлога веће првостепеног суда не може укинути закључак о извршењу на основу веродостојне исправе извршитеља и одбацити предлог за извршење, већ може, уколико су наводи из приговора учињени вероватним, ставити ван снаге закључак и предмет доставити парничном одељењу надлежног суда у ком поступку ће се разјашњавати сва спорна питања, па и питање уредности предлога за извршење.

Осим тога, Уставни суд указује и да извршни дужник приговор на решење о извршењу, односно закључак о извршењу донет на основу веродостојне исправе може изјавити искључиво из разлога наведених у члану 46. став 2. и члана 254. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу, те да поступање већа зависи од конкретне ситуације, односно разлога због којих је изјављен приговор и понуђених доказа, што значи да веће у свакој ситуацији мора посебно да цени дозвољеност и основаност приговора и у складу са тим

донесе одлуку, при томе водећи рачуна да се извршни поступак не може изједначити са парничним поступком и да се о материјалноправним приговорима одлучује у парничном поступку.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Првог основног суда у Београду ИПВ (Ивк) 8262/15 од 26. априла 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, 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.

6. Уставни суд је закључио да се штетне последице учињене повреде права на правично суђење могу отклонити једино поништајем оспореног решења и одређивањем да у поновном поступку Први основни суд у Београду донесе нову одлуку о приговору извршног дужника изјављеном против закључка о извршењу И. Ивк. 1143/15 од 25. новембра 2015. 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 подносиоца уставне жалбе о повреди права на имовину зајемченог чланом 58. став 1. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава и да је одредио отклањање штетних последица утврђене повреде права.

8. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5903/2016 од 7. марта 2019. године

**Поведа права на правно средство из члана 36. став 2. Устава;
повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава
(извршни поступак – обустава)**

С обзиром на право странке које се јемчи чланом 36. став 2. Устава, Уставни суд налази да када се решењем у извршном поступку одлучује о правима и обавезама странака, 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, подносилац је поучен да нема право на изјављивање правног лека, те је судија појединац одбацио као недопуштен приговор који је самоиницијативно поднет, да би веће на крају потврдило такво решење судије појединца. Стога је наведеним решењима Основног суда у Шапцу повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство, зајемчено чланом 36. став 2. Устава, па је Уставни суд, ради отклањања штетних последица утврђене повреде права, поништио решење већа Основног

суда у Шапцу и одредио да се најкраћем року поново одлучи о приговору подносиоца изјављеном против решења тога суда о обустави поступка, не прејудуцирајући коначну одлуку извршног суда о испуњености услова за обуставу извршног поступка.

Како је уставна жалба изјављена и због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да је оспорени извршни поступак трајао 11 година и три месеца, што само по себи указује да није окончан у оквиру стандарда разумног рока, те је имајући у виду и то да извршни поступак представља завршну фазу у остваривању субјективних грађанских права, да тај поступак, по правилу, искључује постојање сложених чињеничних и правних питања и да је његов циљ да се потраживање извршног повериоца намири ефикасно и у разумном року, а да је подносилац уставне жалбе као извршни поверилац имао несумњив и легитиман материјалноправни интерес да оствари новчано потраживање које му је утврђено правноснажном и извршном пресудом у што краћем року, оценио да је подносиоцу уставне жалбе у предметном извршном поступку повређено право на суђење у разумном року, те је уставну жалбу усвојио и у овом делу и подносиоцу уставне жалбе утврдио право на накнаду нематеријалне штете у одговарајућем износу, на терет буџетских средстава – раздео Министарство правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Захтев подносиоца уставне жалбе да му се досуди накнада материјалне штете је преурањен, јер ће, на основу ове одлуке Уставног суда, о приговору бити поново одлучивано, па је тај захтев одбачен, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. М. и утврђује да је решењима Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 22. октобра 2015. године, И. 972/14 од 10. новембра 2015. године и ИПВ(И). 365/15 од 3. децембра 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Основног суда у Шапцу ИПВ(И). 365/15 од 3. децембра 2015. године и одређује да исти суд поново одлучи о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном против решења Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 10. новембра 2015. године.

3. Усваја се уставна жалба Д. М. и утврђује да је у извршном поступку који је вођен пред Општинским судом у Шапцу у предмету И. 2014/04, а касније пред Основним судом у Шапцу у предмету И. 972/14, повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

4. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.200 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.

5. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. М. из Т. код Лознице поднео је Уставном суду, 13. јануара 2016. године, уставну жалбу против решења Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 22. октобра 2015. године, И. 972/14 од 10. новембра 2015. године и ИПВ(И). 365/15 од 3. децембра 2015. године, „као и целог судског поступка Основног суда у Шапцу у предмету И. 972/14 (стари број И. 2014/04 и И. 1722/10), због повреде начела из чл. 18, 20. и 21. Устава Републике Србије, те права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава и права на имовину из члана 58. Устава.

У уставној жалби је интерпретиран ток извршног поступка који је претходио уставносудском, при чему је указано на неефикасно поступање извршног суда, као и на повреду начела хитности у извршном поступку и права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава с обзиром на то да је извршни поступак покренут 2004. године, а окончаан је тек 2015. године, после 11 година.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и да утврди да су у извршном поступку који је претходио уставносудском повређена наведена уставна права и начела подносиоцу уставне жалбе, као и да поништи оспорена решења Основног суда у Шапцу. Подносилац уставне жалбе је тражио „примерену накнаду због повреде наведених права у износу од 250.000,00 динара која ће се исплатити из буџетских средстава Републике Србије опредељених за рад судова у року од три месеца од подношења предлога за исплату“, материјалну штету, као и трошкове поступка 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 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 списе предмета Основног суда у Шапцу И. 972/14, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Извршни поверилац Д. М, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 30. септембра 2004. године предлог за извршење Општинском суду у Шапцу, против извршног дужника Б.Р, на основу правноснажне и извршне парничне пресуде, ради намирења новчаног потраживања. Општински суд у Шапцу је решењем И. 2014/04 од 4. октобра 2004. године дозволио извршење.

Попис покретних ствари одржан је 14. децембра 2004. године.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 11. маја 2005. године тражио поновни попис и процену покретних ствари.

Подносилац уставне жалбе је поднео ургенцију суду 21. октобра 2008. године.

Попис покретних ствари одржан је 29. априла 2009. године.

Подносилац уставне жалбе је по налогу суда уплатио предујам трошкова вештачења вредности пописаних ствари 31. децембра 2009. године.

Након успостављања нове мреже судова, поступак је настављен пред Основним судом у Шапцу у предмету И. 1722/10.

Подносилац уставне жалбе је поднео ургенцију суду 17. јула 2012. године.

Основни суд у Шапцу је решењем И. 1722/10 од 11. децембра 2012. године наложио извршном дужнику Б. Р. да извршном суду достави изјаву о имовини.

Основни суд у Шапцу је решењем И. 1722/10 од 21. марта 2013. године прекинуо извршни поступак због смрти извршног дужника.

Основни суд у Шапцу је решењем И. 972/14 од 11. априла 2014. године наставио извршни поступак против В.Р, супруге преминулог извршног дужника.

Основни суд у Шапцу је оспореним решењем И. 972/14 од 22. октобра 2015. године обуставио извршни поступак и укинуо све спроведене извршне радње, у смислу члана 76. став 3. Закона о извршењу и обезбеђењу. У правној поуци решења је утврђено да против решења није дозвољен приговор.

Подносилац уставне жалбе је самоиницијативно изјавио приговор против решења о обустави извршног поступка.

Основни суд у Шапцу је оспореним решењем И. 972/14 од 10. новембра 2015. године одбацио приговор подносиоца уставне жалбе, са образложењем да против решења о обустави извршног поступак није дозвољен приговор.

Основни суд у Шапцу је оспореним решењем ИПВ(И). 365/15 од 3. децембра 2015. године одбио као неоснован приговор подносиоца уставне жалбе и потврдио решење Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 10. новембра 2015. године.

4. Одредбама Устава, којима се јемче права на чију повреду подносиоци уставне жалбе указују, 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.).

5. Закон о извршном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 28/2000, 73/2000 и 71/01), који је почео да се примењује од јула 2000. године и који се примењивао у конкретном извршном поступку до 17. септембра 2011. године, у члану 262. је прописивао да ће се поступак извршења и обезбеђења започет до дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона. Одредбом члана 4. овог закона је било прописано да је у поступку извршења и обезбеђења суд дужан да поступа хитно.

Закон о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 31/11) (у даљем тексту: ЗИО), који се примењивао од 17. септембра 2011. године, у члану 358. став 1. прописује да ће се поступци извршења и обезбеђења у којима је до дана почетка примене овог закона започето спровођење извршења окончати по одредбама овог закона. Одредбама овог закона прописано је: да је поступак извршења и обезбеђења хитан (члан 6. став 1.); да се у поступку извршења и обезбеђења сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку, ако овим или другим законом није другачије одређено (члан 10.); да се одлуке у извршном поступку доносе у облику решења или закључка, да се решењем о извршењу дозвољава извршење на имовини извршног дужника, под условима и обиму одређеним овим законом, а да се закључком суда одређује спровођење појединих радњи и управља поступком (члан 36.); да се против решења може изјавити приговор, само када је овим законом прописано да је приговор дозвољен (члан 39. став 2.); да се извршни поступак окончава обуставом или закључењем (члан 75.); да суд обуставља извршење ако је извршна исправа правноснажно, односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге, услед смрти странке која нема наследника, услед престанка странке која је правно лице, а нема правног следбеника, ако је потраживање престало, услед пропасти предмета извршења, ако нема имовине која може бити предмет извршења и из других разлога предвиђених законом (члан 76. став 1. тач. 1) – 7)).

Одредбом члана 399. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-Одлука УС, 74/13-Одлука УС и 55/14), који је важио у време доношења оспорених решења и који се сходно примењивао на предметни извршни поступак, прописано је да је против решења првостепеног суда дозвољена жалба, ако законом није другачије прописано.

6. Подносилац уставне жалбе је оспорио решење Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 22. октобра 2015. године којим је обустављен извршни поступак, без права на изјављивање правног лека против наведеног решења, решење Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 10. новембра 2015. године којим је одбачен као недозвољен приговор подносиоца уставне жалбе против решења о обустави извршног поступка и решење Основног суда у Шапцу ИПВ(И). 365/15 од 3. децембра 2015. године којим је потврђено решење Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 10. новембра 2015. године.

Оспореним решењем о обустави извршног поступка је у суштини коначно одлучено о имовинским правима подносиоца уставне жалбе, као извршног повериоца, при чему је извршни судија у поуци о правном леку навео да против овог решења није дозвољен правни лек.

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. став 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, те да се стога обустављањем извршног поступка коначно одлучује о праву повериоца да намири потраживање у ситуацији када намирење из неког од законом предвиђених разлога није могуће, одлука о обустављању извршног поступка не представља спровођење неке извршне радње или акт управљања поступком. То 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. 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 („Службени гласник РС“, број 72/11), 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 и у Решењу Уж-8166/12 од 23. јануара 2014. године.

С обзиром на право странке које се јемчи чланом 36. став 2. Устава, Уставни суд налази да када се решењем у извршном поступку 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, подносилац је поучен да нема право на изјављивање правног лека, те је судија појединац одбацио као недопуштен приговор који је самоиницијативно поднет, да би веће на крају потврдило такво решење судије појединца.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењима Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 22. октобра 2015. године, И. 972/14 од 10. новембра 2015. године и ИПВ(И). 365/15 од 3. децембра 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство, зајемчено чланом 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.

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 Шапцу ИПВ(И). 365/15 од 3. децембра 2015. године и одређењем да исти суд у најкраћем року поново одлучи о приговору подносиоца изјављеном против решења Основног суда у Шапцу И. 972/14 од 10. новембра 2015. године, не прејудирајући при томе коначну одлуку извршног суда о испуњености услова за обуставу извршног поступка.

С обзиром на то да је Уставни суд утврдио повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, то се није посебно упуштао у разматрање навода о повреди начела из чл. 18, 20. и 21. Устава, те права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58 став 1. Устава.

7. Полазећи од тога да је уставна жалба изјављена и због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд најпре констатује да су људска и мањинска права и слободе (међу којима је и право на суђење у разумном року) и уставна жалба као правни институт за њихову заштиту, установљени Уставом Републике Србије који је ступио на снагу 8. новембра 2006. године, те је стога Уставни суд надлежан да испитује повреду овог права у периоду након ступања на снагу Устава. Међутим, извршни поступак, као посебна врста судског поступка, представља јединствену целину и покреће се подношењем предлога за извршење, а завршава се закључењем или обуставом извршног поступка. У конкретном случају извршни поступак је окончан обуставом. Стога је став Уставног суда да се у погледу оцене разумне дужине трајања поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан ступања на снагу Устава. Дакле, за оцену постојања повреде права подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року битан је цео период трајања извршног поступка, од када је подносилац уставне жалбе поднео предлог за извршење Општинском суду у Шапцу, 30. септембра 2004. године, до доношење решења Основног суда у Шапцу ИПВ(И). 365/15 од 3. децембра 2015. године, којим је по приговору подносиоца уставне жалбе потврђено решење о одбацивању приговора против решења о обустави извршног поступка.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је оспорени извршни поступак трајао 11 година и три месеца, што, само по себи, може указивати да није окончан у оквиру стандарда разумног рока. Међутим, приликом утврђивања постојања повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд полази од тога да је појам разумног трајања једног судског поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености чињеничних и правних питања у конкретном предмету, понашања подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступања надлежних судова и природе захтева, односно значаја права о коме се расправља за подносиоца, те је Суд и у овом случају испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на овако дуго трајање другостепеног поступка.

Уставни суд налази да извршни поступак који представља завршну фазу у остваривању субјективних грађанских права и који није контрадикторан поступак, по правилу, искључује постојање сложених чињеничних и правних питања, што се односи и на овај случај. Уставни суд сматра да је својим неделотворним поступањем сам извршни суд учинио извршни поступак сложенијим.

Уставни суд даље налази да је подносилац уставне жалбе као извршни поверилац имао несумњив и легитиман материјалноправни интерес да оствари новчано потраживање које је утврђено правноснажном и извршном

пресудом у што краћем року. Интерес извршног повериоца се иначе подударно са основним циљем извршног поступка, а то је да се потраживање извршног повериоца намири ефикасно и у разумном року.

Према оцени Уставног суда, дужини трајања предметног поступка допринело је неефикасно поступање редовних судова. Уставни суд указује да главно начело на коме се заснива извршни поступак јесте начело хитности. Поштовање овог начела извршне процедуре подразумева обавезу суда да правилно примењује процесне одредбе извршног поступка које, у суштини, представљају конкретизацију наведеног начела, и то, првенствено, одредбе које предвиђају изузетно кратке рокове за предузимање појединих радњи у извршном поступку, као и спровођење радњи извршења по службеној дужности (извршни поступак у фази спровођења је претежно официјелан). У конкретном случају, то очигледно није поштовано. Извршни суд је показао високи степен неефикасности приликом заказивања рочишта за продају покретних ствари извршног дужника. Након првог пописа покретних ствари, подносилац уставне жалбе је поднеском од 11. маја 2005. године тражио поновни попис и процену покретних ствари, те је поднео је и ургенцију суду 21. октобра 2008. године, и поновни попис покретних ствари одржан је 29. априла 2009. године, значи након три године и четири месеци од поношења захтева, што представља довољан разлог за утврђење повреде права на суђење у разумном року.

Уставни суд сматра да се прекид извршног поступка од 21. марта 2013. године до 11. априла 2014. године, због смрти извршног дужника, не може ставити на терет извршном суду.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је подносиоцу уставне жалбе у извршном поступку који је вођен пред Општинским судом у Шапцу у предмету И. 2014/04, а касније пред Основним судом у Шапцу у предмету И. 972/14, повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је уставну жалбу 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 4. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права на суђење у разумном року оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.200 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 коју је подносилац уставне жалбе претрпео због учињене повреде права, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају. Уставни суд је посебно ценио дужину трајања поступака, као и животни стандард у држави, те чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду, пре свега, актуелну праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Савић и други против Србије*,

од 5. априла 2016. године. Наиме, наведеном пресудом је констатовано да се утврђивањем од стране Уставног суда да је повређено право подносилаца на суђење у разумном року, признаје повреда на коју су се жалили и да је тиме задовољен само први услов утврђен у судској пракси Европског суда, али да статус жртве зависи од тога да ли је правично задовољење које је додељено - адекватно, како је то предвиђено чланом 41. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Европски суд за људска права је у вези са овим подсетио да се у предметима који се односе на дужину поступка, једна о карактеристика довољног обештећења које може да отклони статус жртве странке односи на додељени износ, који зависи, посебно од карактеристика и делотворности правног лека. Да ли досуђени износ може да буде сматран разумним, мора да буде оцењено у светлу свих околности случаја, што укључује не само трајање конкретног поступка, већ и вредност досуђеног износа у односу на животни стандард у држави која је у питању и чињенице да ће накнада на основу штете по основу националног система генерално бити досуђена и исплаћена много брже него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права на основу члана 41. Европске конвенције. Овакав став Европски суд је заузео и у пресудама *Блајојевић и друџи њројив Србије*, од 24. маја 2016. године, *М.Б. – МАК Чачак ДОО и друџи њројив Србије*, од 27. септембра 2016. године, *Ковић и друџи њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Павловић и Панџовић њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Живковић њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Боровић и друџи њројив Србије*, од 11. априла 2017. године, *Билић њројив Србије*, од 17. октобра 2017. године и *Миловановић њројив Србије*, од 19. децембра 2017. године. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда за људска права, Уставни суд је одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну компензацију за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због неажурног поступања судова. Овакво правно становиште је већ заузето у Одлуци Уж-2936/2016 од 24. маја 2018. године.

9. У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе да му Уставни суд досуди накнаду материјалне штете, Уставни суд оцењује да је овакав захтев преурањен, јер ће о приговору бити поново одлучивано, те је одбацио захтев подносиоца за накнаду ове штете, решавајући као у тачки 5. изреке, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

10. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

11. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 47. тачка 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-296/2016 од 21. марта 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(поступак за заштиту права на суђење у разумном року
у парничном поступку)**

Питањем опредељености захтева за накнаду нематеријалне штете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року Уставни суд се већ бавио у својој Одлуци Уж-1921/2015 од 19. јула 2017. године, када је изнео следеће ставове и правне оцене битне за одлучивање и у овој уставноправној ствари: да су судови који су одлучивали о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року, а који је садржао и захтев за накнаду нематеријалне штете, занемарили чињеницу да је тај захтев иницијално постављен у уставној жалби која је поднета Уставном суду и која је након почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова из 2013. године третирана као захтев за заштиту права на суђење у разумном року; да су стога поступајући судови уредност захтева за накнаду нематеријалне штете морали да сагледају са становишта прописа којима је уређен поступак по уставној жалби, односно одредаба Закона о Уставном суду и Пословника о раду Уставног суда; да је Уставни суд у оквиру своје добро уставновљене праксе, код оцене процесних претпоставки за одлучивање о уставној жалби која садржи захтев за накнаду штете инсистирао само на томе да такав захтев буде постављен истовремено са подношењем уставне жалбе, те да се у таквом случају сматрало да су испуњене процесне претпоставке да се одлучи о захтеву за накнаду штете; да подносилац уставне жалбе није могао трпети штетне последице преношења надлежности за одлучивање о повреди права на суђење у разумном року (у поступку који још није окончан) са Уставног суда на редовне судове, као и због процесних захтева које су редовни судови установили поступајући по захтевима за заштиту права на суђење у разумном року, а због чињенице да је подносилац постављањем захтева за накнаду нематеријалне штете истовремено са уставном жалбом имао легитимно очекивање да ће орган коме се обраћа (Уставни суд) по таквом захтеву и да поступи. Полазећи од тих ставова и оцена и имајући у виду да је подносиатељка уставне жалбе поднеском од 3. јула 2013. године прецизирала висину накнаде нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је оценио да је оспореним решењем Врховног касационог суда Рж г. 257/2016 од 11. фебруара 2016. године повређено право подносиатељке на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу у овом делу усвојио.

Поводом захтева за накнаду трошкова поступка по уставној жалби, Уставни суд је истакао да је одредбом члана 6. став 2. Закона о Уставном суду прописано да учесници у поступку сами сnose своје трошкове и да је лицима која желе да изјаве уставну жалбу пружена својеврсна правна помоћ кроз 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, и да стога нема услова за одређивање накнаде трошкова поступка пред Уставном судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Б. Ј. и утврђује да је решењем Врховног касационог суда Рж г. 257/2016 од 11. фебруара 2016. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Рж г. 257/2016 од 11. фебруара 2016. године и одређује да наведени суд донесе нову одлуку о жалби подносиоце уставне жалбе изјављеној против става другог изреке решења Апелационог суда у Нишу Р4 г. 140/15 од 29. децембра 2015. године, које је исправљено решењем истог суда Р4 г. 140/15 од 25. јануара 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Б. Ј. из Лесковца је, 9. новембра 2016. године, преко пуномоћника И. П. С. и Г. П. Ђ, адвоката из Београда, Уставном суду поднела уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рж г. 257/2016 од 11. фебруара 2016. године, због повреде права на правично суђење и суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

Подносиоце уставне жалбе наводи да је оспореним другостепеним решењем потврђено првостепено решење у делу у коме је одбијен као неоснован њен захтев за накнаду нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року, а која је утврђена у предметном ванпарничном поступку. Истиче да су Апелациони суд у Нишу и Врховни касациони суд погрешно оценили да је неуредан захтев за накнаду нематеријалне штете који је подносиоце иницијално поставила у уставној жалби поднетој 21. маја 2012. године и која је касније третирана као захтев за заштиту права на суђење у разумном року, превиђајући да је подносиоце у поднеску упућеном Уставном суду 3. јула 2013. године определила висину те накнаде. Подносиоце уставне жалбе предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорено решење и досуди јој трошкове за састављање ове жалбе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа

или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоце уставне жалбе повређено или ускраћено њено Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Б. Ј, овде подносиоца уставне жалбе, изјавила је 21. маја 2012. године Уставном суду уставну жалбу, поред осталог, и због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава у парничном поступку који се води пред Основним судом у Лесковцу у предмету П. 5184/10, тражећи да јој се утврди право на накнаду нематеријалне штете коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду. Уставна жалба је заведена под бројем Уж-4120/2012.

Подносиоца уставне жалбе је поднеском од 3. јула 2013. године тражила да јој се на име накнаде нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року досуди износ од 800 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате.

Уставни суд је 23. маја 2014. године уступио предмет Апелационом суду у Нишу, имајући у виду да наведени парнични поступак још увек није био окончан на дан почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова из 2013. године, којим је као посебно правно средство предвиђен захтев за заштиту права на суђење у разумном року.

Апелациони суд у Нишу је 29. децембра 2015. године донео решење Р4 г. 97/15, којим је: у ставу првом изреке усвојио захтев предлагача, овде подносиоца уставне жалбе, и утврдио да јој је у наведеном парничном поступку повређено њено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава; у ставу другом изреке одбио захтев предлагача за накнаду нематеријалне штете. У образложењу овог првостепеног решења је наведено да предлагач захтевом није определила висину накнаде нематеријалне штете коју је тражила због повреде права на суђење у разумном року.

Апелациони суд у Нишу је 25. јануара 2016. године донео решење Р4 г. 140/15 о исправци наведеног решења, имајући у виду да је приликом писања решења дошло до очигледне грешке у означавању броја предмета.

Одлучујући о жалби предлагача, Врховни касациони суд је оспореним решењем Рж г. 257/2016 од 11. фебруара 2016. године одбио као неосновану жалбу и потврдио првостепено решење у делу у коме је одбијен захтев предлагача за накнаду нематеријалне штете. У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, истакнуто: да суд о захтевима за накнаду нематеријалне штете одлучује на основу члана 8в Закона о уређењу судова сходном применом Закона о ванпарничном поступку, који у члану 30.

упућује на сходну примену Закона о парничном поступку; да стога овај захтев мора да садржи одређен захтев у погледу главне ствари и споредних потраживања да би се о њему одлучивало; да предлагач у конкретном случају није определила висину накнаде нематеријалне штете коју је тражила.

4. Разматрајући наводе уставне жалбе којима се указује на то да је оспореним решењем Рж г. 257/2016 од 11. фебруара 2016. године повређено право подносиоца на правично суђење, Уставни суд је закључио да подносиоца своје тврдње о повреди права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава заснива на чињеници да је суд последње инстанце произвољно применио процесно право на њену штету, погрешно оцењујући да је неопредељен њен захтев за накнаду нематеријалне штете. Подносиоца уставне жалбе посебно инсистира на томе да је поднеском од 3. јула 2013. године, у време када је за одлучивање о наведеном захтеву још био надлежан да одлучује Уставни суд, определила висину накнаде нематеријалне штете коју је тражила због повреде права на суђење у разумном року.

С тим у вези, Уставни суд напомиње да се питањем опредељености захтева за накнаду нематеријалне штете бавио у Одлуци Уж-1921/2015 од 19. јула 2017. године и да је у том уставносудском предмету изнео следеће правне оцене које су битне за одлучивање и у овој уставноправној ствари: да су судови који су одлучивали о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року, а који је садржао и захтев за накнаду нематеријалне штете, занемарили чињеницу да је такав захтев иницијално постављен у уставној жалби која је поднета Уставном суду и која је након почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова из 2013. године третирана као захтев за заштиту права на суђење у разумном року; да је стога требало да поступајући судови уредност захтева за накнаду нематеријалне штете сагледају са становишта прописа којима је уређен поступак по уставној жалби, односно одредаба Закона о Уставном суду и Пословника о раду Уставног суда; да је Уставни суд у оквиру своје добро уставновљене праксе, која је доступна на веб-сајту Суда (www.ustavni.sud.rs), код оцене процесних претпоставки за одлучивање о уставној жалби која садржи захтев за накнаду штете инсистирао само на томе да такав захтев буде постављен истовремено са подношењем уставне жалбе, те да се у таквом случају сматрало да су испуњене процесне претпоставке да се одлучи о захтеву за накнаду штете; да Уставни суд, сагласно одредбама члана 45. Пословника о раду Уставног суда, не одбацује поднеске којима се покреће поступак пред њим и онда када исти не садржи податке неопходне за вођење поступка или имају друге недостатке који онемогућавају поступање, већ подносиоцу дају могућност да те недостатке накнадно отклони; да Уставни суд у оквиру свог поступања када је реч о уређењу недостатних поднесака није правио разлику између подносилаца који се непосредно обраћају Суду и оних који то чине преко пуномоћника из реда адвоката; да је подносилац приликом подношења уставне жалбе имао легитимно очекивање да се по захтеву за накнаду нематеријалне штете може поступати, у смислу добро уставновљене праксе Уставног суда, те да ће подносиоцу, чак и у случају да Суд у поступку претходног испитивања

уставне жалбе оцени да захтев садржи одређени недостатак, бити омогућено да тај недостатак отклони; да подносилац уставне жалбе није могао трпети штетне последице пребацивања надлежности за одлучивање о повреди права на суђење у разумном року (у поступку који још увек није окончан) са Уставног суда на редовне судове, као и због процесних захтева које су редовни судови установили поступајући по захтевима за заштиту права на суђење у разумном року, управо због чињенице да је подносилац постављањем захтева за накнаду нематеријалне штете истовремено са уставном жалбом имао легитимно очекивање да ће орган коме се обраћа (Уставни суд), у смислу своје добро уставновљене праксе, по таквом захтеву и да поступи.

Полазећи од изнетих разлога, а имајући у виду да је подносиатељка уставне жалбе поднеском од 3. јула 2013. године прецизирала висину накнаде нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је оценио да је оспореним решењем Врховног касационог суда Рж г. 257/2016 од 11. фебруара 2016. године повређено право подносиатељке на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу у овом делу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је нашао да се штетне последице учињене повредом права на правично суђење могу отклонити једино поништајем оспореног решења Врховног касационог суда Рж г. 257/2016 од 11. фебруара 2016. године и одређивањем да наведени суд у поновном поступку донесе нову одлуку о жалби подносиатељке уставне жалбе изјављеној против става другог изреке решења Апелационог суда у Нишу Р4 г. 140/15 од 29. децембра 2015. године, које је које је исправљено решењем истог суда од 25. јануара 2016. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

Будући да је у овој уставноправној ствари поништено оспорено другостепено решење и да ће жалба подносиатељке уставне жалбе бити предмет поновног преиспитивања и одлучивања пред Врховним касационим судом, Уставни суд није посебно испитивао тврдње подносиатељке о повреди права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

У вези са захтевом подносиатељке уставне жалбе за накнаду трошкова поступка по овој уставној жалби, Уставни суд истиче да је одредбом члана 6. став 2. Закона о Уставном суду прописано да учесници у поступку сами носе своје трошкове и да је лицима која желе да изјаве уставну жалбу пружена својеврсна правна 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), те сматра да нема услова за одређивање накнаде трошкова поступка пред Судом.

5. Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(парнични поступак)**

Врховни касациони суд у оспореној пресуди није дао довољне, јасне и аргументоване разлоге на којима заснива своју правну оцену о неиспуњености услова за одговорност туженог по основу кривице за закључење ништавог уговора, а имајући у виду то да је подносилац у ревизији посебно истицао да у предметном спору потражује накнаду штете која му је проузрокована кривицом туженог, позивајући се на одредбе члана 158. ЗОО и оспоравајући другостепену пресуду из тог разлога, али се касациони суд није изјаснио о тим наводима, нити ценио правни закључак другостепеног суда о непостојању претпоставки за деликтну одговорност, иако је питање облика одговорности туженог за накнаду штете од значаја за одлучивање о тужбеном захтеву.

Стога је Уставни суд оценио да ревизијски суд није поштовао једну од гаранција права на правично суђење која се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку, па је утврдио да је оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев. 380/16 од 23. новембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење и уставну жалбу усвојио, а како су, у конкретном случају, последице учињене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене пресуде, то је иста поништена и одређено да се у поновном поступку донесе нова одлука о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1690/13 од 29. априла 2015. године, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Б. Р. и утврђује да је пресудом Врховног касационог суда Рев. 380/16 од 23. новембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Рев. 380/16 од 23. новембра 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1690/13 од 29. априла 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Б. Р. из Београда поднео је Уставном суду, 11. октобра 2017. године, преко пуномоћника К. М, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Рев. 380/16 од 23. новембра 2016. године,

пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1690/13 од 29. априла 2015. године и пресуде Вишег суда у Београду П. 21226/10 од 6. новембра 2012. године, због повреде права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

Према наводима подносиоца уставне жалбе, повреда права на правично суђење учињена му је произвољном и арбитрерном применом процесног и материјалног права на његову штету. Подносилац уставне жалбе је навео да је оспорена ревизијска пресуда пример арбитрерног поступања од стране суда, јер је Врховни касациони суд утврдио другачије чињенично стање од оног утврђеног у првостепеном поступку. У том смислу, подносилац је указао на констатацију ревизијског суда о активном учешћу подносиоца у налажењу стана, иако првостепени суд то није утврдио у својој пресуди. Подносилац је оспорио и закључак суда да је због учешћа у налажењу стана он био у обавези да провери земљишнокњижно стање за предметни стан. Такође, подносилац је навео да тврдња ревизијског суда да је тужилац знао за спорно питање власништва након закључења уговора и његове овере, нема подлогу у изведеним доказима у првостепеном поступку. Подносилац је истакао и да је ревизијски суд у оспореној пресуди пропустио да оцени ревизијске наводе релевантне за примену материјалног права (чл. 154, 172. и 185. Закона о облигационим односима), као што су наводи којима се истиче да је тужени обавезан да накнади штету и у случају да је решење о додели стана и гараже незаконито и наводи којима оспорава оцену суда о незаконитости тог решења (да се на решење нико није жалио, да је оно правноснажно и да није стављено ван снаге). С тим у вези, подносилац је навео да ревизијски суд није ценио одлучне чињенице, истичући посебно да је суд пропустио да узме у обзир да је поступак доделе стана и гараже спровео тужени преко својих органа. Подносилац сматра, да чак и да је решење о додели стана незаконито, да би он имао право на накнаду штете, јер је исту претрпео кривицом туженог. Из наведених разлога, подносилац сматра да је ревизијски суд арбитрерно применио материјално право. Подносилац је оспорио и нижестепене пресуде донете у предметном парничном поступку, и то другостепену због тога што је тај суд без расправе утврдио другачије чињенично стање и због погрешне примене материјалног права, а првостепену због погрешно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права. Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди да му је оспореним пресудама повређено право на правично суђење, те да поништи оспорену ревизијску пресуду.

Допуном уставне жалбе од 12. октобра 2018. године, подносилац је указао на праксу Врховног касационог суда, која говори у прилог основаности навода уставне жалбе, прилажући сентенцу из пресуде, утврђене на седници Грађанског одељења од 24. априла 2018. године, која је објављена у Билтену Врховног касационог суда број 1/2018. Према наводима подносиоца, Врховни касациони суд је у пресуди Рев. 1749/15 од 16. децембра 2016. године заузео став да је давалац откупљеног стана одговоран за штету причињену трећим лицима услед утврђене ништавости уговора о откупу стана и уговора о

купопродаји, и то према члану 172. Закона о облигационим односима. Подносилац је у допуни поново истакао да је он претрпео штету услед разлога који је скривио тужени, а услед чега и има 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 току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у списе предмета Вишег суда у Београду П. 21226/10 и документацију приложену уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Оспореном пресудом Вишег суда у Београду П. 21226/10 од 6. новембра 2012. године, у ставу првом изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, којим је тражио да се обавезе тужени И. „Д.“ Београд да му преда у својину стан, чија је структура, површина и др. ближе означена у изреци, и гаражу одговарајуће површине, у року од 15 дана од пријема пресуде, или да му у истом року исплати противвредност у износу од 24.000.000,00 динара, са опредељеном законском затезном каматом; у ставу другом изреке обавезан је тужилац да туженом накнади трошкове парничног поступка. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је тужилац свој примарни тужбени захтев засновао на одредби члана 185. став 1. Закона о облигационим односима, којим је прописано да је одговорно лице дужно да успостави стање које је било пре него што је штета настала; да је у тужби наведено да је тужилац био власник стана и гараже, које право је изгубио кривицом туженог, па је зато тужени, као одговорно лице, дужан да му успостави стање које је било пре него што је штета настала; да је тужилац навео да су уговори о откупу стана и гараже оглашени ништавим, али да тиме тужени није ослобођен обавезе накнаде штете тужиоцу, коју је он претрпео искључиво кривицом туженог; да по оцени суда, имајући у виду одредбе Правилника о стамбеним односима туженог (чл. 54. и 55.), а полазећи од неспорне чињенице да пре доношења решења туженог број 5398 од 26. јануара 1996. године (којим су тужиоцу дати у закуп на неодређено време предметни стан и гаража) није спроведен поступак утврђивања реда првенства пред стамбеном комисијом туженог, који претходи доношењу наведеног решења, произлази закључак да је то решење донето противно одредбама Правилника о стамбеним односима и Закона о становању, те да стога не може да производи правно дејство, а да то даље значи да тужилац на основу овог решења, као ни на основу закљученог уговора о закупу стана од 28. фебруара 1996. године, није стекао својство

закупца стана; да се ово односи и на закуп гараже, посебно имајући у виду и то да наведени Правилник и Закон о становању нису предвиђали могућност давања у закуп гараже; да чињеница да је тужилац са туженим касније закључио уговоре о откупу стана и гараже (чија је ништавост утврђена у спору који је вођен по тужби И. К. – власника предметних непокретности, против тужиоца и туженог у овом поступку, из разлога што је тужени располагао туђим станом и гаражом) није од значаја за одлуку у овој ствари; да, у конкретној ситуацији, када не постоји ваљан правни основ којим се стиче својство закупца на неодређено време, будући да је спорно решење противзаконито, када је тужени располагао туђим станом и гаражом, када је тужилац био несавестан, јер је знао или је могао знати да је спорно решење о давању у закуп противно одредбама наведеног Правилника, по схватању тога суда, тужиоцу не припада право на предају одговарајућег стана и гараже, односно право на накнаду штете у новцу, у смислу члана 185. Закона о облигационим односима; да суд сматра да једино у случају да је тужилац на законит начин стекао својство закупца, односно право закупа на неодређено време, које није могао да оствари из разлога који је скривио тужени, и да је услед тога претрпео штету, имао би право на накнаду штете како је то прописано у наведеном члану Закона.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1690/13 од 29. априла 2015. године одбијена је као неоснована жалба тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, и потврђена је ожалбена пресуда Вишег суда у Београду П. 21226/10 од 6. новембра 2012. године. У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да из стања у предмету следи да је тужиоцу решењем директора туженог број 5398 од 26. јануара 1996. године дат у закуп стан у Београду, Д. За, број 14, на првом спрату, са гаражом у сутерену, да се тужилац уселио у предметни стан са породицом, те да је тужилац 13. јуна, односно 1. августа 1997. године, закључио уговор о откупу предметног стана и уговор о откупу гараже, као и да је своје обавезе по тим уговорима у потпуности извршио; да је до 2008. године тужилац са породицом живео у том стану, а када се иселио пошто је правноснажном пресудом Другог општинског суда у Београду П. 1882/99 од 7. октобра 2005. године утврђено да су ништави уговори о откупу стана и откупу гараже који су закључени између тужиоца и туженог, а који су оверени 13. јуна, односно 8. децембра 1997. године; да је правноснажном делимичном пресудом Другог општинског суда у Београду П. 3472/08 од 8. септембра 2008. године усвојен тужбени захтев тужиоца И. К. и обавезан тужени да предметни стан и гаражу испразни од лица и ствари и тако испражњене преда тужиоцу; да је одлуком Округног суда у Београду Гж. 2243/06 од 13. марта 2007. године потврђена првостепена пресуда Другог општинског суда у Београду П. 1882/99 од 7. октобра 2005. године и одбијене су жалбе тужених (Б. Р. и И. „Д.“ Београд), те да је одлуком Врховног касационог суда Рев. 2792/07 од 5. марта 2008. године одбијена као неоснована ревизија туженог Б. Р, изјављена против наведене другостепене пресуде; да је у правноснажном поступку у коме је утврђена ништавост уговора о

откупу стана и гараже, тужилац И. К. у том спору доказао да је у тренутку располагања предметним станом био једини земљишнокњижни власник стана и гараже, јер је стан купио од С. з. „И.“ 1992. године, након чега је тужени Институт купио стан од невласника – С. з. „Б.“, која истим није могла да располаже; да је тужилац поднео тужбу тврдећи да је као дефицитарни кадар и професор универзитета засновао радни однос са туженим и да му је обећано решавање стамбеног питања, што је био и услов за заснивање радног односа, те да је исељењем из предметног стана и гараже њему нанета штета; да тужилац тужбеним захтевом тражи да му се преда други стан и гаража или да му се исплати у новцу висина вредности стана и гараже, а који заснива на испуњењу уговора и на накнади штете за коју сматра да му је причињена; да одлуку првостепеног суда, као правилну и закониту, прихвата и овај суд као другостепени; да се неосновано жалбом указује да је тужилац претрпео штету кривицом туженог, јер је стекао власништво на легалан начин, а кривица туженог се огледа у томе што му је доделио стан и гаражу који је прибавио од невласника на незаконит начин и којим није био овлашћен да располаже, те да је тужени дужан да тужиоцу накнади штету, у смислу члана 185. Закона о облигационим односима; да другостепени суд налази да тужилац неосновано тражи да суд обавезе туженог да му додели одговарајући стан или да му исплати новчану противвредност стана и гараже из којих је исељен, по основу испуњења уговора, јер се не може тражити испуњење ништавог уговора, а како су уговори о откупу и „уговор о закупу“ стана и гараже оглашени ништавим, то сагласно члану 103. Закона о облигационим односима, такав уговор не производи правно дејство; да се, у складу са чланом 122. Закона о облигационим односима приговор неиспуњења уговора може истицати само у односу на уговоре који производе правно дејство, што овде није случај; да је неоснован тужбени захтев тужиоца за накнаду материјалне штете у смислу члана 185. Закона о облигационим односима, јер је потребно да је штета настала, тако што је проузрокована радњом штетника, да постоји узрочно-последична веза између штете и штетне радње и да постоји противправност; да је, по оцени овог суда, правилно налажење првостепеног суда да штета тужиоцу није настала, у смислу члана 155. Закона о облигационим односима; да тужилац није стекао у власништво стан и гаражу, будући да су ништави уговори на основу којих су те непокретности откупљене, а решење којим му је додељен стан је незаконито, па није дошло до умањења његове имовине; да тужилац има право да од туженог тражи само оно што је туженом дао по основу уговора који је ништав, у складу са одредбом члана 104. Закона о облигационим односима, а то је у овом случају откупна цена стана и гараже, што међутим није предмет овог спора; да тужилац нема право да тражи од туженог други стан и гаражу, јер то није последица ништавости уговора, сходно наведеној законској одредби, нити постоји неки други дужничко-поверилачки однос странака из кога би произлазила таква обавеза туженог; да је правилно налажење првостепеног суда да тужилац нема правни основ за поновну доделу стана нити за исплату противвредности стана из кога је исељен.

Против наведене другостепене пресуде тужилац је изјавио ревизију, и то због погрешне примене материјалног права - члан 407. став 1. тачка 4) Закона о парничном поступку. Тужилац је у ревизији оспорио закључак нижестепених судова о неоснованости тужбеног захтева због чињенице да је решење о додели стана и гараже незаконито. Према наводима тужиоца, мањкавости у поступку доношења решења о додели стана и гараже не утичу на његову ваљаност, нити пак ослобађају туженог да тужиоцу накнади претрпљену штету. Тужилац је наводећи да суд није везан за правни основ наведен у тужби, истакао да из тужбе, поднесака тужиоца и изјава датих на рочишту несумњиво произлази да тужилац потражује накнаду штете, те да су стога без значаја за решавање ове правне ствари наводи другостепеног суда да се не може тражити испуњење ништавог уговора. Поред тога, тужилац је оспорио и становиште нижестепених судова да он није претрпео штету. У прилог томе, тужилац је навео да је тужилац крив за закључење уговора о откупу стана и гараже, јер је продао тужиоцу туђу непокретност.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев. 380/16 од 23. новембра 2016. године одбијена је као неоснована ревизија тужиоца изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1690/13 од 29. априла 2015. године. У образложењу оспорене ревизијске пресуде је, поред осталог, наведено; да је, полазећи од утврђеног чињеничног стања (које је претходно изнето и које је суштински идентично чињеничном стању из образложења другостепене пресуде), правилан став нижестепених судова да тужилац нема правни основ за стицање својине на стану и гаражи, нити постоји основ за исплату траженог износа; да је, по оцени Врховног касационог суда, правилан став нижестепених судова да је решење туженог од 26. јануара 1996. године, којим су тужиоцу дати у закуп стан и гаража, донето противно одредбама тада важећег Правилника о стамбеним односима туженог, а који је у члану 55. прописивао да одлуку о додели станова на коришћење (неопходним кадровима) доноси директор К, на основу ранг листе коју утврђује Комисија именована од стране директора, а ранг листа се сачињава на основу прописаних критеријума; да у конкретном случају нису поштоване одредбе Правилника, јер је управо сам тужилац, само уз дозволу тадашњег директора К, преко агенције за некретнине одабрао предметни стан, разгледао га и известио директора да му одговара, после чега је тужиоцу дат стан у закуп, као и гаража, иако по наведеном општем акту туженог уопште није постојала могућност давања у закуп гаража; да је тужилац, на основу оваквог решења, закључио са туженим уговор о закуп, а потом и уговор о откупу стана и гараже, на којима је носилац права својине било треће лице, што је утврђено правноснажном судском одлуком; да тужилац неосновано тражи да му тужени преда у својину стан и гаражу, или исплати њихову противвредност, јер не може да захтева извршење оваквог решења, с обзиром на то да се, према члану 122. Закона о облигационим односима, који се овде примењује по аналогији, приговор неиспуњења уговора може истицати само код уговора који производе правно дејство, како то правилно закључује другостепени суд; да тужилац, поред тога, свој тужбени захтев заснива и

на тврдњи, што истиче и у ревизији, да му је тужени проузроковао штету, јер му је продао туђе непокретности; да ови наводи, по оцени Врховног касационог суда, нису основани, зато што је тужилац био активни учесник поступка налажења стана који ће му се дати у закуп, који је и одабрао, због чега је управо он морао извршити и доступне провере с тим у вези, па да је то урадио могао је утврдити земљишнокњижно стање у погледу стана на коме је као власник тада била уписана С. з. „И.“, по решењу Дн 5826/94, а осим тога могао је утврдити да се уписани земљишнокњижни власник не појављује у улози продавца у уговору, на основу кога је тужени купио тај стан, а што ће све касније бити разлози за проглашење ништавим уговора о откупу стана и гараже; да је тужилац несумњиво после закључења уговора о откупу стана и гараже и његове овере – 13. јуна 1997. године знао да је спорно питање власништва туженог, зато што није могао да упише своје право својине на основу уговора о откупу, али према туженом до ове тужбе (2. фебруар 2009. године) није поставио никакав захтев; да имајући у виду наведено, нису испуњени услови прописани чланом 108. Закона о облигационим односима за одговорност туженог услед закључења ништавих уговора, односно нема услова за накнаду штете у смислу члана 185. Закона о облигационим односима; да су стога неосновани ревизијски наводи да је побијаном пресудом погрешно примењено материјално право.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чије се повреде позива подносилац уставне жалбе, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

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 уговарач који је крив за закључење ништавог уговора одговоран своме сауговарачу за штету коју трпи због ништавости уговора, ако овај није знао или према околностима није морао знати за постојање узрока ништавости (члан 108.); да ко другог проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице (члан 154. став 1.); да је штета умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и доношење другог физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета) (члан 155.); да кривица постоји када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом (члан 158.); 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.); да је одговорно лице дужно успоставити стање које је било пре него што је штета настала (члан 185. став 1.); да уколико успостављање ранијег стања не уклања штету потпуно, одговорно лице дужно је за остатак штете дати накнаду у новцу (члан 185. став 2.).

Правилником о стамбеним односима, К. „Д.“, од 22. новембра 1994. године, који се примењивао у време спровођења поступка доделе предметног

стана, било је уређено и питање решавања стамбених потреба неопходних кадрова, те је било прописано: да у циљу реализације програма рада из домена основне делатности, као и у циљу увођења нових медицинских процедура, Управни одбор К. може одлучити да се набави одређен број станова који ће се додељивати неопходним кадровима (члан 54.); да одлуку о додели станова на коришћење из члана 54. овог правилника доноси директор К. на основу ранг листе коју утврђује Комисија именована од стране директора, да се ранг листа сачињава на основу прописаних мерила, ближе означених у тач 1. до 8. овог члана, као и да се против ранг листе и одлуке директора може изјавити приговор Управном одбору К, те да ће након коначне одлуке о додели стана, директор К. закључити уговор о закупу стана и уговор о откупу стана, у складу са законом (члан 55.).

Поред тога, Уставни суд је имао у виду и став Врховног касационог суда о питању одговорности даваоца откупљеног стана за штету причињену трећим лицима изражен у пресуди Рев. 1749/15 од 16. децембра 2016. године (видети веб-страницу Врховног касационог суда на: www.vk.sud.rs), а поводом које је на седници Грађанског одељење Врховног касационог суда од 24. априла 2018. године утврђена и сентенца која гласи: „Давалац откупљеног стана одговоран је за штету причињену трећим лицима услед утврђене ништавости уговора о откупу стана и уговора о купопродаји“ (видети Билтен Врховног касационог суда, број 1/2018, страна 36. и стр. 113. до 116.). У образложењу наведене пресуде је, поред осталог, наведено: да тужена општина, која је давалац откупљеног стана за предметну накнаду штете одговара по пропису из члана 172. ЗОО, а не по члану 158. ЗОО; да је, у конкретном случају, тужена одговорна, јер је омогућила откуп стана иако за то нису испуњени законом прописани услови, услед чега је утврђена ништавост правних послова и тужиља је изгубила право својине на стану, те је стога тужена дужна да јој накнади штету у висини тржишне вредности стана (чл. 155. и 190. ЗОО); да је одговорност из члана 172. ЗОО посебан вид објективне одговорности, без обзира на кривицу, а заснива се на претпоставци и обавези да правно лице, односно државни орган познаје прописе и правила службе у обављању своје делатности; да, у конкретном случају, тужена одговара тужиљи као трећем лицу коме је проузрокована штета радњама органа тужене, у смислу члана 172. ЗОО, а не као сауговорач из члана 108. ЗОО.

5. Имајући у виду садржину уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да подносилац своје тврдње о повреди права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, пре свега, заснива на наводима о произвољној примени процесног и материјалног права од стране Врховног касационог суда, као и на пропусту тога суда да образложи оспорену одлуку у погледу одговорности туженог по основу проузроковања штете.

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 мора оспорена одлука 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. Ипак, 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.).

У конкретном случају, Апелациони суд у Београду је у оспореној другостепеној пресуди оценио да је неоснован тужбени захтев тужиоца за накнаду материјалне штете у смислу члана 185. ЗОО, јер је потребно да је штета настала, тако што је проузрокована радњом штетника, да постоји узрочно-последична веза између штете и штетне радње и да постоји противправност. Другостепени суд сматра да је правилно налажење првостепеног суда да штета тужиоцу није ни настала, према члану 155. ЗОО, ово из разлога што тужилац није стекао у власништво предметни стан и гаражу, будући да је утврђена ништавост уговора о откупу тих непокретности, а решење којим му је додељен стан је незаконито, тако да није дошло до умањења његове имовине. Стога другостепени суд није ни разматрао друге наведене претпоставке одговорности за штету.

Уставни суд налази да из образложења оспорене ревизијске пресуде не произлази да је Врховни касациони суд прихватио такву оцену другостепеног суда – о непостојању штете као претпоставци одговорности по основу проузроковања штете (тзв. деликтна одговорност). Ово не само из

разлога што оспорена пресуда не садржи такву констатацију, већ и због тога што ревизијски суд своју оцену о неоснованости навода подносиоца да му је тужени проузроковао штету, јер му је продао туђе непокретности, заснива на томе да нису испуњени услови прописани чланом 108. ЗОО за одговорност туженог услед закључења ништавих уговора, као посебан вид одговорности за штету. Уставни суд је имао у виду да је за наступање одговорности за штету, према члану 108. ЗОО, потребно: да је један од уговарача крив за закључење ништавог уговора, да постоји узрочни однос између штете и закључења ништавог уговора, као и да је оштећени уговарач савестан. Из образложења оспорене ревизијске пресуде следи да се суд бавио само питањем савесности подносиоца као оштећеног уговарача – да ли је знао или је према околностима морао знати за постојање узрока ништавости, те да је управо из разлога што је утврдио његову несавесност, оценио да нису испуњени услови за наступање одговорности туженог из члана 108. ЗОО. Наиме, ревизијски суд је нашао да је подносилац био активан учесник поступка налажења стана, који ће му се дати у закуп, због чега је управо он морао извршити доступне провере с тим у вези, па да је то учинио могао је утврдити земљишнокњижно стање за предметни стан – да је тада као власник била уписана С. з. „И.“ по решењу Дн 5826/94, те да је осим тога могао утврдити да се то правно лице не појављује у улози продавца у уговору по коме је тужени купио тај стан, а што ће све касније бити разлози за утврђење ништавости уговора о откупу стана и гараже. Такође, у оспореној ревизијској пресуди је наведено и да је тужилац несумњиво после закључења уговора о откупу стана и гараже и његове овере – 13. јуна 1997. године знао да је спорно питање власништва туженог, зато што није могао да упише своје право својине на основу уговора о откупу, али према туженом до ове тужбе није поставио никакв захтев.

Уставни суд најпре констатује да из чињеничног стања утврђеног у предметном поступку не произлази да је тужилац био „активни учесник“ поступка налажења стана, који ће му се дати у закуп, на начин на који то апострофира Врховни касациони суд. Ово из разлога што из образложења првостепене пресуде следи да се у спроведеном доказном поступку у вези са питањем учешћа подносиоца у поступку налажења стана изјаснио само подносилац као тужилац - када је саслушан као странка, наводећи да је одређена агенција за промет некретнина била задужена од стране туженог за налажење стана и да је он, по позиву те агенције, погледао стан који је агенција имала у понуди, те да је након тога обавестио директора туженог да му одговара стан који је агенција нашла. Надаље, Уставни суд указује да је одредбама чл. 54. и 55. тада важећег Правилника о стамбеним односима било прописано да тужени преко својих органа, доноси одлуку да се набаве станови који ће се додељивати неопходним кадровима, као и да спроводи поступак доделе станова на коришћење. Међутим, Врховни касациони суд није узео у обзир наведене одредбе Правилника, у контексту чињеница утврђених у предметној парници, када је извео закључак да је подносилац као учесник у поступку налажења стана требало да изврши провере и утврди ко је земљишнокњижни

власник на предметном стану, као и да је подносилац могао да утврди да се то лице не појављује као продавац у уговору на основу кога је тужени купио стан. При томе, Уставни суд је имао у виду да када је реч о набавци станова од стране туженог ради њиховог додељивања неопходним кадровима, да то свакако подразумева да је тужени лице које закључује уговор о купопродаји са власником стана, док подносилац као лице коме се стан даје у закуп у томе нема никакво учешће и не мора о томе имати било каква сазнања, а другачије и не произлази из чињеница утврђених у предметном поступку. Такође, Уставни суд налази да пропусти туженог приликом спровођења поступка доделе стана и гараже, а који су утврђени у предметном парничном поступку, не могу утицати на другачију оцену о томе ко одлучује о набавци стана (која претходи поступку доделе) и ко је, према томе, и у обавези да изврши одговарајуће провере у вези са станом који набавља.

Поред тога, Уставни суд налази да констатација Врховног касационог суда о томе да је тужилац знао за спорно питање власништва после овере уговора о откупу стана – 13. јуна 1997. године, зато што није могао да упише право својине на основу тог уговора, није утемељена на чињеничном стању утврђеном у предметном спору, будући да из оспорене првостепене пресуде не произлази да је чињеница о немогућности уписа утврђена, нити да је уопште и разматрана током поступка. Независно од тога, Уставни суд сматра да је покретањем поступка за утврђење ништавости уговора о откупу стана и гараже (1999. године) подносилац свакако знао да је спорно питање власништва на предметним непокретностима. Међутим, у вези са тврдњом ревизијског суда да подносилац, иако је знао да је питање власништва спорно, није до подношења тужбе у предметном спору (2009. године) против туженог поставио никакав захтев, а наводећи то у прилог несавесности подносиоца, Уставни суд указује да је наведени парнични поступак за утврђење ништавости уговора окончан тек 5. марта 2008. године доношењем ревизијске одлуке, а у коме су на страни тужених заједно били и подносилац и тужени у овом спору, те да је подносилац, по правилу, тек након окончања тог поступка и могао захтевати накнаду штете од туженог.

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да Врховни касациони суд у оспореној пресуди није дао довољне, јасне и аргументоване разлоге на којима заснива своју правну оцену о неиспуњености услова за одговорност туженог по основу кривице за закључење ништавог уговора, према члану 108. ЗОО.

Са друге стране, Уставни суд констатује да је подносилац у ревизији посебно истицао да он у предметном спору потражује накнаду штете, која му је проузрокована кривицом туженог, позивајући се на одредбе члана 158. ЗОО и оспоравајући другостепену пресуду управо из тог разлога. Међутим, Врховни касациони суд се уопште није изјаснио о тим наводима, нити је пак оценио правни закључак другостепеног суда о непостојању претпоставки за деликтну одговорност. Уставни суд налази да је питање облика одговорности туженог за накнаду штете од значаја за одлучивање о предметном тужбеном захтеву. Ово из разлога што су законом прописани другачији услови за

одговорност по основу кривице за ништавост уговора (члан 108. ЗОО) и за деликтну одговорност уопште, укључујући и одговорност по основу кривице (члан 158. ЗОО). То се, пре свега, односи на питање савесности оштећеног, која представља услов за одговорност по основу кривице за ништавост уговора, док то није претпоставка за постојање деликтне одговорности, већ се понашање оштећеног (његов допринос настанку штете или висини штете), по правилу, узима у обзир само приликом одмеравања висине накнаде штете, у складу са чланом 192. ЗОО. Стога, Уставни суд налази да је за оцену основаности предметног тужбеног захтева и решавање спорног правног питања – одговорност туженог за штету насталу услед утврђене ништавости уговора о откупу стана и гараже, било неопходно да се Врховни касациони суд изјасни о тим ревизијским наводима подносиоца. При томе, Уставни суд је имао у виду и став Врховног касационог суда изражен у пресуди Рев. 1749/15 од 16. децембра 2016. године, а поводом које је на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 24. априла 2018. године утврђена и сентенца, према којој је давалац откупљеног стана одговоран за штету причињену трећим лицима услед утврђене ништавости уговора о откупу стана и уговора о купопродаји, и то према правилу садржаном у члану 172. ЗОО.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да ревизијски суд није испоштовао једну од гаранција права на правично суђење, и то ону која се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку.

6. С обзиром на изнето, Уставни суд је утврдио да је оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев. 380/16 од 23. новембра 2016. 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 оспорене пресуде и одређивањем да Врховни касациони суд у поновном поступку донесе нову одлуку о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1690/13 од 29. априла 2015. године. Стога је, применом одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

Како је из напред наведених разлога Уставни суд утврдио повреду права на правично суђење у односу на оспорену пресуду Врховног касационог суда и одредио поновно одлучивање о ревизији подносиоца изјављеној против оспорене правноснажне пресуде, то није посебно ценио наводе подносиоца којима оспорава и нижестепене пресуде са становишта означеног уставног права.

7. На основу свега наведеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(парнични поступак)

Апелациони суд оспореном пресудом није поступио на уставноправно прихватљив начин када је остварење тужбеног права на повраћај унапред плаћених (под)закупнина, по основу стицања без основа, везао за престанак уговора о подзакупу, као последицу раскида поменутог уговора о закупу. Наиме, у конкретном случају тужилац је примарним тужбеним захтевом тражио да се утврди да је уговор о подзакупу од 22. јуна 2010. године ништав, а евентуалним тужбеним захтевом да се тај уговор поништи због преваре, те да као последицу утврђења ништавости или поништаја наведеног уговора суд обавезе туженог на исплату одређеног новчаног износа по основу стицања без основа, дакле, тужилац је захтевао повраћај унапред плаћених (под)закупнина искучиво као последицу ништавости или поништаја (због преваре) наведеног уговора о подзакупу. Како је Апелациони суд оспореном пресудом потврдио првостепену пресуду у делу којим је одбијен као неоснован примарни тужбени захтев, а укинуо у делу којим је одбијен евентуални тужбени захтев, али је у преиначујућем делу тужиоцу досудио одређени новчани износ по основу стицања без основа, као последицу престанка уговора о закупу, због тога што је оценио да је уговор о закупу закључен између „З.“ и подносиоце раскинут, то Уставни суд сматра да је тиме другостепени суд поступио супротно члану 3. став 1. Закона о парничном поступку из 2004. године, јер није одлучио у границама постављеног тужбеног захтева, изашавши из чињеничног стања утврђеног у првостепеном поступку, без отварања главне расправе пред другостепеним судом. Стога је оспореном другостепеном пресудом, у преиначујућем делу, подносиоце уставне жалбе повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава због произвољне примене меродавног процесног права.

Одлучујући о захтеву подносиоце уставне жалбе за накнаду материјалне штете, Суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољно правично задовољење за подносиоце, имајући при томе у виду да је већ одредио да се штетне последице повреде права отклоне поништајем оспорене пресуде, па је одбио овај захтев. Разматрајући захтев за накнаду материјалне штете, Суд је оценио да не постоје процесне претпоставке за одлучивање о том захтеву, јер је необразложен и неопредељен у погледу основа и висине, па га је одбацио.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Г. К. Р. и утврђује да је пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3380/13 од 5. марта 2014. године повређено право

подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3380/13 од 5. марта 2014. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби тужиоца изјављеној против пресуде Основног суда у Новом Саду П. 3307/11 од 24. маја 2013. године.

3. Одбија се захтев Г. К. Р. за накнаду нематеријалне штете, док се захтев подносиоце уставне жалбе за накнаду материјалне штете одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. Г. К. Р. из Новог Сада поднела је Уставном суду, 14. маја 2014. године, преко пуномоћника Д. С, адвоката из Новог Сада, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Новом Саду наведене у тач. 1. и 2. изреке, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи да су „З.“ а.д. Нови Сад, у стечају, као куподавац, и подносиоца уставне жалбе, као купац, били у уговорном односу, те да се не може сматрати да је раскинут предметни уговор о закупу тиме што је стечајни управник обавестио тужиоца, као подзакупца, да је тај уговор раскинут, будући да са њим није био у правном односу. Полазећи од наведеног, подносиоца предлаже да се утврди повреда означених права, као и да се поништи оспорена другостепена пресуда и да јој се одреди накнада материјалне и нематеријалне штете.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

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 уставног судске 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, извршио увид у оспорену пресуду и другу документацију приложену уз уставну жалбу, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставног судском предмету:

Пресудом Основног суда у Новом Саду П. 3307/11 од 24. маја 2013. године, ставовима првим и другим изреке, одбијен је примарни тужбени захтев којим је тражено да се утврди да је ништав уговор о закупу пословног простора у Новом Саду у улици Модене број 1, локал број 19, закључен 22.

јуна 2010. године између тужиоца Н. Б. и тужене, овде подносиоце уставне жалбе, те да се обавезе тужена да тужиоцу на име враћања датог исплати примљени износ од 3.900,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан исплате, са домицилном каматом на тај износ по стопи коју прописује Европска централна банка за евро, почев од 22. јуна 2010. године па све до коначне исплате, а све ово у динарској противвредности, по званичном курсу НБС на дан исплате, као и да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка са законском затезном каматом; ставовима трећим и четвртим изреке одбијен је и евентуални тужбени захтев којим је захтевано да се због преваре поништи наведени уговор о закупу и обавезе тужена да тужиоцу исплати износ од 3.900,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан исплате, са домицилном каматом на тај износ по стопи коју прописује Европска централна банка за евро, почев од 22. јуна 2010. године па све до коначне исплате, а све ово у динарској противвредности, по званичном курсу НБС на дан исплате, као и да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка са законском затезном каматом; ставом петим изреке обавезан је тужилац да туженој накнади трошкове првостепеног поступка; ставом шестим изреке одбијена је молба тужиоца за ослобођење од плаћања судских такси.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3380/13 од 5. марта 2014. године, ставом првим изреке, делимично је усвојена жалба тужиоца, па је преиначена ожалбена пресуда Основног суда у Новом Саду П. 3307/11 од 24. маја 2013. године у одбијајућем делу примарног тужбеног захтева из става другог њене изреке тако што је обавезана тужена да тужиоцу исплати износ од 3.000,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан исплате са каматом по стопи коју прописује Европска централна банка за евро почев од 8. априла 2011. године до исплате, као и у делу одлуке о трошковима поступка става петог њене изреке тако што је обавезана тужена да тужиоцу надокнади трошкове парничног поступка у износу од 121.424,00 динара, са законском затезном каматом; ставом другим изреке, у одбијајућем делу за исплату по евентуалном тужбеном захтеву из става четвртог изреке првостепена пресуда је укинута, без враћања првостепеном суду на поновно суђење; ставом трећим изреке у осталом делу жалба тужиоца је одбијена и првостепена пресуда у непреиначеном одбијајућем делу потврђена; ставом четвртим изреке обавезана је тужена да тужиоцу накнади трошкове другостепеног поступка у износу од 12.000,00 динара. У образложењу оспорене пресуде је наведено: да је 5. априла 1994. године између предузећа „З.“ д.д. са п.о. Нови Сад, као закуподавца, и Ж. Л, као закупца, закључен уговор о закупу предметног пословног простора на период од 15 година; да је уговором закљученим 12. јула 1994. године између предузећа „З.“ д.д. са п.о. Ж. Л, као уступиоца, и тужене, као пријемника, туженој уступљен уговор о закупу од 5. априла 1994. године, чиме је тужена постала купац и од уступиоца преузела сва права и обавезе из уступљеног уговора; да је 23. априла 2007. године генерални директор „З.“ а.д. Нови Сад донео одлуку према којој је престао да важи уговор о закупу

закључен између „З.“ и тужене; да је та одлука извршена тако што су радници „З.“ променили браву на предметном локалу; да је након тога тужена покренула парницу због сметања државине против „З.“; да је 20. септембра 2007. године Општински суд у Новом Саду донео решење којим је утврђено да су радници „З.“ извршили сметање поседа тужене тако што су самовласно провалили у закључан предметни локал и на њему променили браву; да је наложено „З.“ да отклони сметање поседа тужене тако што ће предати кључеве предметног локала и забрањено је свако даље сметање поседа; да је решењем Општинског суда у Новом Саду И. 1936/08 од 2. јула 2008. године одређено извршење тако што је „З.“ наложено да отклони сметање поседа тужене предајом кључева предметног локала; да је 12. новембра 2008. године између тужене и „З.“ извршена примопредаја предметног локала и тужена је враћена у посед; да након што је истекао основни уговор са „З.“, тужена није позивана да врати посед локала, нити да закључи нови уговор; да је 22. јуна 2010. године тужена, као закуподавац, са тужиоцем, као закупцем, закључила оспорени уговор о закупу предметног локала за период од 1. јула 2010. до 1. јула 2015. године; да је тужилац на дан закључења уговора туженој уплатио 3600,00 евра на име закупнине за две године унапред – од 1. јула 2010. до 31. јула 2012. године и платио је депозит од 300 евра; да тужилац није у земљишним књигама проверавао ко је власник предметног локала, а у посед локала је ступио 1. јула 2010. године; да тужиоцу никада није био уручен захтев „З.“ или било ког другог правног или физичког лица да престане да користи наведени локал; да тужена ни на који начин није ометала тужиоца у мирној државини предметног локала; да је 21. децембра 2010. године решењем Привредног суда у Новом Саду отворен стечајни поступак над предузећем „З.“; да стечајни управник није успео да ступи у контакт са туженом; да је стечајни управник објаснио тужиоцу да је предметни локал у власништву „З.“ и да може да настави да га користи уколико са њим закључи нови уговор о закупу; да је тужилац затворио локал 31. децембра 2010. године, а у јануару 2011. године стечајном управнику предао кључеве од локала; да је 1. октобра 2012. године тужена са „З.“ закључила уговор о закупу предметног локала за период од дана закључења до 5. октобра 2014. године.

Апелациони суд је закључио да је првостепени суд правилно оценио да, у конкретном сличају, нема основа да се утврди ништавост спорног „уговора о закупу“ (подзакупу), јер није био у супротности са принудним прописима, јавним поретком и добрим обичајима, као и да није било места поништају тог уговора, будући да тужилац није доказао да је било мане воља на страни уговарача. Такође, другостепени суд је оценио правилним становиште Основног суда у Новом Саду да је тужена била овлашћена да закључи спорни уговор о подзакупу, имајући у виду да је у моменту закључења уговора о подзакупу са тужиоцем, тужена била купац по уговору о закупу неодређеног трајања. Међутим, како се стечајни управник обратио тужиоцу и објаснио му да може да настави да користи локал уколико закључи нови уговор о закупу са њим и настави да плаћа закупнину „З.“, у стечају,

то је другостепени суд оценио да је, сагласно одредби члана 99. Закона о стечају, уговор о закупу закључен између „З.“ и тужене раскинут, са чим је тужилац упознат овим обраћањем стечајног управника, па је тиме престао да постоји и спорни подзакупни однос између тужене и тужиоца. Како је тужилац, након овог извештавања од стране стечајног управника, јануара 2011. године предао кључеве од локала стечајном управнику, правни основ за плаћање закупнине туженој је престао да постоји. Будући да је тужена закупнину по основу предметног уговора о закупу наплатила унпред за две године, узимајући при томе и депозит, то се неосновано обогатила за износ исплаћене закупнине за период од јануара 2011. године до 31. јула 2012. године и износ депозита, јер је у међувремену отпао основ по коме је тужена новац примила, па је, у смислу члана 210. Закона о облигационим односима, дужна да га тужиоцу врати. Због свега изложеног, а имајући у виду да суд није везан основом тужбе, другостепени суд је првостепену пресуду преиначио, као у изреци и тужену обавезао да, као последицу раскида уговора, тужиоцу исплати износ примљен по основу који је раскидом уговора отпао.

4. Одредбама Устава, за које подносиатељка у уставној жалби истиче да су 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 се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.).

Одредбом члана 3. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), који се у конкретном случају примењивао, било је прописано да у парничном поступку суд одлучује у границама захтева који су стављени у поступку, док је чланом 187. став 1. тог Закона било предвиђено да тужба мора да садржи одређени захтев у погледу главне ствари и споредних тражења, чињенице на којима тужилац заснива захтев, доказе којима се утврђују ове чињенице, вредност предмета спора, као и друге податке које мора имати сваки поднесак (члан 100.).

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)) прописано је: да уколико није друкчије уговорено, купац може закупљену ствар дати у закуп другоме (подзакуп) или му је по ком другом основу предати на употребу, али само ако се тиме не наноси штета закуподавцу (члан 586. став 1.); да подзакуп престаје у сваком случају када престане закуп (члан 590.).

5. Разматрајући уставну жалбу изјављену против оспорене другостепене пресуде, због повреде права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд налази да подносиатељка уставне жалбе повреду означеног уставног права заснива на тврдњи да је другостепени суд у оспореној преиначујућој пресуди арбитрерно применио материјално право на њену штету.

Уставни суд и у овом уставносудском предмету констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили прописе у поступку који је вођен ради одлучивања о правима и обавезама подносиоца. 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 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.

Уставни суд је у вези са утврђеним чињеничним стањем, најпре, констатовао да је тужилац Н. Б. примарним тужбеним захтевом тражио да се утврди да је ништав уговор о закупу пословног простора у Новом Саду у улици М. број 1, локал број 19, закључен 22. јуна 2010. године између тужиоца и тужене, овде подносиоце уставне жалбе, те да се обавезе тужена да тужиоцу на име враћања датог исплати примљени износ од 3.900,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан исплате са домицилном каматом на тај износ по стопи коју прописује Европска централна банка за евро, почев од 22. јуна 2010. године па све до коначне исплате, а све ово у динарској противвредности, по званичном курсу НБС на дан исплате, као и да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка, са законском затезном каматом, док је евентуалним тужбеним захтевом тужилац тражио да се због преваре поништи наведени уговор о закупу и обавезе тужена да тужиоцу исплати наведени износ, као и да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка са законском затезном каматом.

У конкретном случају, Апелациони суд је заузео становиште да нема основа да се утврди ништавост спорног „уговора о закупу“ (подзакупу) предметног пословног простора, односно да не постоје законски услови за његов поништај, као и да је подносиоца уставне жалбе била овлашћена да закључи тај уговор, будући да је у моменту закључења уговора о подзакупу са тужиоцем, тужена била закупац наведеног пословног простора по уговору о закупу на неодређено време. Међутим, како се стечајни управник обратио тужиоцу и објаснио му да може да настави да користи предметни пословни простор уколико закључи нови уговор о закупу са њим, као власником тог пословног простора, и настави да плаћа закупнину „3.“ у стечају, то је другостепени суд закључио да је, сагласно одредби члана 99. Закона о стечају, уговор о закупу закључен између „3.“ и подносиоце раскинут, па је тиме престао да постоји и спорни подзакупни однос између подносиоце и тужиоца. Стога, по оцени Апелационог суда, престао је и правни основ за плаћање закупнине туженој услед чега се она неосновано обогатила за износ исплаћене закупнине за период од јануара 2011. године до 31. јула 2012. године и износ депозита.

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да Апелациони суд није поступио на уставноправно прихватљив начин када је остварење тужиоцевог права на повраћај унапред плаћених (под)закупнина, по основу стицања без

основа, везао за престанак наведеног уговора о подзакупу, као последицу раскида поменутог уговора о закупу. Наиме, у конкретном случају тужилац је примарним тужбеним захтевом тражио да се утврди да је уговор о подзакупу од 22. јуна 2010. године ништав, а евентуалним тужбеним захтевом да се тај уговор поништи због преваре, те да као последицу утврђења ништавости или поништаја наведеног уговора суд обавезе туженог на исплату одређеног новчаног износа по основу стицања без основа. Дакле, тужилац је тужбом захтевао повраћај унапред плаћених (под)закупнина искучиво као последицу ништавости или поништаја (због преваре) наведеног уговора о подзакупу. Како је Апелациони суд оспореном пресудом потврдио првостепену пресуду у делу којим је одбијен као неоснован примарни тужбени захтев, а укинуо у делу којим је одбијен евентуални тужбени захтев, али је у преиначујућем делу тужиоцу досудио одређени новчани износ по основу стицања без основа, као последицу престанка уговора о закупу, због тога што је оценио да је уговор о закупу закључен између „3.“ и подносиољке раскинут, то Уставни суд сматра да је тиме другостепени суд поступио супротно члану 3. став 1. Закона о парничном поступку из 2004. године, односно да није одлучио у границама постављеног тужбеног захтева, изашавши из чињеничног стања утврђеног у првостепеном поступку, а без отварања главне расправе пред другостепеним судом.

С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да је оспореном другостепеном пресудом, у преиначујућем делу, подносиољки уставне жалбе повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, због произвољне примене меродавног процесног права.

Будући да је Уставни суд као спорно правно питање, најпре, разматрао да ли је, у конкретном случају, прекорачен тужбени захтев, и у том смислу утврдио повреду права на правично суђење, то се није упуштаво у оцену правне аргументације везане за испуњавање услова за раскид предметног уговора о закупу.

На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је оспореном другостепеном пресудом подносиољки повређено право на правично суђење и оценио да су последице учињене повреде такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да Апелациони суд у Новом Саду донесе нову одлуку о жалби тужиоца изјављеној против пресуде Основног суда у Новом Саду П. 3307/11 од 24. маја 2013. године, па је одлучио као у тач. 1. и 2. изреке.

6. Одлучујући о захтеву подносиољке уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољно правично задовољење за подносиољку. 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 одредби члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду, одбио захтев за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у првом делу тачке 3. изреке.

Разматрајући захтев подносиоце за накнаду материјалне штете, Уставни суд је оценио да не постоје процесне претпоставке за одлучивање о том захтеву, будући да га подносиоца уопште није образложила, нити га определила у погледу основа и висине, већ је само истакла захтев да јој се утврди право на накнаду материјалне штете. Стога је Уставни суд тај захтев подносиоце одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одлучујући као у другом делу тачке 3. изреке.

7. Имајући у виду да је утврђена повреда права на правично суђење и да је у тачки 2. изреке одређено отклањање штетних последица повреде овог права, Уставни суд није посебно разматрао наводе о повреди права на имовину, зајемченог одредбом члана члана 58. став 1. Устава.

8. Полазећи од свих изнетих разлога, 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-4411/2014 од 4. априла 2019. године

**Повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава;
није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава
(парнични поступак – стамбени спор)**

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 случају, понашања подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступања надлежних судова који воде поступак и природе захтева, односно значаја права о коме се у поступку расправља за подносиоца, трајање ове парнице дуже од 19 година не може оправдати ниједним од ових чинилаца, па је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је у овом делу усвојио уставну жалбу. Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју је претрпео подносилац уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности конкретног случаја од значаја за њено одређивање, а посебно дужину трајања поступка, животни стандард у држави, те чињеницу да ће досуђена накнада бити брже исплаћена на националном нивоу него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права, усклађујући своју праксу са актуелном праксом Европског суда у оваквим случајевима.

Одлучујући о истакнутој повреди права на правично суђење, Уставни суд налази да не постоје околности које би упућивале на закључак да је другостепени суд превидео важне аспекте конкретног случаја, да није дао релевантне и уверљиве разлоге за оцену о основаности тужбеног

захтева тужиље-противтужене и да је занемарио важне жалбене наводе подносиоца. Имајући у виду да подносилац оспорава правне закључке суда, Уставни суд оцењује да су изнети закључци засновани на уставно-правно прихватљивом и неарбитрерном тумачењу меродавног права и одлучивању суда. У предметном парничном поступку није се решавало о подносиочевом праву закупа спорног стана, већ о основаности његовог захтева да настави са коришћењем стана након смрти претходног закупца и основаности захтева друге стране за његово исељење. С тим у вези, Уставни суд указује да се, сагласно члану 5. став 1. Закона о становању, станови користе по основу права својине и по основу закупа, а да је услов за сукцесију закупа стана – да лице из члана 34. ст. 1. и 2. Закона обавести закуподавца о смрти, односно престанку коришћења стана ранијег закупца и да затражи закључење уговора о закупу, која је обавеза ограничена на 60 дана од смрти или престанка коришћења стана ранијег закупца, те ако ниједан члан породичног домаћинства не закључи уговор о закупу стана, закуподавац може тражити њихово исељење из стана по основу члана 5. Закона. Стога, у ситуацији када је утврђено да је закључком Градске општине З. од 20. априла 1995. године одбијен захтев подносиоца уставне жалбе за измену уговора о коришћењу стана из 1966. године и када исти нема закључен уговор о закупу стана, Уставни суд налази да нема произвољности у оцени другостепеног суда о неоснованости тужбеног захтева о праву подносиоца да настави са коришћењем истог. Стога оспореном пресудом подносиоцу уставне жалбе није повређено право на образложену судску одлуку као елемент права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава, те је уставна жалба у овом делу одбијена.

У односу на истакнуту повреду права на правну сигурност, као елемента права на правично суђење, констатовано је да подносилац уставне жалбе није доставио доказе да је суд последње инстанце у истој чињеничној и правној ситуацији доносио другачије одлуке од одлуке која се оспорава уставном жалбом, па је Суд оценио да уставна жалба не садржи уставно-правне разлоге којима би била поткрепљена тврдња о повреди права на правну сигурност.

Како се подносилац уставне жалбе позвао и на члан 58. став 1. Устава, Уставни суд у околностима конкретног случаја налази да је за подносиоца уставне жалбе оспореном одлуком утврђено да он нема право да настави са коришћењем предметног стана из разлога што право закупа није могао стећи због решене стамбене потребе и зато му није дата сагласност да буде купац стана, из чега следи да подносилац нема „постојећу имовину“ нити да је могао да има било какво „леgitимно очекивање“ да ће да настави са коришћењем спорног стана, што даље води закључку да подносилац нема „имовину“ у смислу члана 58. Устава, па стога у односу на истакнуте повреде права на правну сигурност, као елемента права на правично суђење и права на имовину уставна жалба не испуњава Уставом и Законом о Уставном суду утврђене услове за вођење поступка.

Уставни донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба И. Б. и утврђује да је у поступку који је вођен пред Трећим основним судом у Београду у предмету П. 23143/12 (раније предмет Првог основног суда у Београду П. 23143/12), 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 600 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Одбија се као неоснована уставна жалба И. Б. изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 4138/14 од 23. јануара 2015. године због повреде права на образложену судску одлуку као елемента права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. И. Б. из Републике Хрватске поднео је Уставном суду, 20. априла 2015. године, преко К. п. за л. п, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 4138/14 од 23. јануара 2015. године, због повреде права на правну сигурност и на образложену судску одлуку као елемената 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 је донет оспорени акт.

Образлажући тврдњу о повреди права на образложену судску одлуку, подносилац у суштини оспорава правне закључке на којима је Апелациони суд засновао своју одлуку, наводећи да су исти у супротности са одредбом члана 34. став 1. тачка 4) Закона о становању, која, како истиче, обавезује закуподавца да, након смрти носиоца станарског права, односно закупца стана на неодређено време, закључи уговор о закупу стана са члановима његовог породичног домаћинства који су наставили са коришћењем стана, а из које, како даље закључује, произлази да чланови породичног домаћинства постају закупци по сили закона. С тим у вези додаје да је тачно да је уговор о коришћењу стана из 1966. године престао смрћу његовог оца, али да тиме није престао правни основ на основу ког чланови породичног домаћинства преминулог закупца, који су наставили са коришћењем стана приступају закључењу уговора по позиву закуподавца, као и то да се додатни услов – решена стамбена потреба, захтева за друга лица која су у крвном сродству са умрлим закупцем, односна за лица која је од био дужан да издржава, а не за

чланове породичног домаћинства. Даље наводи да се он, а ни његова покојна мајка нису одрекли права да користе спорни стан, па стога сагласност за закључење уговора о закупу коју му је дала мајка, не значи њено одрицање од права да користи стан у својству закупца. Поред изнетог, оспорава и закључак другостепеног суда да су он и његова мајка имали решено стамбено питање, јер се стан у Хрватској, који је њгов отац имао и 1966. године, осим што се налазио у другој Републици, није задовољавао потребе њеног породичног домаћинства, а стан који је стекла његова супруга, од које се развео 1996. године, такође није задовољавао потребе њиховог породичног домаћинства. Такође наводи да су му услед произвољног тумачења одредаба Закона о становању повређена и остала Уставом зајемчена права на која се позвао, јер су судови, позивајући се на члан 103. Закона о облигационим односима, након 17 година поништили уговор о закупу стана који је његова покојна мајка закључила са надлежним јавним предузећем и поред тога што је основ за закључење тог уговора црпла из одредаба Закона о становању. У односу на повреду права на правну сигурност посебно истиче да му је оно повређено као сукцесору пок. мајке, тиме што је сагласност коју му је дала ослањајући се на одредбе чл. 9. и 34. Закона о становању, тумачена као њено одрицање од права да закључи уговор о закупу стана, с чим у вези наводи да принцип правне сигурности значи да правни субјекти могу да се ослоне на јасно значење прописа како би били у позицији да предвиде последице свог понашања које могу да проистекну из поштовања или непоштовања тих правних прописа. У односу на истакнуту повреду права на имовину, подносилац истиче да је спорни стан користио до 1. јула 1997. године, када је и поред постојања уговора о закупу који је закључила његова мајка, Општина З. истим располагао у корист другог приватног лица, не поштујући принцип законитости ометања. У вези са изнетим додаје и да је лишавање имовине спроведено из разлога пружања приватне користи појединцу, а не у јавном интересу, будући да је том приватном лицу био дозвољн откуп стана још док је уговор о закупу који је закључила његова мајка био на снази. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорену пресуду и утврди му право на накнаду нематеријалне штете.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у списе предмета Трећег основног суда у Београду П. 23143/12, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

Тужиља Љ. М, касније Мх, поднела је 23. фебруара 1998. године Четвртом општинском суду у Београду тужбу против тужене Д. Б, ради утврђења да је туженој престало право становања на ближе описаном стану. Тужба је заведена под П. 821/98.

Истога дана против Д. Б. тужбу је поднела и Градска општина З, ради поништаја уговора о закупу предметног стана закљученог 26. јула 1995. године између тужене и ЈП за стамбене услуге, која је заведена под П. 822/98.

Тужена Д. Б. је 29. априла 1998. године поднела противтужбу против тужилаца-противтужених Љ. Мх. и Градске општине З, ради утврђења ништавости уговора о откупу спорног стана закљученог 9. јула 1997. године између тужилаца-противтужених, исељења тужиље-противтужене Љ. Мх. и утврђења права закупа и коришћења стана. Противтужба је заведена под П. 2071/98.

Решењем од 29. маја 1998. године спојене су парнице П. 821/98 и П. 2071/98, а на рочишту одржаном 22. октобра исте године парници П. 821/98 спојене су и парнице П. 822/98 и П. 3463/95.

У међувремену, од укупно три заказана рочишта, два нису одржана – једно због захтева тужиље-противтужене за изузеће судије, а за друго нису наведени разлози неодржавања.

Непосредно пре рочишта које је било заказано за 19. новембар 1998. године тужиља-противтужена Градска општина З. предала је поднесак којим је преиначила тужбу истицањем поред постојећег и захтев за утврђење да тужена-противтужила нема право становања у предметном стану. Осим преиначења, поменути поднеском је извршено и проширење тужбе на ЈП за стамбене услуге.

Будући да решењем донетим на рочишту од 16. фебруара 1999. године није дозвољено проширење тужбе, Градска општина З. је 2. марта 1999. године поднела тужбу против ЈП за стамбене услуге ради поништаја уговора о закупу стана закљученог 10. августа 1995. године са Д. Б, која је заведена под П. 1608/99.

На рочишту одржаном 16. јуна 1999. године парници П. 821/98 спојена је парница П. 1608/99, а решењем од 11. априла 2002. године одвојено је расправљење по захтеву из парнице П. 3463/95.

На рочишту одржаном 1. октобра 2002. године пуномоћник тужене-противтужиле Д. Б. је преиначио тужбу истицањем уз постојећи и захтев за утврђење ништавости уговора о закупу стана закљученог 3. јула 1997. године између тужилаца-противтужених Љ. Мх. и Градске општине З.

У овом делу поступка, до априла 2004. године, од још укупно 30 заказаних рочишта, 13 није одржано. Пет рочишта није одржано због недоласка сведока, два због неуредног позивања туженог ЈП, једно због недоласка тужене-противтужиле Д. Б. због чега је донето решење о мировању поступка, једно због недостављања записника о њеном саслушању пред замољеним судом у Републици Хрватској, два због спречености судије и једно због недоласка тужиље-противтужене Љ. Мх. Такође, једно рочиште није одржано због тога што је тужиља-противтужена Градска општина З. непосредно пре рочишта предала поднесак којим је проширила и преиначила тужбу.

У доказном поступку саслушане су парничне странке (тужена-против-тужиља замолним путем) и 13 сведока.

Пресудом Четвртог општинског суда у Београду П. 821/98 од 5. априла 2004. године је: одбијен тужбени захтев тужиље-противтужене Градске општине З. за утврђење ништавости уговора о закупу спорног стана закљученог између тужене-противтужиље Д. Б. и туженог ЈП за стамбене услуге и утврђење да тужена-противтужиља нема право да настави са коришћењем истог (став 1. изреке); одбијен тужбени захтев тужиље-противтужене Љ. Мх. за утврђење да је туженој - противтужиљи Д. Б. престало право коришћења предметног стана (став 2. изреке); усвојен противтужбени захтев Д. Б. и утврђено да су ништави уговори о закупу и откупу стана закључени 3, односно 9. јула 1997. године између тужених-противтужилаца Љ. Мх. и Градске општине З, те наложено исељење тужиље-противтужене из истог (став 3. изреке); одбачена тужба тужене-противтужиље Д. Б. у делу којим је тражила да се утврди да је купац и корисник спорног стана (став 4. изреке).

Против наведене пресуде жалбу је изјавила тужиља-противтужена Љ. Мх, а тужена-противтужиља је дала одговор на жалбу.

Окружни суд у Београду је решењем Гж.11475/04 од 25. марта 2005. године укинуо првостепену пресуду у ст. 1, 2. и 3. изреке.

У поновном поступку, у току 2006. године на предлог тужиље-противтужене Љ. Мх. изведен је доказ грађевинским вештачењем на околност тржишне вредности и могућности физичке деобе куће чији је сувласник син тужене-противтужиље И. Б. Поводом примедби странака на налаз одређеног судског вештака, исти је доставио три писана изјашњења и саслушан је на рочишту одржаном 2. марта 2007. године. На истом рочишту усвојен је предлог тужиље-противтужене Љ. Мх. за извођење доказа грађевинским вештачењем са делимично измењеним задатком које је поверено другом вештаку. Поводом примедби тужилаца-противтужених и овај вештак се писмено изјашњавао и саслушан је на рочишту.

Будући да вештаци нису могли да усагласе своје налазе, на предлог тужиље-противтужене Градске општине З. на рочишту одржаном 19. октобра 2007. године одређено је комисијско вештачење које је поверено ГЗЗВ у Београду.

ГЗЗВ у Београду је обавестио суд да не располаже одређеним параметрима неопходним за израду налаза, те је вештачење поверено Друштву за супервештачења „Е“.

Комисија вештака је доставила налаз у марту 2008. године, а у априлу и мају и писана изјашњења на примедбе тужилаца-противтужених.

На предлог тужиље-противтужене Љ. М. одређено је допунско вештачење. Комисија је допунски налаз доставила у августу 2008. године, а изјашњење на примедбе Градске општине З. у октобру исте године. Чланови комисије су и два пута саслушани.

У овом делу поступка, до марта 2010. године, осим извођења доказа вештачењем, поново је саслушан један сведок, а од укупно 19 заказаних рочишта, седам није одржано. Два рочишта нису одржана због недоласка

вештака, једно због њиховог изјашњења, једно због тога што су списе са налазом вратили непосредно пре рочишта, једно због недоласка тужене-противтужиље, једно због евакуације зграде суда, а једно ради прибављања решења о стављању тужене-противтужиље под старатељство.

Први основни суд у Београду, који је 1. јануара 2010. године преузео надлежност Четвртог општинског суда у Београду, донео је 25. марта 2010. године решење о прекиду поступка због смрти тужене-противтужиље Д. Б, која је преминула у августу 2009. године.

Син пок. Д. Б, И. Б, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 11. јуна 2010. године предлог за наставак поступка и преиначио је тужбу, а 24. марта 2011. године доставио је оставинско решење иза смрти своје мајке од 6. априла 2010. године.

Први основни суд у Београду је решењем од 1. августа 2011. године одбио предлог за наставак поступка.

Поменуто решење укинато је решењем Вишег суда у Београду Гж. 98/12 од 9. јула 2012. године.

Решењем од 7. августа 2012. године настављен је поступак пред првостепеним судом и није дозвољено преиначење тужбе учињено поднеском од 11. јуна 2010. године.

Након једног одржаног рочишта, Први основни суд у Београду је 24. јануара 2013. године донео пресуду П. 23143/12 којом је: одбијен тужбени захтев тужиље-противтужене Љ. Мх. за утврђење да је пок. Д. Б. престало право коришћења спорног стана (став 1. изреке); одбијен противтужбени захтев туженог-противтужиоца И. Б. за утврђење ништавости уговора о закупу и о откупу спорног стана закључених 3, односно 9. јула 1997. године између тужилаца-противтужених Љ. Мх. и Градске општине З. и за иселење тужиље-противтужене из истог (став 2. изреке); усвојен тужбени захтев тужиље-противтужене Градске општине З. и утврђено да је ништав уговор о закупу стана закључен 10. августа 1995. године између пок. Д. Б. и туженог ЈП за стамбене услуге и утврђено да тужени-противтужилац И. Б. нема право да настави са коришћењем истог (став 3. изреке); одлучено о трошковима поступка (став 4. изреке).

Решењем Апелационог суда у Београду од 14. новембра 2013. године списи предмета су враћени првостепеном суду ради исправке пресуде.

Решење о исправци донео је Трећи основни суд у Београду (који је делимично преузео надлежност Првог основног суда у Београду) 1. априла 2014. године.

Након отворене и одржане главне расправе, Апелациони суд у Београду је 23. јануара 2015. године донео оспорену пресуду Гж. 4138/14 којом је: одбио жалбу туженог-противтужиоца И. Б. и потврдио првостепену пресуду у ст. 2, 3. и 4. изреке (став 1. изреке); одбацио као недозвољену жалбу туженог-противтужиоца И. Б. изјављену против става 1. изреке првостепене пресуде (став 2. изреке). Према утврђеном чињеничном стању, Др. Б, отац туженог-противтужиоца и супруг пок. Д. Б, добио је спорни стан на коришћење, а 9. децембра 1966. године закључио је уговор о коришћењу тог

стана, чиме је стекао статус носиоца станарског права. У поменутом уговору као чланови његовог породичног домаћинства наведени су његова супруга Д. Б. и син И. Б. Крајем маја или почетком јуна 1991. године Д. и Др. Б. отишли су у Хрватску где је Др. преминуо 25. марта 1994. године. Д. Б. је 28. јуна 1994. године препорученом пошиљком из Хрватске, где је живела са пок. супругом и где су имали кућу, дала сагласност свом сину, И. Б. да буде закупац предметног стана, у коме, како је навела у допису, не живи од априла 1993. године. Ову сагласност је дала јер је њен син Градској општини З. поднео захтев да буде одређен за закупца стана. Градска општина З. је закључком од 20. априла 1995. године одбила захтев И. Б. за измену уговора о коришћењу стана од 3. децембра 1966. године јер је у том моменту имао решено стамбено питање, будући да је његова супруга имала стан у власништву, који је стекла уговором о поклону 1993. године. Тужени-противтужилац није пружио доказ да је против ове одлуке водио управни спор и тиме му је, као лицу које је у уговору о коришћењу стана од 9. децембра 1966. године било означено као члан породичног домаћинства носиоца станарског права, одбијен захте да убудуће буде закупац предметног стана. Д. Б. је 1. јуна 1995. године Градској општини З. поднела захтев ради промене носиоца станарског права, који је усвојен одлуком од 26. јула 1995. године, након чега је са туженим ЈП за стамбене услуге 1. августа 1995. године склопила уговор о закупу стана на неодређено време. Закључком тужиље-противтужене Градске општине З. од 17. јула 1996. године дозвољена је обнова поступка у коме је Д. Б. 26. јула 1995. године одобрено закључење уговора о закупу стана. Наведени поступак је окончан 1. септембра 1997. године одбијањем захтева Д. Б. за измену уговора о коришћењу стана од 3. децембра 1966. године и поништајем решења о давању сагласности да буде закупац стана на неодређено време. Тужени-противтужилац и његов малолетни син су до 1. јула 1997. године боравили у предметном стану, а тужени-противтужилац је иза смрти свога оца наследио удео у ближе означеној кући која, према налазима вештака, није физички дељива и неподобна је за становање, док је његова пок. мајка иза смрти супруга наследила кућу у Републици Хрватској у којој су живели од 1991. године. Радници стамбене комисије тужиље-противтужене Градске општине З. су у јуну 1997. године обилазили спорни стан и утврдили да у њему нико не живи, па је стан одлуком Градске општине З. од 1. јула 1997. године додељен тужиљи-противтуженој Љ. Мх, која је 3. јула исте године са Градском општином З. закључила уговор о закупу, а 9. јула 1997. године и уговор о откупу стана. По налажењу Апелационог суда, првостепени суд је на правилно утврђено чињенично стање правилно применио материјално право када је одбио противтужбени, а усвојио тужбени захтев тужиље-противтужене Градске општине З, имајући у виду да је тужиља-противтужена доделом стана Љ. Мх. 1. јула 1997. године, а потом закључењем уговора о закупу и о откупу стана располагала својом имовином. По схватању другостепеног суда, пок. Д. Б. након смрти свога супруга са којим је од 1991. године живела у Републици Хрватској, није могла *ex lege* постати носилац станарског

права на наведеном стану, односно закупац на неодређено време, јер је смрћу њеног супруга, сагласно члану 33. став 1. Закона о становању, престао уговор о закупу друштвеног стана од 3. децембра 1966. године, те је било потребно да она као члан породичног домаћинства настави да користи стан и да са носиоцем права располагања, тужиљом-противтуженом Градском општином З, закључи уговор о закупу. Како даље истиче другостепени суд, да би дошло до закључења уговора о закупу, пок. Д. Б. је требало да настави да користи стан и да у моменту смрти свога супруга нема решено стамбено питање на други начин, што овде није случај, имајући у виду да је након његове смрти наставила да живи у Републици Хрватској где је имала решено стамбено питање, одричући се свог могућег статуса закупца стана, давањем сагласности своме сину да закључи тај уговор, у време када он, због решеног стамбеног питања на други начин, није могао стећи то право тј. постати закупац спорног стана на неодређено време. Указујући на садржину одредаба члана 7, члана 9. ст. 2. до 5, члана 33. став 1. и члана 34. Закона о становању који је ступио на снагу у марту 1992. године и одредаба чл. 47, 52. и 103. Закона о облигационим односима, те садржину института станарског права, разлоге због којих је овај институт уведен у правни систем, услове за стицање својства носиоца станарског права, развој овог института и реформу у области стамбеног законодавства извршену Законом о стамбеним односима из 1990. године и Законом о становању из 1992. године, другостепени суд је поново нагласио да се станарско право пок. Др. Б. будући да он до дана ступања на снагу Закона о становању није откупио предметни стан, трансформисало у право закупа на неодређено време, које је, сагласно одредби члана 33. став 1. поменутог закона, престало његовом смрћу 25. марта 1994. године, као и то да се закуп на неодређено време аутоматски, односно *ex lege*, не наставља од стране супружника, односно чланова његовог породичног домаћинства, већ закључењем уговора о закупу у смислу члана 9. став 2. Закона о становању. Другостепени суд је такође поновио да је Д. Б. давањем сагласности своме сину да закључи уговор о закупу предметног стана, уз образложење да она има решено стамбено питање и да дуже време у истом не живи, себе лишила могућности да као овлашћено лице из члана 34. Закона о становању убудуће буде носилац права закупа. Полазећи од наведеног, као и од чињенице да туженом-противтужиоцу Градска општина З. одлуком од 20. априла 1995. године није дала сагласност да буде закупац спорног стана из разлога што је у то време имао решено стамбено питање преко супруге, тј. од чињенице да ни пок. Д. Б. ни њен син у року прописаном чланом 9. став 5. Закона о становању нису закључили уговор о закупу спорног стана, другостепени суд је закључио да уговор који је закључио пок. Др. Б. 9. децембра 1966. године престао његовом смрћу, престанком и могућности да исти у смислу члана 34. поменутог закона буде измењен у корист Д. и И. Б. Другостепени суд је оценио и да чињеница да је Градска општина З. одлуком од 26. јула 1995. године дала сагласност Д. Б. за закључење уговора о закупу предметног стана, не може водити стицању права које је престало, с обзиром на то да поменуто

одлука Градске општине З. није установљавала право новог закупног односа, јер није представљала одлуку о додели стана, већ одлуку о измени носиоца закуподавног односа, и то лицу чије право није могло бити конституисано таквом одлуком, што је и био разлог да управни поступак у вези давања сагласности буде поновљен, а дата сагласност поништена решењем од 1. септембра 1997. године. По налажењу суда, и у ситуацији да Градска општина З. није поновила управни поступак и 1. септембра 1997. године донела одлуку којом је поништена одлука о давању сагласности пок. Д. Б. за закључење уговора о закупу стана, уговор о закупу стана који је она закључила са туженим ЈП за стамбене услуге 10. августа 1995. године је ништав, јер је противан принудним прописима - одредбама чл. 7, 33. и 34. Закона о становању, будући да су предмет и основ за закључење истог немогући и недопуштени. По схватању суда, наведено указује да је Градска општина З, као титулар права својине и права располагања, предметни стан могла да додели свом запосленом - Љ. Мх, што је и учинила одлуком од 1. јула 1997. године, а околност да је станом располагала у време када је формално егзистирао уговор о закупу закључен између пок. Д. Б. и ЈП за стамбене услуге, не може бити основ за ништавост уговора о закупу и откупу које је Љ. Мх. закључила са Градском општином З, с обзиром на то да правне последице ништавости уговора о закупу закљученог између пок. Д. Б. и ЈП за стамбене услуге делују *ex tunc* - уговор не производи правно дејство од самог настанка тј. сматра се да није ни закључен. С тим у вези другостепени суд је истакао да је законитост наведене расподеле могла да буде предмет оцене у другом поступку, у коме тужени-противтужилац И. Б. и његова мајка не би имали активну легитимацију, с обзиром на то да су такву одлуку и поступање Градске општине З, уколико је донета супротно њеним општим стамбеним актима, могли побдијати само запослени чије је право повређено таквом расподелом. Суд је истакао да је имао у виду исказе сведока о томе да је породица Б. до 1. јула 1997. године користила спорни стан, да су пок. Д. и Иван Б. имали пријављено пребивалиште на адреси стана, да су били уписани у бирачки списак Градске општине З, да је син И. Б. похађао школу у З. и да се пок. Д. Б. до означеног датума водила као корисник услуга код комуналних предузећа, али је нашао да су исти без утицаја на другачију одлуку управо због утврђене ништавости уговора о закупу стана закљученог између Д. Б. и ЈП за стамбене услуге, као и због чињенице да је пок. Д. Б. право закупа престало одрицањем од истог, а да тужени-противтужилац то право није могао ни стећи због решеног стамбеног питања. Одлуку у делу којим је одбачена као недозвољена жалбу туженог-противтужиоца И. Б. изјављена против става 1. изреке првостепене пресуде којим је одбијен туждени захтев тужиље-противтужене Љ. Мх, суд је донео с позивом на члан 355. Закона о парничном поступку уз образложење да тужени-противтужилац нема правни интерес да исту побија.

Решењем Врховног касационог суда Рев. 2262/16 од 27. септембра 2017. године је: одбачена као недозвољена ревизија туженог-противтужиоца И. Б. изјављена против става 1. изреке другостепене пресуде (став 1. изреке);

одбијена као неоснована ревизија туженог-противтужиоца И. Б. изјављена против става 2. изреке другостепене пресуде (став 2. изреке).

4. Одредбама Устава, на чију повреду указује подносилац у уставној жалби, утврђено је: право на правично суђење (члан 32. став 1.); право на имовину (члан 58.).

Законом о стамбеним односима («Службени лист СФРЈ», бр. 11/66 и 32/68), који је био на снази у време доделе стана пок. Д. Б, било је прописано: да се корисником стана, у смислу овог закона, сматрају носилац станарског права, чланови његовог домаћинства који станују заједно са њим, као и лица која су престала бити чланови тог домаћинства а остала су у истом стану (члан 12. став 1.); да кад је уговор о коришћењу стана закључио један од брачних другова који живе у заједничком домаћинству, носилац станарског права је и други брачни друг, ако они нису друкчије уговорили или ако овим законом није друкчије одређено (члан 18. ст. 1. и 2.).

Чланом 15. Закона о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, бр. 12/90, 47/90 и 55/90 и „Службени гласник РС“, бр. 3/90 и 7/90), који је био на снази у време када су се пок. Др. и Д. Б. одселили за Републику Хрватску, било је прописано: да кад носилац станарског права по другом основу (смрт, напуштање стана и др.) осим случајева из става 1. овог члана, престане трајно да користи стан, носилац станарског права на том стану постаје члан његовог породичног домаћинства и то: његов брачни друг, а ако њега нема његово дете (рођено у браку или ван брака, усвојено и пасторак), а ако њега нема његов родитељ, а ако њега нема родитељ његовог брачног друга, који је заједно са њим становао у стану (став 2.); да члановима породичног домаћинства који су по било ком основу решили стамбене потребе не припада право из става 2. овог члана (став 5.).

Законом о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92 и 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95 и 49/95), који је био на снази у време смрти пок. Др. Б, било је прописано: да се стамбене зграде и станови користе се по основу права својине на стану и по основу закупа (члан 5. став 1.); да лица која су до дана ступања на снагу овог закона стекла станарско право по уговору о коришћењу стана, настављају са коришћењем стана по основу тих уговора, са правима и обавезама утврђеним овим законом, под условима из чл. 31. до 39. овог закона (члан 30. став 2.); да уговор о закупу друштвеног стана престаје смрћу закупца и исељавањем закупца из стана (члан 33. став 1. тач. 1) и 3)).

Одредбама члана 34. поменутог закона било је прописано: да у случају смрти закупца или његовог исељења из стана, закупца на том стану постаје члан породичног домаћинства који је наставио да користи тај стан, по следећем редоследу: брачни друг, дете рођено у браку, ван брака, усвојено и пасторче и да ако у стану није остао нико од ових чланова породичног домаћинства закупца постаје родитељ закупца, родитељ његовог брачног друга или лице које је закупца дужан по закону да издржава, ако је становао у том стану и нема решену стамбену потребу (став 1.); да ако после смрти закупца или његовог исељења из стана није остало ни једно лице из става 1.

овог члана, закупац постаје лице које је преостало да буде члан породичног домаћинства или лице које је било члан породичног домаћинства ранијег закупца стана, ако је наставило да користи стан и ако нема на други начин решену стамбену потребу (став 2.); да у случају из ст. 1. и 2. овог члана, лица која су остала у стану дужна су да закуподавца обавесте о смрти закупца најкасније у року од 60 дана (став 4.); да је закуподавац је дужан да у року од 30 дана од истека рока из става 4. овог члана, закључи уговор о закупу стана, односно одреди лице које ће бити закупац стана, а ако то не учини, заинтересовано лице може поднети предлог надлежном суду да у ванпарничном поступку донесе решење којим се замењује уговор о закупу стана (став 5.).

Чланом 103. 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 је уговор који је противан принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима ништав ако циљ повређеног правила не упућује на неку другу санкцију или ако закон у одређеном случају не прописује што друго.

5. Оцењујући основаност уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог 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 да је поступак чија се дужина оспорава трајао 19 година и пет месеци, будући да је ревизија подносиоца била дозвољена против другостепене одлуке у делу којим је његова жалба одбачена и да је иста одбијена ставом 2. изреке решења Врховног касационог суда Рев. 2262/16 од 27. септембра 2017. године.

Полазећи од наведеног, 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 случају, понашања подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступања надлежних судова који воде поступак и природе захтева, односно значаја права о коме се у поступку расправља за подносиоца, трајање ове парнице у периоду од преко 19 година не може оправдати ниједним од претходно наведених чинилаца. Наиме, по налажењу Уставног суда, без обзира на то колико су сложена спорна чињенична и правна питања која у једном судском поступку треба расправити, а којих је у конкретном случају било (расправљање о основаности захтева из две тужбе и противтужбе због којих су три парнице спојене, доказни поступак у коме је саслушан већи број сведока), не може се прихватити да је разумно да је конкретна парница трајала 19 година и пет месеци, посебно узимајући у обзир да само два рочишта нису одржана због недоласка

правног претходника подносиоца уставне жалбе. Уставни суд је оценио да у конкретном случају нису постојале такве објективне околности за чије постојање надлежни судови не могу бити одговорни, а које су онемогућавале окончање спора у оквиру разумног рока. Ова оцена произлази из чињенице да је након укидања прве првостепене пресуде, у периоду од 2006. до 2008. године спровођено вештачење преко три различита вештака исте струке на околност вредности, могућности физичке деобе и подобности за становање куће на којој је подносилац стекао право сусвојине, а да је тужбени захтев за утврђење ништавости уговора о закупу стана закљученог између пок. Д. Б. и ЈП за стамбене услуге и утврђење да подносилац нема право да настави са коришћењем истог усвојен јер је утврђено да подносилац то право није могао стећи будући да је имао решену стамбену потребу преко своје супруге, а не због стицања права сусвојине на поменутој кући, а његова пок. мајка из разлога што се исељењем и давањем сагласности њему за закључење уговора о закупу стана лишила могућности да као овлашћено лице из члана 34. Закона о становању убудуће буде носилац права закупа. У прилог изнетом закључку говори и то да је првостепени суд о подносиоцевом предлогу за наставак поступка након прекида због смрти Д. Б. одлучио након више од годину дана.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је оценио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („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. 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 из члана 32. став 1. Устава, оствари досуђивањем накнаде нематеријалне штете у износу од 600 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју је претрпео подносилац уставне жалбе због утврђене повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности конкретног случаја које су од значаја за њено одређивање, посебно дужину трајања поступка, животни стандард у држави, те чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), али посебно околност да је подносилац у парницу ступио у августу 2012. године, што значи да је својство странке у поступку имао непуних пет година. Наиме, Уставни суд је утврдио повреду права на суђење у разумном року посматрајући трајање поступка у целини, дакле узимајући у обзир и трајање поступка пре ступања на снагу Устава, али подносилац уставне жалбе је последице трајања поступка, у виду нематеријалне штете, могао

да трпи тек од тренутка када је у том парничном поступку стекао својство странке, што значи од када је ступо на место свог правног претходника, а то је период од непуних пет година.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду, пре свега, актуелну праксу ЕСЉП изражену у пресуди *Савић и друџи њројив Србије*, од 5. априла 2016. године. Наиме, наведеном пресудом је констатовано да се утврђивањем од стране Уставног суда да је повређено право подносилаца на суђење у разумном року, признаје повреда на коју су се жалили и да је тиме задовољен само први услов утврђен у судској пракси ЕСЉП, али да статус жртве зависи од тога да ли је правично задовољење које је додељено адекватно, а како је то предвиђено чланом 41. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција). ЕСЉП је у вези са овим подсетио да се у предметима који се односе на дужину поступка, једна о карактеристика довољног обештећења које може да отклони статус жртве странке односи на додељени износ, који зависи, посебно од карактеристика и делотворности правног лека. Да ли досуђени износ може да буде сматран разумним, мора да буде оцењено у светлу свих околности случаја, што укључује не само трајање поступка у конкретном случају, већ и вредност досуђеног износа у светлу животног стандарда у држави која је у питању и чињенице да ће накнада на основу штете по основу националног система генерално бити досуђена и исплаћена много брже него што је то случај ако о предмету одлучује ЕСЉП на основу члана 41. Овакав став ЕСЉП је заузео и у пресудама *Блајојевић и друџи њројив Србије*, од 24. маја 2016. године, *М.Б. – МАК Чачак ДОО и друџи њројив Србије*, од 27. септембра 2016. године, *Ковић и друџи њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Павловић и Панићовић њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Живковић њројив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Боровић и друџи њројив Србије*, од 11. априла 2017. године, *Билић њројив Србије*, од 17. октобра 2017. године и *Миловановић њројив Србије*, од 19. децембра 2017. године. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима ЕСЉП, Уставни суд је одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну компензацију за повреду права коју је подносиоца уставне жалбе претрпео због неделотворног поступања судова.

Овакав став Уставни суд је заузео и у Одлуци Уж-2936/2016 од 24. маја 2018. године.

7. Разматрајући основаност уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на образложену судску одлуку као елемента права на правично суђење, Уставни суд подсећа да према пракси ЕСЉП, члан 6. став 1. Конвенције поменуто право подразумева обавезу судова да образложе своје одлуке тако да изнесу суштинске разлоге којима су се руководили приликом њиховог доношења, али да та ова обавеза не значи да су судови дужни да детаљно одговоре на сва постављена питања и изнете аргументе јер мера до које постоји ова обавеза зависи од природе одлуке и околности конкретног случаја (видети пресуде ЕСЉП у предметима *Van de Hurk њројив Холандије*, од 19. априла 1994. године, број представке 16034/90, став 61. и

Garcia Ruiz y otros v. Шпаније, од 21. јануара 1999. године, број представке 30544/96, став 26.).

Враћајући се на околности конкретног случаја, Уставни суд констатује да је другостепени суд аргументацију за одлуку о основаности тужбеног захтева за утврђење ништавости уговора о закупу стана закљученог између подносиоце пок. мајке и ЈП за стамбене услуге засновао на оцени да је предметни уговор противан одредбама чл. 7, 33. и 34. Закона о становању јер су његов предмет и основ били немогући и недопуштени што га чини ништавим у смислу чл. 47, 52. и 103. Закона о облигационим односима, с обзиром на чињеницу да је подносиочева пок. мајка заједно са својим супругом спорни стан напустила 1991. године и отишла за Републику Хрватску где је имала решено стамбено питање, а за закључење пуноважног уговора о закупу стана морала је да настави да га користи и да нема решено стамбено питање. Као додатну аргументацију за одлуку о основаности овог тужбеног захтева, суд је навео и да је подносиочева пок. мајка, давањем сагласности подносиоцу за закључење уговора, лишила себе могућности да као овлашћено лице из члана 34. Закона о становању убудуће буде носилац права закупа на стану. С друге стране, као разлог којим се руководио приликом доношења одлуке о основаности захтева за утврђење да подносилац нема право да настави са коришћењем предметног стана, другостепени суд је навео околност да је подносилац у то време имао решено стамбено питање преко супруге, која је право својине на одређеном стану стекла путем уговора о поклону из 1993. године, која околност, у смислу члана 34. Закона о становању, искључује право сукцесије у закуп стана.

Полазећи од аргументације на којој се заснива оспорена одлука, Уставни суд налази да не постоје околности које би упућивале на закључак да је другостепени суд превидео важне аспекте конкретног случаја, да није дао релевантне и уверљиве разлоге за оцену о основаности тужбеног захтева тужиље противтужене Градске општине З. и да је превидео важне жалбене наводе подносиоца. Чињеница да се подносилац са оценама које је изнео другостепени суд не слаже, сама по себи не значи да конкретна судска одлука није образложена тј. да нису изнети суштински важни разлози којима се суд руководио приликом њеног доношења.

Осим тога, а имајући у виду да подносилац у суштини оспорава правне закључке суда, Уставни суд налази неопходним да оцени и да су изнети закључци засновани на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, те стога, супротно тврдњи подносиоца, не постоје било какве импликације о арбитрерном тумачењу меродавног права и одлучивању суда. У вези са изнетим, а полазећи од подносиоцевог становишта да одредбе члана 34. ст. 1. и 4. Закона о становању обавезују закуподавца да, након смрти закупца, уговор о закупу стана закључи са члановима његовог породичног домаћинства који су наставили да користе стан, који стога по сили закона постају закупци и за које се не тражи услов да на други начин немају решену стамбену потребу, нема упоришта у одредбама поменутог Закона. Наиме, према члану 33. став 1. тач 1) и 3) Закона, уговор о закупу друштве-

ног стана престаје смрћу закупца или његовим исељењем из стана. Како је право чланова породичног домаћинства да користе стан акцесорне природе, они деле судбину закупца, што значи да могу да га користе само док га и он користи, а изузеци од овог правила су прописани чланом 34. став 1. Закона. У том смислу, за наставак коришћења стана од стране чланова породичног домаћинства, односно сукцесију у закуп стана, значајно да је могућа само у два поменута случаја – ако купац умре или се сам исели из стана. Такође, према поменутој законској одредби, за сукцесију у закуп стана потребно је да буду испуњена три услова: степен сродства, становање у стану са умрлим закупцем и да члан породичног домаћинства нема на други начин решену стамбену потребу. У противном, члан породичног домаћинства нема право да настави да користи стан у случају смрти закупца или његовог исељења из стана Ко се у смислу сукцесије у закуп стана сматра чланом породичног домаћинства закупца и редослед по коме један од њих има право да закључи уговор о закупу стана одређен је поменутом законском одредбом на исти начин као и чланом 9. став 4. Закона. Стога, у ситуацији када је у поступку који је претходио уставносудском утврђено да су се подносиочеви родитељи из спорног стана иселили 1991. године, закупчак другостепеног суда на коме је, поред осталог, заснована оцена о ништавости уговора о закупу стана између пок. Д. Б. и ЈП за стамбене услуге од 1. августа 1995. године – да сагласност коју јој је Градска општина 3. 26. јула 1995. године дала за закључење уговора о закупу стана не може водити стицању права које је претходно престало, будући да није реч о одлуци о додели стана, већ о одлуци о измени носиоца закуподавног односа, и то лицу чије право из поменутог разлога није могло бити конституисано таквом одлуком, не упућује на закључак о произвољном тумачењу одредаба чл. 9, 33. и 34. Закона о становању којима су прописани основи за престанак закупа стана и услови за сукцесију у то право, од којих је и тај да у случају исељења закупца, члан његовог породичног домаћинства настави коришћење стана. Што се пак тиче подносиочевих навода о произвољном закључку суда да он право закупа није могао да стекне због решене стамбене потребе, Уставни суд констатује да је у поступку који је претходио уставносудском утврђено да је закључком Градске општине 3. од 20. априла 1995. године одбијен његов захтев за измену уговора о коришћењу стана од 3. децембра 1966. године управо из разлога што је у том моменту имао решено стамбено питање преко супруге која је још 1993. године стекла стан у својину путем уговора о поклону. Даље, Уставни суд констатује да се у предметном парничном поступку није решавало о подносиочевом праву закупа спорног стана (о чему се, како подносилац сам наводи, води ванпарнични поступак ради доношења одлуке која замењује уговор о закупу, а који је у прекиду), већ о основаности његовог захтева да настави са коришћењем стана, те о основаности захтева друге стране за његово исељење. С тим у вези, Уставни суд указује да се, сагласно члану 5. став 1. Закона о становању, станови користе по основу права својине и по основу закупа. С друге стране, услов за сукцесију у закуп стана јесте да лице из члана 34. ст. 1. и 2. Закона обавести закуподавца о смрти, односно престанку коришћења стана ранијег закупца и да затражи

закључење уговора о закупу (став 4. поменуте законске одредбе). Ова обавеза је ограничена на 60 дана од смрти или престанка коришћења стана ранијег закупца, те ако ниједан члан породичног домаћинства не закључи уговор о закупу стана, закуподавац може тражити њихово исеђење из стана по основу члана 5. Закона, јер користе стан без закљученог уговора о закупу. Стога, у ситуацији када је утврђено да је закључком Градске општине З. од 20. априла 1995. године одбијен захтев подносиоца уставне жалбе за измену уговора о коришћењу стана из 1966. године и када исти нема закључен уговор о закупу стана, Уставни суд налази да нема произвољности у оцени другостепеног суда о основаности тужбеног захтева да подносилац нема право да настави са коришћењем истог.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да оспореном пресудом подносиоцу уставне жалбе није повређено право на образложену судску одлуку као елемент права на правично суђење, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану, одлучујући као у првом делу тачке 3. изреке.

8. Испитујући постојање претпоставки у односу на истакнуту повреду права на правну сигурност као елемента права на правично суђење, Уставни суд пре свега указује да је према ставу ЕСЉП једно 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 (*иоред осталих, видети пресуду Живић против Србије*, од 13. септембра 2011. године). С друге стране, Уставни суд констатује да подносилац сматра да му је означено право повређено као следбенику пок. Д. Б, тиме што му је она, ослањајући се на одредбе чл. 9. и 34. Закона о становању, дала сагласност за закључење уговора о закупу стана, која је тумачена као њено одрицање од права на закључење тог уговора, што поткрепљује наводом да принцип правне сигурности значи да се правни субјекти могу ослонити на јасно значење прописа који регулишу њихово понашање како би могли да предвиде последице које проистекну из поштовања или непоштовања правила.¹ Како подносилац уставне жалбе није доставио доказе да је суд последње инстанце у истој чињеничној и правној ситуацији доносио другачије (различите) одлуке од одлуке која се оспорава уставном жалбом, то је Уставни суд оценио да уставна жалба не садржи уставноправне разлоге којима би била поткрепљена тврдња о повреди права на правну сигурност. И поред изнетог, Уставни суд сматра неопходним да примети да су законске одредбе на које се позива подносилац довољно одређене и прецизне у погледу услова који морају да буду испуњени да би дошло до сукцесије у право закупа стана, између осталих, при чему посебно наглашава да се разлози које подносилац наводи тичу поступка који је вођен пред Градском општином З.

Даље, подносилац уставне жалбе је истакао да је спорни стан користио до јула 1997. године, да је и поред постојања уговора о закупу закљученог

1 Подносилац цитира став из пресуде *REKVÉNYI против Мађарске*, од 28. јуна 1999. године

између његове пок. мајке и ЈП за стамбене услуге, Градска општина З. стан доделила другом лицу, те да приликом лишавања имовине није поштован принцип законитости и да је исто извршено због пружања користи појединцу, а не у општем интересу и у циљу јачања социјалне праве. С тим у вези позвао се на члан 58. став 1. Устава.

У вези са изнетим Уставни суд указује члан 58. Устава гарантује мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, али не и право на стицање имовине, из чега следи да подносилац може тврдити да је дошло до повреде означеног права само уколико је реч о његовој „имовини“ у смислу поменуте уставне одредбе. Уставни суд подсећа и да према пракси ЕСЉП појам имовине укључује и потраживања у односу на која подносилац има „легитимно очекивање“ да ће бити остварено тј. да ће стећи делотворно уживање имовинског права (видети пресуду *Korecký proti Slovenskej*, од 28. септембра 2004. године, број представке 44912/98, став 35.). Такође, према ставовима органа Конвенције на које је указао ЕСЉП у одлуци *Гаћеша против Хрватске*, од 1. априла 2008. године, право становања у одређеној имовини која није у власништву подносиоца не представља као такво „имовину“ у смислу члана 1. Протокола 1 уз Конвенцију.

У односу на околности конкретног случаја, Уставни суд најпре примећује да је за подносиоца уставне жалбе оспореном одлуком утврђено да он нема право да настави са коришћењем предметног стана из разлога што право закупа није ни могао стећи због решене стамбене потребе. Уставни суд даље констатује да је у поступку који је претходно уставносудском утврђено да из истог разлога одлуком Градске општине З. подносиоцу није дата сагласност да буде купац стана, као и то да је одлуком од 1. септембра 1997. године одбијен захтев његове мајке за измену уговора о коришћењу стана из 1966. године и поништено решење којим јој је претходно дата сагласност да буде купац стана, а да је оспореном одлуком утврђена ништавост уговора о закупу стана који је она закључила са надлежним ЈП из разлога што је закључен супротно принудним прописима – одредбама Закона о становању и што има немогућ и недозвољен предмет и основ. Из изнетог следи да подносилац нема „постојећу имовину“ нити да је могао да има било какво „легитимно очекивање“ да ће да настави са коришћењем спорног стана, што даље води закључку да подносилац нема „имовину“ у смислу члана 58. Устава.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, сагласно 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у односу на истакнуте повреде права на правну сигурност као елемента права на правично суђење и права на имовину одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 3. изреке.

9. С обзиром све на наведено, 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.

Нису повређена права на правично суђење и на имовину,
из члана 32. став 1. и члана 58. Устава
(парнични поступак)

Доношење нове одлуке од стране надлежног суда када је одлуком Уставног суда због утврђене повреде права на правично суђење била поништена ранија правноснажна судска одлука донета у истом парничном поступку и одређено доношење нове одлуке, у складу са оценама и ставовима изнетим у одлуци Уставног суда која се извршава.

По схватању Уставног суда, новодонета одлука другостепеног суда садржи исцрпно и потпуно образложење релевантних чињеница и начина на који су оне утврђене, те се не могу прихватити као уставноправно утемељени наводи подносиоца да другостепена пресуда није образложена, односно да њоме није одговорено на кључне жалбене наводе, те оспореном другостепеном пресудом подносиоцу није повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Како подносилац истакнуту повреду права на имовину из члана 58. Устава образлаже истим наводима којима и повреду права на правично суђење, а Уставни суд је оценио да је правно утемељена оцена Апелационог суда у новој одлуци да је мешање државе у мирно уживање имовине подносиоца уставне жалбе било законито, те да, стога, није дошло до повреде права из члана 1. Протокола 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, тиме су отклоњени недостаци на које је указано у ранијој Одлуци Уставног суда од 11. јуна 2014. године, те нема ни повреде права на имовину из члана 58. Устава.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбија се као неоснована уставна жалба П. т. д. „Ж.“ ДОО Б. изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 614/15 од 20. фебруара 2015. године.

2. Одбацује се предлог П. т. д. „Ж.“ ДОО Б. за одлагање „сваке исплате по судском поравнању Р. 353/13, које је сачињено дана 8. јула 2013. године пред Привредним судом у Београду, између подносиоца уставне жалбе и Х. ‘Ж. АД З. и ‘С.’ ДОО Н. Б.“.

О б р а з л о ж е њ е

1. П. т. д. „Ж.“ ДОО Б, са седиштем у Београду, поднело је Уставном суду, 13. маја 2015. године, преко пуномоћника Љ. Б. Р, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде наведене у тачки 1. изреке, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

Подносилац уставне жалбе наводи: да је Уставни суд Одлуком Уж-6372/2011 од 11. јуна 2014. године усвојио уставну жалбу подносиоца изјављену против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1892/10 од 31. августа 2011. године и утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, а последично и право на имовину, која су права зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава, те је поништио наведену другостепену пресуду; да Апелациони суд у поновном парничном поступку није поступио у складу са налозима Уставног суда, те да је донео скоро истоветну пресуду; да је другостепени суд оспореном пресудом пропустио да оцени све релевантне наводе из жалбе изјављене против пресуде Четвртог општинског суда у Београду П. 3213/08 од 16. марта 2009. године и да о њима изнесе свој став; да је, у конкретном случају, примена материјалног права била очигледно произвољна и арбитрерна на штету подносиоца, будући да је одредбом члана 95. Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, број 62/06), који је ступио на снагу 27. јула 2006. године, прописано да ступањем тог закона на снагу престају да важе одредбе чл. 2, 4. и 5, члана 6. ст. 1, 4. и 5. и чл. 7, 9, 10. и 12. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине („Службени гласник РС“, бр. 49/92 и 54/96). Полазећи од наведеног, подносилац сматра да су му повређена означена права, те предлаже да се поништи оспорена другостепена пресуда, као и да се одложи извршење – „сваке исплате по судском поравнању Р. 353/13, које је сачињено дана 8. јула 2013. године пред Привредним судом у Београду, између подносиоца уставне жалбе и Х. «Ж.» АД З, с једне стране, и «С.» ДОО Н. Б, с друге стране, до доношења одлуке Уставног суда по овој уставној 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.

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 уставну жалбу и документацију приложену уз уставну жалбу, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставно-судском предмету:

3.1 Република Србија је као тужилац Четвртом општинском суду у Београду поднела тужбу против тужених П. и. к. „З.“ из З. и П. т. д. „Ж.“ ДОО из Б, ради утврђења.

Пресудом Четвртог општинског суда у Београду П. 3213/08 од 16. марта 2009. године, у ставу првом изреке, усвојен је у целини тужбени захтев тужиоца Републике Србије па је утврђено према туженом П. и. к. „З.“ из Земунa (у даљем тексту: првотужени), да је тужилац власник на 184551/454716 делова непокретности – њиве, укупне површине од 45 хектара 47 ари и 16 м² која се налази на катастарској парцели .../1 уписана у ЗКУЛ 2041, КО Земун IV, што је првотужени био дужан признати и трпети; ставом другим изреке усвојен у целини тужбени захтев тужиоца, па је утврђено према туженом П. т. д. „Ж.“ ДОО из Б. (у даљем тексту: друготужени), овде подносилац уставне жалбе, да је тужилац власник парцеле на 266265/454716 делова непокретности – њиве укупне површине 45 хектара, 47 ари и 16 м², која се налази на катастарској парцели број .../1 уписана у ЗКУЛ 2041, КО Земун IV, (у даљем тексту: предметна парцела) што би друготужени био дужан признати и трпети; у ставу трећем изреке тужени су обавезани да тужиоцу солидарно надокнаде трошкове парничног поступка; у ставу четвртом изреке усвојен је у целину захтев тужиоца за одређивање привремене мере, па је забрањено туженима отуђење или оптерећење предметне непокретности; у ставу петом изреке је одређено да наведена привремена мера остаје на снази до правноснажног окончања овог поступка, а евентуално изјављена жалба на одлуку о привременој мери не задржава њено извршење; у ставу шестом изреке одбијен је као неоснован противтужбени захтев друготуженог, којим је тражио да се утврди да је власник предметне непокретности, што би тужилац-противтужени био дужан признати и издати противтужиоцу табуларну исправу за упис у земљишне књиге, што ако не учини, да се упис изврши на основу ове пресуде, те да овај суд и Катастар Општине Земун по правноснажности пресуде у односу на друготуженог изврши упис права својине на предметној парцели, тако што ће у целини брисати речи „друштвена својина“, као и да друготуженом надокнади трошкове парничног поступка. У образложењу ове пресуде је наведено; да је уговором о преносу права на земљишту закљученом између првотуженог, као продавца и друготуженог, као купца, продавац пренео на купца, а купац прихватио пренос права коришћења, управљања и располагања, поред осталог, и предметне парцеле, те да је продавац сагласан да купац може на основу овог уговора у земљишним и катастарским књигама код надлежног органа укњижити права која је он сам имао у тренутку склапања уговора, а то је право коришћења, управљања и располагања; да је уговор оверен код Општинског суда у Старој Пазови Ов.број 7460/03 дана 18. децембра 2003. године; да је из потврде Републичког геодетског завода - Центар за катастар непокретности Београд - Служба за катастар непокретности Земун од 24. новембра 2003. године, поред осталог, утврђено да је провером података о пољопривредном земљишту унетих у обрасце П1 и Е1, као и приложеном документациом о правном основу коришћења, укупна површина земљишта коју користи првотужени 4012,80,80 хектара и налази се у катастарским општинама Земун Поље, Земун, Батајница, Бежанија, Угриновци, Добановци и Сурчин, те да укупна површина пољопривредног

земљишта у државној својини коју користи првотужени износи 1.719,4864 хектара, а укупна површина коју користи првотужени у друштвеној својини стеченог теретним правним послом износи 2333,4191 хектара, а сада користи 2293,3216 хектара и да површина земљишта у државној својини одговара стању на дан ступања на снагу Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, те да је наведеним пописом обухваћено сво пољопривредно земљиште које користи првотужени на територији општине Нови Београд и Земун по стању у катастру; да је решењем Четвртог општинског суда у Београду Дн. 1048/04 од 14. јуна 2004. године дозвољен отпис непокретности друштвене својине носиоца права располагања и коришћења првотуженог, и то предметне парцеле и упис те парцеле у нови ЗКУЛ број са преносом друштвене својине, уз укњижбу права располагања и коришћења у корист друготуженог, те да је извршена укњижба права коришћења друштвене својине на делу предметне непокретности у корист друготуженог; да је решењем Четвртог општинског суда у Београду Дн. број 4663/06 од 5. марта 2007. године одбијен предлог Републике Србије којим је тражила промену својинскоправног режима на непокретностима друштвене својине носиоца права коришћења и располагања првотуженог на територијама општина Земун и Нови Београд по стању у катастру и потврди Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде од 28. августа 2006. године и поседовним листовима Републичког геодетског завода - Центра за катастар непокретности Београд, са образложењем да су наведене парцеле на којима првотужени има право коришћења и располагања, већ укњижене као друштвена својина, па у том смислу предлагач не може да тражи земљишнокњижни упис, већ може да покрене брисовну тужбу; да је правноснажним решењем Четвртог општинског суда у Београду Дн. број 6864/07 од 8. априла 2008. године дозвољена укњижба брисања укњижбе друштвене својине уписане под Б1 у власничком листу, а који упис се односи на предметну парцелу, затим је дозвољена промена уписа укњиженог права коришћења на непокретностима друштвене својине носиоца права коришћења и располагања првотуженог, тако да наведена укњижба убудуће гласи као укњижба права својине на непокретностима друштвене својине носиоца права коришћења и располагања првотуженог, и то на предметној парцели, у корист друготуженог; да је дописом Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде од 3. јула 2008. године упућеном Републичком јавном правобранилаштву, потврђено да је то министарство 28. августа 2006. године издало потврду којом се потврђује да је земљиште које користи првотужени разграничено на државно и друштвено и да је предметна катастарска парцела уписана код Републичког геодетског завода - Службе за катастар непокретности Земун у поседовни лист као својина Републике Србије; да је оценом утврђеног чињеничног стања, првостепени суд нашао да тужени нису доставили доказе да је првотужени (или његови правни претходници) било каквим правним послом – макар и бестеретним стекао предметну парцелу, те да је стога предметна парцела у државној својини, сагласно одредбама члана 151а

Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, члана 1. став 2. Закона о средствима у својини Републике Србије, а у вези члана 1. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине; да је првостепени суд ценио и чињеницу да је предметна парцела пре извршене купопродаје од стране тужених код тога суда у земљишнокњижном одељењу била евидентирана као „друштвена својина“, па налази да наведено није од утицаја на другачију одлуку суда, имајући у виду да тужени нису доставили доказе – исправу којом би доказали, да првотужени, односно његови правни претходници имају подобан основ за стицање права на предметној парцели; да нису од значаја ни чињенице да је решењем од 14. јуна 2004. године извршен отпис непокретности друштвене својине са преносом права у корист уписаног дотадашњег корисника на новог корисника (друготуженог), односно да је решењем од 8. априла 2008. године дозвољена укњижба брисања укњижбе друштвене својине на предметној парцели, те промена уписаног укњиженог права коришћења на непокретностима друштвене својине на овде друготуженог; да није од значаја ни чињеница да је решењем од 5. марта 2007. године одбијен предлог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде за укњижбу – промену својинскоправног режима на непокретностима друштвене својине носиоца права коришћења, и то на катастарским општинама наведеним у том решењу (на које се, поред осталих, односи и предметна парцела); да је суд ценио наводе друготуженог у којима истиче да тужилац нема правни интерес за подношење овакве тужбе, будући да тужбеним захтевом није тражио брисање укњижбе права својине друготуженог на предметној непокретности, па налази да овакви наводи пуномоћника друготуженог нису основани; да је прва укњижба у земљишним књигама у корист друготуженог извршена по решењу од 14. јуна 2004. године, а подношењем тужбе томе суду 18. јула 2008. године очигледно је да су протекли рокови за такозвану „брисовну тужбу“ од три године, предвиђену Законом о земљишним књигама, што ни заступник тужиоца у својим поднесцима не спори, тако да је једино правно средство који може на посредан начин да измени земљишнокњижно стање, тужба за утврђење према туженима, а што је заступник тужиоца управо и учинио подношењем овако одређеног тужбеног захтева; да је првостепени суд оценио да је првотужени недозвољено располагао предметном непокретношћу на којој није имао право располагања, имајући у виду да је са друготуженим закључио уговор о преносу права на земљишту – предметној парцели 13. децембра 2003. године, дакле после доношења Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине (1992. године), што даље значи да је предметни уговор ништав, у смислу члана 103. Закона о облигационим односима; да је суд ценио наводе пуномоћника друготуженог у коме истиче савесност друготуженог приликом прибављања предметне непокретности, па налази да се овакви наводи пуномоћника не могу прихватити, из простог разлога што друготужени није доказао да је пре закључења правног посла са првотуженим (иако је у том тренутку већ важио

Закон о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине) код земљишнокњижног суда извршио увид у збирку исправа, што би могао бити један од елемената за оцену његове савесности приликом закључивања предметног правног посла са првотуженим; да када би друготужени и био савестан купац, иста чињеница није од утицаја на другачију одлуку суда у овој правној ствари, јер првотужени предметним уговором није могао пренети више права на стицаоца него што га он сам има; да је првостепени суд оценио да чињеница да је друготужени платио порез на промет непокретности код једног од органа тужиоца не значи да је тужилац тиме признао пуноважност предметног уговора о купопродаји; да је противтужбени захтев друготуженог одбијен као неоснован, с обзиром на то да су тужбени и противтужбени захтев у конексном односу; да је одлучујући о предложеној привременој мери тужиоца првостепени суд нашао да је иста основана, будући да је тужилац, у смислу члана 302. Закона о извршном поступку, учинио вероватним постојање свога потраживања, и опасност, да ће се остварење потраживања осујетити или знатно отежати уколико друготужени или првотужени отуђе или оптерете предметну непокретност која је предмет овог спора.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1892/10 од 31. августа 2011. године одбијене су као неосноване жалбе тужених и потврђена пресуда Четвртог општинског суда у Београду П. 3213/08 од 16. марта 2009. године. У образложењу ове пресуде је наведено да је, полазећи од утврђеног чињеничног стања и одредаба чл. 1, 2, 9. и 11. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине („Службени гласник РС“, број 49/92), затим члана 12. Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, број 53/95), са пратећим изменама, и члана 151а Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“, број 83/92), са пратећим изменама, другостепени суд закључио да је првостепени суд правилно поступио када је одлучио као у изреци ожалбене пресуде. Наиме, тужени нису суду доставили било какве доказе да су првотужени или његови правни претходници било каквим правним послом, макар и **бестеретним**, стекли предметну парцелу, те је правилан закључак првостепеног суда да је предметна парцела у државној својини, сагласно члану 151а Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, члану 1. став 2. Закона о средствима у својини Републике Србије, а у вези члана 1. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, те да је стога првотужени недозвољено располагао предметном непокретношћу на којој није имао права располагања, будући да је са друготуженим закључио уговор о преносу права на земљишту – предметној катастарској парцели 13. децембра 2003. године, дакле после доношења Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине. Правилна је и одлука о противтужбеном захтеву друготуженог, с обзиром на то да су тужбени и противтужбени захтев у конексном односу, те да усвајање тужбеног захтева тужиоца води одбијању противтужбеног

захтева друготуженог, а за одлуку у том делу дати су јасни разлози које прихвата и Апелациони суд. Такође је наведено да је правилно поступио првостепени суд када је усвојио предлог за одређивање привремене мере, јер и по налажењу тога суда, донета одлука о привременој мери је у складу са одредбама чл. 299, 300. и 301. Закона о извршном поступку. Указивање у жалби друготуженог да је предметни уговор о преносу права закључен између тужених оверио суд и да је својом овером, пре свега гарантовао да је уговор који је предмет овере законит правни посао, нису основани, јер предмет овере уговора о промету непокретности није овера садржине уговора, већ овера потписа уговорених страна, те да друготужени у жалби понавља наводе који су истицани и током првостепеног поступка, а који су били предмет оцене првостепеног суда.

Врховни касациони суд решењем Рев.1094/12 од 30. новембра 2012. године, ставом првим изреке, није прихватио предлог Апелационог суда у Београду Гж.1892/10 од 3. октобра 2012. године за одлучивање о ревизији туженог „Ж.“ ДОО изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж.1892/10 од 31. августа 2011. године, као изузетно дозвољеној, а ставом другим изреке одбацио је ревизију изјављену против исте пресуде, као недозвољену.

3.2 У одговору друготуженог на тужбу је, поред осталог, наведено: да је друготужени предметну некретнину стекао у поступку јавне дражбе, која је расписана уз сагласност Агенције за приватизацију, а на основу стања у земљишним књигама; да је друготужени доставио доказ у виду копије власничког листа за спорну парцелу, са генезом власништва; да су у целом поступку закључивања предметног уговора активно учествовали органи тужиоца, почев од давања сагласности за закључивање уговора, преко овере истог, увођења друготуженог у посед па до наплате пореза; да је суд који је оверио уговор гарантовао да је исти законит правни посао, а то значи да је и предмет уговора дозвољен правни посао, односно да је парцела подобна за стављање у промет; да су тужени предметни уговор предали на сагласност и Јавном правобранилаштву Општине Земун; да активна легитимација тужиоца није утврђена, јер никад није био уписан као власник спорне парцеле; да се повреда земљишно-књижног права доказује брисовном тужбом, а за чије је подношење протекао законски рок. Исте наводе је друготужени истакао и у жалби изјављеној против пресуде Четвртог општинског суда у Београду П. 3213/08 од 16. марта 2009. године, посебно истичући да је у току поступка првостепени суд пропустио да утврди из којих разлога је спорна парцела, „супротно Закону о средствима у својини Републике Србије“, погрешно уписана као друштвена својина у земљишној књизи, да у току поступка првостепени суд није тражио од тужиоца да достави доказ за тврдњу да је предметна непокретност државна, односно својина Републике Србије, као и да првостепени суд није ценио значај донетих одлука надлежног земљишно-књижног суда који је својим правноснажним решењима спровео пренос права са првотуженог на друготуженог.

3.3 Уставни суд је Одлуком Уж-6372/2011 од 11. јуна 2014. године усвојио уставну жалбу подносиоца изјављену против пресуде Апелационог суда у

Београду Гж. 1892/10 од 31. августа 2011. године и утврдио да су подносиоцу повређена права на правично суђење и на имовину, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава, па је поништио наведену другостепену пресуду и наложио Апелационом суду у Београду да донесе нову одлуку о жалби друготуженог изјављеној против пресуде Четвртог општинског суда у Београду П. 3213/08 од 16. марта 2009. године. Из образложења ове одлуке произлази да је, оцењујући основаност навода уставне жалбе о повреди права на имовину из члана 58. Устава, Уставни суд имао у виду, пре свега, следеће околности: (1) да ли је подносилац уставне жалбе био титулар права својине или имовине у смислу члана 58. Устава, (2) да ли је било мешања државе у мирно уживање имовине, тј. да ли је оспореном другостепеном пресудом одузета имовина, у смислу члана 58. став 2. Устава и (3) да ли је евентуално мешање државе било дозвољено, тј. да ли одузимање било у складу са принципом правне сигурности или законитости. Полазећи од чињеничног стања утврђеног у поступцима који је претходили уставној жалби, Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је подносилац уставне жалбе, на начин прописан законом, стекао предметно пољопривредно земљиште, као и да је дошло до мешања државе – Републике Србије у мирно уживање имовине подносиоца уставне жалбе. Приликом оцене да ли је одузимање имовине било у складу са законом, у конкретном случају, Уставни суд је пошао од навода подносиоца да оспореном другостепеном пресудом његови жалбени наводи нису образложени, те да му је због тога повређено право на правично суђење, а последично и право на имовину.

У том смислу, Уставни суд је, најпре констатовао да из садржине образложења оспорене другостепене пресуде произлази да је изричито цењен једино жалбени навод који се односио на то да је оверу уговора извршио суд, док се у односу на остале жалбене наводе истиче да су били предмет оцене у првостепеној пресуди и да због тога другостепени суд те наводе није разматрао. Међутим, увидом у првостепену пресуду утврђено је да поступајући судови нису ценили следеће наводе које је подносилац истицао у првостепеном поступку, односно у жалби: да је првостепени суд пропустио да утврди из којих разлога је спорна парцела, „супротно Закону о средствима у својини Републике Србије“, погрешно уписана као друштвена својина у земљишној књизи; да првостепени суд није ценио значај донетих одлука надлежног земљишно-књижног суда који је својим правноснажним решењима спровео пренос права са првотуженог на друготуженог; да у току поступка првостепени суд није тражио од тужиоца да достави доказ за тврдњу да је предметна непокретност државна, односно својина Републике Србије; да је подносилац предметну непокретност стекао у поступку јавне дражбе, која је расписана уз сагласност Агенције за приватизацију, а на основу стања у земљишним књигама; да је друготужени доставио доказ у виду копије власничког листа за спорну парцелу, са генезом власништва; да су тужени предметни уговор предали на сагласност и Јавном правобранилаштву Општине Земун; да активна легитимација тужиоца није утврђена, јер никад није био уписан као власник спорне парцеле; да се првостепеном пресудом „легализује“ принцип

да Република Србија извлачи корист из несавесног рада својих органа. Сви наводи подносиоца уставне жалбе, као друготуженог у парничном поступку, који су, пак, цењени у првостепеној пресуди, оцењени су као наводи без значаја на пресуђење. Првостепени суд је своју пресуду засновао на оцени да је првотужени недозвољено располагао предметном непокретношћу на којој није имао права располагања, имајући у виду да је са друготуженим закључио уговор о преносу права на земљишту после доношења Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, што даље значи да је предметни уговор ништав у смислу члана 103. Закона о облигационим односима, при томе, тужбеним захтевом није тражено утврђење ништавости уговора. Затим је Уставни суд утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореном другостепеном одлуком повређено право на образложену судску одлуку као елемент права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, јер нису цењени наводи подносиоца да је савесни стицалац пољопривредног земљишта у чијем промету су активно учествовали органи Републике Србије, а да су ови наводи могли бити од утицаја на другачије решење спорног односа о имовинским правима подносиоца. Повреде ове процесне гаранције права на правично суђење имало је за последицу да је доношењем оспорене другостепене одлуке дошло и до незаконитог мешања државе у мирно уживање имовине подносиоца уставне жалбе, будући да је том пресудом утврђено да је власник спорне непокретности Република Србија, а не подносилац уставне жалбе. Стога је подносиоцу повређено и право на имовину из члана 58. Устава.

3.4 У поступку поновног одлучивања о жалби подносиоца уставне жалбе, Апелациони суд у Београду је донео оспорену пресуду Гж. 614/15 од 20. фебруара 2015. године којом су одбијене као неосноване жалбе тужених и потврђена је ожалбена пресуда Четвртог општинског суда у Београду П. 3213/08 од 16. марта 2009. године. У образложењу оспорене пресуде је наведено да је, поступајући по налогу Уставног суда, Апелациони суд у Београду, одлучујући о жалбама тужених испитао правилност побијане првостепене пресуде у оквиру овлашћења из одредбе члана 372. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), који се примењује на основу члана 506. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11), и нашао да изјављене жалбе нису основане. У првостепеном поступку нису учињене битне повреде одредба парничног поступка из члана 361. став 2 тач. 1), 2), 5), 7) и 9) Закона о парничном поступку из 2004. године, на које другостепени суд, у смислу члана 372. став 2. истог закона пази по службеној дужности, а због којих би ожалбена пресуда морала укинута. Првостепена пресуда садржи јасне и потпуне разлоге о одлучним чињеницама који су сагласни стању у спису и изведеним доказима, па нема недостатака због којих се не би могла испитати. Стога, супротно наводима жалбе, приликом њеног доношења није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тачка 12) наведеног Закона.

По оцени Апелационог суда, из изведених доказа произлази да је Република Србија титулар права својине на делу катастарске парцеле .../1, КО

Земун IV, са траженим сувласничким уделима, што су тужени дужни признати и трпети. Ово имајући у виду да П. „З.“ није могао пуноважно да врши промет земљишта уговором који су тужени закључили 13. децембра 2003. године који је за предмет имао пренос права коришћења, управљања и располагања као ужих права изведених из права својине која се за њега везују као акцесорна, пре него што се изврши попис и евидентирање земљишта у друштвеној, односно државној својини, тј. пре него што се изврши разграничење друштвене и државне својине. Стога тужени нису могли стећи право својине на делу предметног пољопривредног земљишта, с обзиром на то да од дана ступања на снагу Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине (29. јула 1992. године) до разграничења за пољопривредно земљиште које је користило Предузеће П. „З.“ (а које суду до закључења главне расправе није доставило доказ да је земљиште стечено теретним правним послом) важи претпоставка да је ово земљиште у државној својини док се супротно не докаже. У прилог оваквом закључку иде чињеница да је 14. јуна 2004. године, извршена укњижба права коришћења на туженог П. т. д. „Ж.“ ДОО, на основу уговора од 13. децембра 2003. године, а укњижба права својине је извршена 8. априла 2008. године, на основу извода о регистрацији привредног субјекта АПР РС од 23. августа 2007. године и члана 3. Закона о изменама и допунама Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине („Службени гласник РС“, број 54/96). Из дописа Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде од 3. јула 2008. године упућеног законском заступнику тужиоца – Републичком јавном правобранилаштву утврђено да је П. „З.“ у складу са Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине и Упутству о начину и поступку утврђивања и евидентирања пољопривредног земљишта у државној и друштвеној својини коју користе правна лица урадило попис и евиденцију пољопривредног земљишта које користи, те је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде 28. августа 2006. године издало потврду да је земљиште које користи исто правно лице разграничено на државно и друштвено, као и да је катастарска парцела .../1, КО Земун, са правом коришћења П. „З.“, уписана код РГЗ као својина Републике Србије. Осим изложеног, за закључење спорног уговора није прибављена сагласност Министарства надлежног за послове пољопривреде, нити му је земљиште претходно понуђено на продају, нити постоји доказ да је суд који је извршио оверу потписа на уговору доставио примерак уговора Републичком правобраниоцу, а што је био дужан да учини у складу са одредбама Закона о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 42/98 и 111/09), који је важио у то време, ради заштите друштвене, односно државне својине и евентуалног подношења тужбе за поништај уговора у прописаним роковима. Неоснован је жалбени навод да суд није могао утврђивати апсолутну ништавост овог правног посла, јер то тужбом није ни тражено, те да другачијем исходу спора води чињеница што је правноснажном пресудом Трговински суд одбио као неоснован тужбени захтев

П. „З.“ против туженог „Ж.“ за утврђивање ништавости предметног уговора закљученог између њих. Ово из разлога, што суд, у смислу члана 12. ЗПП, има овлашћења да сам реши претходно питање ако одлука суда зависи од претходног решења питања да ли постоји неко право или правни однос, о питању о којем још није донео одлуку суд или други надлежни орган, а у тренутку решавања спорног правног односа спису није приложена правноснажна одлука о решењу претходног питања, имајући у виду да првотужени до закључења главне расправе, а ни уз жалбу није доставио пресуду Трговинског суда са клаузулом правноснажности и извршности којом се одбија као неоснован тужбени захтев тужиоца П. „З.“ против туженог П. „Ж.“ ДОО, којим је тражено утврђење ништавости предметног уговора о преносу права коришћења, управљања и располагања закљученог 13. децембра 2003. године, а које утврђење је тражено због тога што се ради о зеленашком уговору, јер уговорена цена није била тржишна. Неоснован је и жалбени навод да је законитост правног посла гарантовао суд који га је и оверио, јер предмет овере уговора о промету непокретности није овера садржине уговора већ овера потписа уговорача. За Апелациони суд су неприхватљиви и жалбени наводи да другачијем одлучивању води чињеница да се тужилац сагласио са прометом, односно да су његови органи учествовали у промету на тај начин што су извршили оверу уговора, што је наплаћен порез на промет апсолутних права и што је тражена сагласност од стране јавног правобраниоца Општине Земун. Ово због тога што о промету није био обавештен Републички јавни правобранилац као законски заступник тужиоца, а само у том случају би се могао извести закључак да је промет обављен уз знање државе. Неоснован је и жалбени навод друготуженог да је приликом закључења предметног уговора био савестан, с обзиром на то да је исти закључен после ступања Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, па је могао и био дужан знати да не може закључити пуноважан уговор о промету пољопривредног земљишта пре извршеног разграничења друштвене и државне својине. Жалбено истицање да другачијем исходу спора води чињеница што тужилац није поднео брисовну тужбу у прописаном року је неосновано, имајући у виду садржину тражене правне заштите у овој парници из које произлази да тужилац тражи утврђење права својине, које право не застарева, а фикција апсолутне тачности земљишних књига отклања само формалне недостатке уписа, тако да није нарушен принцип поуздања у земљишне књиге у овој правној ситуацији. Супротно наводима жалбе, активна легитимација тужиоца у овом спору није доведена у питање, будући да је тужилац стекао право својине на основу самог закона, а легитимација произилази из чињенице да је део спорног пољопривредног земљишта био у друштвеној својини у време закључења спорног уговора, а што произилази и из копије власничког листа са генезом власништва за катастарску парцелу број .../1. Другачијем исходу спора не води ни жалбени навод да тужилац није доказао да је непокретност стечена на основу Закона о аграрној реформи и колонизацији, јер се у предлогу за разграничење

друштвене и државне својине упућеног Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде наводи да се ради о катастарској општини у национализованом подручју, а тужени П. „3.“ до закључења главне расправе није доставио доказ о правном послу на основу којег је стекао право коришћења, управљања и располагања, већ о томе постоји различити подаци у П-1 и Е-1 обрасцима приликом пописа и евиденција пољопривредног земљишта урађеног у складу са Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине и Упутством о начину и проступку утврђивања и евидентирања пољопривредног земљишта у државној и друштвеној својини, због чега је и Министарство пољопривреде и водопривреде тражило од катастра поновно усклађивање и проверу. Нови докази приложени уз жалбу од стране туженог П. „3.“ – решење НО Општине Земун од 12. марта 1963. године, као основ за упис првотуженог као власника овог земљишта, није узето у разматрање имајући у виду да се у смислу члана 359. став 1. ЗПП у жалби не могу износити и нове чињенице, нити предлагати нови докази за које жалилац није учинио вероватним да их без своје кривице није могао предложити до закључења главне расправе, а у овом случају жалилац није учинио вероватним да их без своје кривице није могао предложити до закључења главне расправе. Не може се прихватити ни жалбени навод да првостепени суд није на поуздан начин утврдио статус предметног земљишта, имајући у виду да статус овог земљишта током поступка није био споран, према култури је у земљишној књизи означено као „њива“ а из изјаве туженог П. „3.“ од 5. новембра 2003. године дате Агенцији за приватизацију, произлази да предузеће не поседује процењену вредност имовине и капитала, али из спецификације објекта произлази да се ради о пољопривредној делатности (зграда – млекара, фарма крава, магацин и сл.). Имајући у виду да се у изреци пресуде наведени идентификациони подаци непокретности без земљишнокњижне евиденције, нису од правног значаја жалбени наводи којима се указује на то да је суд пропустио да утврди која својинска евиденција је установљена, односно да за КО Земун IV није усвојен катастар већ важи земљишна књига. Другостепени суд је ценио и чињеницу да је министарство надлежно за послове пољопривреде требало најкасније до 31. децембра 1997. године да изврши попис пољопривредног земљишта које је уписано као земљиште у друштвеној својини, да провери све јавне евиденције и да у јавним евиденцијама до наведеног датума пропрати да ли је извршен упис и разграничења права својине између државне и друштвене својине и да у вези са тим изврши одговарајуће промене у земљишним, односно другим јавним књигама о евиденцији непокретности, као и чињеницу да су Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине ову обавезу имала и предузећа која користе то земљиште, али налази да пропуштање овог рока није могао водити губитку права својине на овом земљишту које је и по протеклу наведеног рока могло бити стечено извршеним разграничењем у складу са законом, а тужилац је доставио доказ о томе да је разграничење на предметној непокретности извршено у

корист државне својине, а П. „З.“ као правно лице које је користило то земљиште до закључења главне расправе није доставило доказ – исправу којом доказује основ за стицања права својине на истом земљишту. Имајући у виду изложено правно становиште и члан 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, другостепени суд налази да је мешање државе у мирно уживање имовине друготуженог законито и да тежи легитимном циљу у јавном интересу, а под условима предвиђеним законом. Ни осталим наводима жалбе не доводи се у сумњу правилност одлучивања првостепеног суда. Правилна је и одлука суда о одбијању противтужбеног захтева друготуженог, будући да се тужбени и противтужбени захтев налазе у односу везаности одлучивања, односно конексном односу, те да усвајање тужбеног захтева води одбијању противтужбеног захтева. Правилно је поступио првостепени суд и када је усвојио предлог за одређивање привремене мере, јер је и по налажењу другостепеног суда, донета одлука о привременој мери у складу са одредбама чл. 299, 300. и 301. Закона о извршном поступку. Ни осталим наводима жалбе не доводи се у сумњу правилност одлучивања првостепеног суда.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде уставном жалбом указује, је утврђено: 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 (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, као и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2.).

Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине („Службени гласник РС”, бр. 49/92 и 54/96), који је ступио на снагу 29. јула 1992. године, било је прописано: да пољопривредно земљиште у друштвеној својини које је правно лице стекло по основу Закона о аграрној реформи и прописима о национализацији пољопривредног земљишта у државној је својини, као и да пољопривредно земљиште у друштвеној својини које је правно лице стекло на основу правног посла, као средство за производњу, друштвени је капитал тог предузећа (члан 1.); да пољопривредно земљиште у друштвеној својини користи предузеће, земљорадничка задруга или друго правно лице (у даљем тексту: предузеће) које је имало право коришћења и располагања тим земљиштем на дан ступања на снагу овог закона, да пољопривредним земљиштем из става 1. овог члана располаже и управља држава преко Републичког фонда за заштиту, коришћење, унапређивање и уређење пољопривредног земљишта (у даљем тексту: Фонд) (члан 2.); да ће министарство надлежно за послове пољопривреде и предузећа која користе пољопривредно земљиште из члана 1. овог закона, извршити попис тог земљишта и одговарајуће промене у земљишним, односно другим јавним књигама о евиденцији непокретности најкасније до 31. децембра 1997. године, као и да ће начин и поступак утврђивања и

евидентирања пољопривредног земљишта одредити министарство за послове пољопривреде (члан 3.); да се делови пољопривредног земљишта у државној својини на којима се не може организовати производња, могу отуђити или заменити по тржишним условима за друго земљиште, уз претходно прибављену сагласност министарства надлежног за послове пољопривреде, као и да уговор о продаји, односно замени пољопривредног земљишта, закључује министарство надлежно за послове пољопривреде (члан 6. ст. 1. и 2.).

Одредбом члана 95. Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, број 62/06), који је ступио на снагу 27. јула 2006. године, прописано је да ступањем тог закона на снагу престају да важе одредбе чл. 2, 4. и 5, члана 6. ст. 1, 4. и 5. и чл. 7, 9, 10. и 12. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине („Службени гласник РС“, бр. 49/92 и 54/96).

Упутством о начину и поступку утврђивања и евидентирања пољопривредног земљишта у државној и друштвеној својини које користе правна лица („Службени гласник РС“, број 21/94) предвиђено је, поред осталог: да предузећа, земљорадничке задруге или друга правна лица која користе пољопривредно земљиште у друштвеној или државној својини врше попис тог земљишта (тачка 1.); да се попис земљишта врши на обрасцу П-1, у који се уносе подаци о катастарским парцелама које предузеће фактички користи (тачка 2.); да ако је на подручју катастарске општине на коме се налази пољопривредно земљиште које користи предузеће извршена комасација или арондација, или су се на земљишту изградиле зграде и други објекти, предузеће прибавља податке и саставља списак катастарских парцела са стањем пре комасације или арондације, односно изградње зграда и других објеката (тачка 3.); да за сваку парцелу из пописа предузеће прибавља препис (копију) документације „по коме је стекло“ правни основ коришћења земљишта и прилаже је уз пописну документацију у облику елабората (тачка 4.); да податке из обрасца П-1 са приложеном документацијом предузеће уз пријаву доставља Републичком геодетском заводу – организационој јединици у општини у циљу утврђивања нових катастарских парцела и извршења одговарајућих промена у катастру непокретности (тачка 5.); да ће Републички геодетски завод – организациона јединица у општини по службеној дужности извршити проверу података о чињеницама наведеним у обрасцу П-1 од стране предузећа и узети у поступак провођење насталих промена на непокретностима (тачка 6.).

Законом о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 42/98 и 111/09) је прописано: да је промет непокретности слободан, ако законом није друкчије одређено, као и да непокретности, у смислу овог закона, јесу земљиште (пољопривредно, грађевинско, шуме и шумско земљиште), зграде (пословне, стамбене, стамбено-пословне, економске и др.), посебни делови зграда (станови, пословне просторије, гараже и гаражна места) и други грађевински објекти (у даљем тексту: непокретности) (члан 1.); да промет непокретности, у смислу овог закона, јесте располагање непокретностима правним послом, и то пренос права својине на непокретности са једног на

друго лице, уз накнаду или без накнаде, пренос права коришћења на непокретности у државној својини са једног на другог носиоца права коришћења на непокретности у државној својини, као пренос права у погледу располагања непокретности у друштвеној својини са једног на другог носиоца права на непокретности у друштвеној својини (члан 2.). Одредбама тог Закона које су важиле у време закључења уговора од 13. децембра 2003. године, било је прописано: да се уговор о промету непокретности закључује у писаној форми, а потписи уговарача оверавају се од стране суда (члан 4. став 1.); да ће се уговор на основу кога правно лице отуђује непокретност из државне или друштвене својине, односно прибавља непокретности у државну или друштвену својину, поништити уколико је уговорена цена у несразмери са прометном вредношћу непокретности у време закључења уговора, на штету државне, односно друштвене својине (члан 13. став 1.); да је суд који врши оверу потписа на уговору из члана 13. овог закона дужан да примерак тог уговора достави републичком јавном правобраниоцу, у року од 15 дана од дана извршене овере, да ако нађе да је уговор о промету непокретности закључен супротно условима прописаним у члану 13. овог закона, републички јавни правобранилац поднеће тужбу за поништај уговора, у року од шест месеци од дана пријема уговора, а најдоцније у року од три године од дана овере (члан 17. ст. 1. и 2.).

Законом о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05) било је прописано: да се у катастар непокретности уписују подаци о непокретностима и правима на њима, утврђени у складу са законом (члан 4. став 2.); да се права на непокретности стичу, преносе, ограничавају и престају уписом у катастар непокретности, те да право на непокретности настало уписом у катастар непокретности из става 1. овог члана има правно дејство према трећим лицима од дана уписа (члан 5. ст. 1. и 3.); да се подаци о непокретности и правима на њима уписани у складу са одредбама члана 5. овог закона сматрају тачним и трећа лица не могу трпети штетне последице у промету непокретности и другим односима у којима се ови подаци користе (члан 6.); да се упис права на непокретностима из члана 58а овог закона врши по самом закону, на основу правноснажне одлуке надлежног органа, на основу исправе о правном послу сачињене у складу са законом, на основу споразума о накнади за експроприсану непокретност и на основу другог акта о конституисању права на непокретностима, у складу са законом (члан 58в); да у катастарској општини за коју је израђен катастар непокретности у складу са одредбама овог закона, даном почетка његове примене, престају да важе земљишне књиге, књиге тапија и катастар земљишта, да у случају кад је катастар непокретности, у складу са овим законом, израђен за део катастарске општине, од дана почетка примене новог катастарског операта неће се користити подаци из земљишне књиге о правима на непокретностима (члан 151. ст. 1. и 2.); да ће се као непокретност у државној својини уписати, на основу члана 1. став 1. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у

друге облике својине („Службени гласник РС“, број 49/92) и пољопривредно земљиште за које правно лице које користи то земљиште не поднесе исправу којом доказује основ за стицање права на земљишту, те да ће се случају да упис непокретности у државној својини није извршен у складу са одредбама Закона о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97), упис у катастар земљишта извршити по службеној дужности (члан 151а).

Одредбом члана 33. 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) је прописано да се на основу правног посла право својине на непокретност стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом.

Законом о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97) било је прописано да се права на непокретностима у државној својини уписују у јавну књигу у евиденцију непокретности и правима на њима у складу са законом (члан 12.).

Одредбом члана 398а став 1. Закона о предузећима („Службени лист СРЈ“, бр. 29/96, 33/96, 29/97, 59/98, 74/99, 9/01 и 36/02) било је прописано да предузеће које послује већинским друштвеним капиталом не може, без претходне сагласности агенције републике чланице надлежне за послове приватизације доносити одлуке о: смањењу или повећању капитала; реорганизацији или реструктурирању; инвестиционом улагању; продаји дела имовине; оптерећивању имовине; залагањем ствари или успостављањем хипотеке; дугорочном закупу; поравнању са повериоцима; узимању или одобравању кредита или издавању гаранција, ван тока редовног пословања.

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) било је прописано: да доказивање обухвата све чињенице које су важне за доношење одлуке, да суд одлучује који ће се докази извести ради утврђивања битних чињеница (члан 220.); 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 битна повреда одредаба парничног поступка увек постоји ако пресуда има недостатака због којих се не може испитати, а нарочито ако је изрека пресуде неразумљива, ако противречи сама себи или разлозима пресуде, или ако пресуда нема уопште разлога или у њој нису наведени разлози о битним чињеницама, или су ти разлози нејасни или противречни, или ако у битним чињеницама постоји противречност између онога што се у разлозима пресуде наводи о садржини исправа, записника о исказима датим у поступку и самих тих исправа или, записника или изведеним доказима (члан 361. став 2. тачка 12)).

5. Полазећи од тога да се тврдње подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење заснивају, поред осталог, и на наводима о произвољној и арбитрерној примени материјалног права у оспореној пресуди Апелационог суда у Београду, Уставни суд, пре свега, указује да није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови

тумачили и применили позитивноправне прописе, осим у случајевима у којима су њихове одлуке повредиле уставна права, јер је примена закона била произвољна или дискриминаторска, као и уколико је дошло до повреде одређених процесних права странака (на приступ суду, на образложену одлуку и др.).

Уставни суд даље наглашава да је императивним одредбама члана 171. Устава утврђено да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, те да Уставни суд може одредити начин извршења своје одлуке, као и да је одредбом члана 104. став 1. Закона о Уставном суду прописана обавеза државних и других органа да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда. С тим у вези, Суд даље указује да је, на основу члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд овлашћен да у поступку по уставној жалби, као начин отклањања штетних последица, поништи судску одлуку (пресуду или решење) којом је повређено право на правично суђење подносиоца и одреди доношење нове одлуке од стране надлежног суда. Ово даље значи да у ситуацији када је због утврђене повреде права на правично суђење поништена одлука Апелационог суда и одређено доношење нове одлуке, извршење одлуке Уставног суда не подразумева само формално доношење нове одлуке од стране надлежног суда, већ и поступање и одлучивање тог суда у складу са оценама и ставовима изнетим у Одлуци Уставног суда која се извршава (видети Одлуку Уж-224/2013 од 6. јуна 2013. године).

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд напомиње да је Апелациони суд у Београду, поступајући по Одлуци Уставног суда Уж-6372/2011 од 11. јуна 2014. године, донео оспорену пресуду Гж. 614/15 од 20. фебруара 2015. године, те да је поново одбио као неосноване жалбе тужених. Уставни суд је, имајући у виду чињенични основ утврђен у оспореном поступку, као и релевантне прописе за решење спорног односа, утврдио да је Апелациони суд у Београду у оспореној пресуди дао јасне, прецизне и довољне закључке за оцену да је основан тужбени тужиоца Републике Србије којим је тражио да се, између осталих, према туженом – подносиоцу уставне жалбе утврди да је власник парцеле на 266265/454716 делова непокретности – њиве укупне површине 45 хектара, 47 ари и 16 м², која се налази на катастарској парцели број .../1 уписана у ЗКУЛ 2041, КО Земун IV, као и да је неоснован противтужбени захтев подносиоца уставне жалбе, којим је тражио да се утврди да је власник предметне непокретности. Ово стога што је, сагласно одредбама члана 1. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, након што је извршено разграничење пољопривредног земљишта П. „3.“ у државној и друштвеној својини, спорно пољопривредно земљиште, после успостављања Катастра непокретности за Општину Земун, у складу са законским налозима, уписано код Републичког геодетског завода - Службе за катастар непокретности Земун у поседовни лист као својина Републике Србије, а противтужбени захтев је у конексном односу са тужбеним захтевом. У вези са изнетим, Уставни суд указује да је имао у виду и да је одредбом члана 12. Закона о средствима

у својини Републике Србије било прописано да се право на непокретности у државној својини уписује у јавну књигу у евиденцију непокретности у складу са законом, а одредбом члана 151а Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима било је прописано да ће се у катастар земљишта, по службеној дужности, уписати као непокретност у државној својини, на основу члана 1. став 1. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине и пољопривредно земљиште за које правно лице које користи то земљиште не поднесе исправу којом доказује основ за стицање права на земљишту. При томе, утврђени чињенични основ указује да је тужилац доказао да је предметно пољопривредно земљиште стечено на основу Закона о аграрној реформи и колонизацији, (јер се у предлогу за разграничење друштвене и државне својине упућеном Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде наводи да се ради о катастарској општини у национализованом подручју), као и да подносилац уставне жалбе и П. „3.“ до закључења главне расправе нису доставили доказ о правном послу на основу којег су правни претходници или П. „3.“ стекли право коришћења, управљања и располагања спорног пољопривредног земљишта у складу са чланом 1. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, које је након разграничења постало државна својина. Такође, Уставни суд констатује да је имао у виду и чињеницу да је министарство надлежно за послове пољопривреде требало најкасније до 31. децембра 1997. године да изврши попис пољопривредног земљишта које је уписано као земљиште у друштвеној својини, да провери све јавне евиденције и да у јавним евиденцијама до наведеног датума пропрати да ли је извршен упис и разграничења права својине између државне и друштвене својине и да у вези са тим изврши одговарајуће промене у земљишним, односно другим јавним књигама о евиденцији непокретности, али и чињеницу да су Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине ову обавезу имала и предузећа која користе то земљиште, те да је уставноправно прихватљив закључак другостепеног суда да пропуштање тог рока није могао водити губитку права својине на овом земљишту које је и по протеклу истог рока могло бити стечено извршеним разграничењем у складу са законом. С обзиром на то да се оспорена пресуда заснива на аргументованим становиштима у погледу основа тужиоца за стицање права својине на спорном пољопривредном земљишту, самим тим је и уставноправно прихватљива аргументација другостепеног суда везана за постојање активне легитимације тужиоца.

Уставни суд указује да у предметној правној ствари нема никаквог утицаја чињеница да у односу на спорни део пољопривредног земљишта између првотуженог, као продавца, и подносиоца уставне жалбе, као купца, био закључен уговор о преносу права коришћења, управљања и располагања на предметном пољопривредном земљишту од 12. децембра 2003. године, као и да је Четврти општински суд у Београду решењем од 14. јуна 2004. године извршио отпис непокретности друштвене својине са преносом права

дотадашњег корисника – првотуженог на новог корисника – подносиоца уставне жалбе, те да је извршена укњижба права коришћења те непокретности у корист подносиоца уставне жалбе, односно да је решењем од 8. априла 2008. године дозвољено да се изврши промена уписа извршеног решењем тога суда из 2004. године, тако да се изврши укњижба брисања укњижбе друштвене својине на предметној катастарској парцели, те да укњижба убудуће гласи на укњижбу права својине у корист подносиоца уставне жалбе. Ово из разлога што купац може да стекне право својине на непокретности само ако је продавац био власник те непокретности, и то према општем правилу имовинског права да се ствари које имају власника прибављају у својину правним послом и законитим начином од власника и да нико не може на другога пренети више права него што и сам има, а да је право својине тужиоца установљено самим Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, који је ступио на снагу пре закључења наведеног уговора од 13. децембра 2003. године.

Такође, Уставни суд указује да, у конкретном случају, нису од утицаја наводи уставне жалбе да је донета правноснажна и извршна пресуда Трговинског суда у Београду П. 2579/04 од 15. априла 2005. године којом је одбијен као неоснован тужбени захтев П. „3.“ – тужиоца у том поступку, да се утврди да је наведени уговор од 13. децембра 2003. године ништав, те да се у спорном поступку није могло поновно расправљати о пуноважности тог уговора, управо имајући у виду да се предмет тужбеног захтева у поступку који је окончан оспореном пресудом не односи на утврђење ништавости наведеног уговора, као и због чињенице да та пресуда није била достављена до закључења главног претреса у спорном поступку. Није од утицаја ни чињеница да је одбијен захтев Републике Србије којим је тражила промену својинско-правног режима на предметном земљишту, односно да се на том земљишту држава укњижи као власник и што након тога није поднела брисовну тужбу са захтевом за брисање укњижбе подносиоца уставне жалбе на земљишту у друштвеној својини у земљишним књигама, пропутивши рок од три године да то учини, јер наведено не спречава стварне носиоце права својине на непокретности да остваре заштиту права својине у парничном поступку.

Везано за наводе уставне жалбе да је, у конкретном случају, примена материјалног права била очигледно произвољна и арбитрерна на штету подносиоца, будући да је одредбом члана 95. Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, број 62/06), који је ступио на снагу 27. јула 2006. године, прописано да ступањем тог закона на снагу престају да важе одредбе чл. 2, 4. и 5, члана 6. ст. 1, 4. и 5. и чл. 7, 9, 10. и 12. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине („Службени гласник РС“, бр. 49/92 и 54/96), Уставни суд понавља да је право својине тужиоца установљено самим Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, и то на основу одредаба члана 1. тог закона, које нису стављене ван

снаге наведеном одредбом члана 95. Закона о пољопривредном земљишту.

У погледу навода о повреди права на образложену судску одлуку, 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 мора ићи и корак даље, тј. оспорена одлука се мора сагледати и у светлу гаранција које нису изричито предвиђене, већ су настале кроз праксу Европског суда за људска права, а полазећи од члана 18. став 3. Устава. Једна од таквих гаранција се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку (са тим у вези, видети одлуку Европског суда за људска права у предмету *Ruiz Torija ĩroĳĳiv Шĳĳаније*, 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 конкретнoг случаја и природи одређене одлуке. Судска одлука не може да буде без икаквог образложења, нити оно не сме да буде лапидарног карактера (одлуке у предметима: *Georgiadis ĩroĳĳiv Грчке*, од 29. маја 1997. године, § 43; *Higgins и осĳали ĩroĳĳiv Француске*, од 19. фебруара 1998. године, § 43.). Обавеза образложења судске одлуке, међутим, не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе (одлука у предмету: *Van de Hurk ĩroĳĳiv Холандије*, од 19. априла 1994. године, § 61.). То нарочито важи за образложења одлука судова правног лека у којима су прихваћени аргументи изнети у одлукама нижестепених судова.

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 ĩroĳĳiv 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 другостепени суд пази по службеној дужности, као и да је изрека побијане пресуде јасна и да разлози који су наведени у образложењу првостепене пресуде нису нејасни или противуречни, нити у супротности са изведеним доказима, па их као правилне прихвата и другостепени суд. 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. Апелациони суд у Београду је оцењивао жалбене наводе тужених, односно утврђење првостепеног суда да је тужилац Република Србија титулар права својине на делу кат. парцеле број .../1, КО Земун IV, са траженим сувласничким уделима. У том смислу је оспореном другостепеном пресудом извршена правна оцена жалбених навода који се односе на то: да суд није могао утврђивати апсолутну ништавост уговора о преносу права на земљишту закљученом између првотуженог, као продавца и подносиоца уставне жалбе, као купца; да је правноснажном пресудом Трговински суд у Београду одбио као неоснован тужбени захтев П. „3.“

против подносиоца уставне жалбе, као туженог, за утврђивање ништавости наведеног уговора; да је законитост правног посла гарантовао суд који је оверио поменути уговор; да се тужилац сагласио са прометом, односно да су његови органи учествовали у промету на тај начин што су извршили оверу уговора, што је наплаћен порез на промет апсолутних права и што је тражена сагласност од стране јавног правобраниоца Општине Земун; да је подносилац уставне жалбе приликом закључења предметног уговора био савестан; да тужилац није активно легитимисан; да тужилац није поднео дрисовну тужбу у прописаном року; да тужилац није доказао да је предметна непокретност стечена на основу Закона о аграрној реформи и колонизацији; да првостепени суд није на поуздан начин утврдио статус спорног земљишта; да је првостепени суд пропустио да утврди која својинска евиденција је установљена, односно да за КО Земун IV није усвојен катастар, већ важи земљишна књига. Другостепени суд је ценио и чињеницу да је министарство надлежно за послове пољопривреде требало најкасније до 31. децембра 1997. године да изврши попис пољопривредног земљишта које је уписано као земљиште у друштвеној својини, да провери све јавне евиденције и да у јавним евиденцијама до наведеног датума пропрати да ли је извршен упис и разграничења права својине између државне и друштвене својине и да у вези са тим изврши одговарајуће промене у земљишним, односно другим јавним књигама о евиденцији непокретности, али и чињеницу да су Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине ову обавезу имала и предузећа која користе то земљиште. Такође је Апелациони суд разматрао и одлуку првостепеног суда о одбијању противтужбеног захтева тужених, као и одлуку о усвајању предлога тужиоца за одређивање привремене мере. Полазећи од наведеног, по схватању Уставног суда, овај пут, одлука другостепеног суда садржи исцрпно и потпуно образложење релевантних чињеница и начина на који су исте утврђене, те се не могу прихватити као уставноправно утемељени наводи подносиоца да другостепена пресуда није образложена, односно да њоме није одговорено на кључне жалбене наводе. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспореном другостепеном пресудом подносиоцу није повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење.

6. Уставни суд констатује да подносилац истакнуту повреду права на имовину из члана 58. Устава, у суштини, образлаже истим наводима којима образлаже и повреду права на правично суђење. При томе, Уставни суд сматра да је правно утемељена оцена Апелационог суда да је, у конкретном случају, мешање државе у мирно уживање имовине подносиоца уставне жалбе било законито, те да, стога, није дошло до повреде права из члана 1. Протокола 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чиме су отклоњене недоумице на које је указано у Одлуци Уставног суда Уж-6372/2011 од 11. јуна 2014. године.

7. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, у овом делу, одбио уставну жалбу као неосновану, одлучујући као у тачки 1. изреке.

8. У вези предлога подносиоца да се одложи извршење – „сваке исплате по судском поравнању Р. 353/13, које је сачињено дана 8. јула 2013. године пред Привредним судом у Београду, између подносиоца уставне жалбе и Х. «Ж.» АД З. и «С.» ДОО Н. Б, до доношења одлуке Уставног суда по овој уставној жалби“, Уставни суд констатује да, у овом случају, није поднета уставна жалба која се заснива на тврдњи подносиоца да му је наведеним поравнањем повређено или ускраћено неко Уставом зајемчено право или слобода, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио наведени предлог, јер нису испуњене претпоставке утврђене Уставом и Законом за вођење поступка и одлучивање, те је решио као у тачки 2. изреке.

9. На основу свега изнетог и 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), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3201/2015 од 4. априла 2019. године („Службени гласник РС“, број 38/19)

** Поводом Одлуке Уж-3201/2015 од 4. априла 2019. године, судија Уставног суда мр Томислав Стојковић издвојио је несајасно мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 38/19, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајасно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету Уж-3201/2015

Не могу да се придружим правним закључцима до којих је дошла већина о основаности ове одлуке и користим право да изнесем разлоге свог неслагања.

На седници одржаној 4. априла 2019. године Уставни суд је у предмету Уж-3201/2015 одбио као неосновану уставну жалбу у односу на повреду права на правично суђење из члана 32. и права на имовину из члана 58. Устава Републике Србије.

У овом уставносудском предмету донета је претходна одлука Уставног суда Уж-6372/2011, од 21. маја 2014. године, па је из тих разлога неопходно да укажем на спорна правна питања, на следећи начин.

I

Одлуком Уставног суда Уж-6372/2011 усвојена је уставна жалба „Ж. Д.“ Д.О.О и утврђено је да је пресудом Апелационог суда у Београду Гж 1892/10 од 31.08.2011. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење и на имовину зајемчено одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије, па је поништена пресуда Апелационог суда

Гж 1892/10 од 31.08.2011. године и одређено да исти суд донесе нову одлуку о жалби друготуженог изјављеној против пресуде Четвртог општинског суда у Београду П 3213/08 од 16. марта 2009. године. У конкретном случају, Суд је стао на становиште да ли су све наведене околности учиниле подносиоца жалбе титуларом права заштићеног чланом 58. Устава.

У наведеној одлуци Уставни суд је стао на становиште у односу на повреду права на имовину треба одговорити на следећа питања: (1) да ли је подносилац уставне жалбе био титулар права својине или других имовинских права у смислу члана 58. Устава, (2) да ли је било мешања државе у мирно уживање имовине, тј. да ли је оспореном другостепеном пресудом одузета имовина, у смислу члана 58. став 2. Устава и (3) да ли је евентуално мешање државе било дозвољено, тј. да ли је одузимање било у складу са принципом правне сигурности или законитости.

Да би Уставни суд дао одговор на претходна питања, он је утврдио чињенице и околности које су од значаја за правно решење спорних питања па је утврдио:

– да је 10. новембра 2003. године Агенција за приватизацију дала сагласност првотуженом да прода предметно пољопривредно земљиште;

– да је првотужени огласио јавну лицитацију за продају пољопривредног земљишта, и то у два наврата, па како је на тај начин продаја била неуспешна, првотужени је прихватио писмену понуду друготуженог за куповину тог земљишта;

– да је између између првотуженог, као продавца, и подносиоца уставне жалбе, као купца, закључен уговор о преносу права коришћења, управљања и располагања на предметном пољопривредном земљишту, који је оверен код Општинског суда у Старој Пазови Ов. број 7460/03 дана 18. децембра 2003. године;

– да је Јавно правобранилаштво Општине Земун дало сагласност на наведени уговор;

– да је подносилац уставне жалбе платио порез на промет непокретности;

– да је Четврти општински суд у Београду решењем од 14. јуна 2004. године извршио отпис непокретности друштвене својине са преносом права дотадашњег корисника – првотуженог на новог корисника – подносиоца уставне жалбе, те да је извршена укњижба права коришћења те непокретности у корист подносиоца уставне жалбе;

– да је Четврти општински суд у Београду решењем од 5. марта 2007. године одбио предлог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде за укњижбу – промену својинскоправног режима на непокретностима друштвене својине носиоца права коришћења, и то на катастарским општинама наведеним у том решењу (на које се, поред осталих, односи и предметно земљиште);

– да је Четврти општински суд у Београду решењем од 8. априла 2008. године дозволио да се изврши промена уписа извршеног решењем тог суда из 2004. године, тако да се изврши укњижба брисања укњижбе друштвене

својине на предметној катастарској парцели, те да укњижба убудуће буде укњижба права својине у корист подносиоца уставне жалбе.

Желим да укажем на одредбе Закона о основама својинскоправних односа, Закона о промету непокретности и Закона о предузећима, који су важили у време закључења уговора о преносу права коришћења и располагања предметним пољопривредним земљиштем у друштвеној својини, из којих произлази да се за стицање права својине на непокретности захтевало постојање ваљаног правног основа (*iustus titulus*) и упис у јавну књигу (*modus acquirendi*). При томе, да би правни основ – уговор којим се врши промет непокретности био правоваљан морао је бити сачињен у писменој форми, а потписи уговорача оверени код суда. Како се, у конкретном случају, радило о промету земљишта у друштвеној својини, за законито стицање својине, поред наведеног, требало је, пре промета тог земљишта, претходно затражити и добити сагласност агенције надлежне за послове приватизације, а након прибављене сагласности, отуђење непокретности из друштвене својине могло се извршити продајом јавним надметањем, односно прибављањем писмених понуда. Такође, суд који је вршио оверу потписа на уговору био је дужан да примерак уговора којим се врши промет непокретности у друштвеној својини достави републичком јавном правобраниоцу које је, уколико би нашло да је уговор о промету непокретности закључен супротно условима прописаним законом, морало поднети тужбу за поништај уговора, у року од шест месеци од дана пријема уговора.

Анализирајући претходно наведено може се закључити, прво, да је првотужени затражио од Агенције за приватизацију сагласност да прода предметно пољопривредно земљиште, а коју сагласност је Агенција и дала; друго, да је, након две неуспеле јавне лицитације, подносилац уставне жалбе упутио писмену понуду првотуженом да купи предметно пољопривредно земљиште, која је прихваћена; треће, да је уговор којим је првотужени извршио пренос права коришћења пољопривредног земљишта у друштвеној својини у корист подносиоца уставне жалбе, закључен у писменој форми и оверен код суда; четврто, да је у тренутку закључења уговора продавац – првотужени био укњижен као тутулар права коришћења и располагања на наведеном земљишту; пето, да нема доказа да је суд који је извршио оверу потписа на уговору доставио примерак уговора републичком јавном правобраниоцу, нити да је републички правобранилац поднео тужбу за поништај уговора у року од шест месеци од дана пријема уговора; шесто, да за закључење наведеног уговора постоји сагласност Јавног правобранилаштва Општине Земун; седмо, да је у земљишној књизи извршен упис права коришћења и располагања наведеним земљиштем у корист подносиоца уставне жалбе и осмо, да је правноснажним решењем надлежног суда дозвољена укњижба права својине у корист подносиоца уставне жалбе.

Ценећи чињеничне и правне околности у овом случају неспорно је да је подносилац уставне жалбе, на начин прописан законом, стекао предметно пољопривредно земљиште, будући да постоји пуноважан уговор као прави основ стицања предметне непокретности на основу којег је извршен упис

у јавну књигу, плаћен одговарајући порез, при чему је за наведени правни посао постојала сагласност одговарајућих органа Републике Србије, те да је подносилац титулар права која уживају заштиту у смислу члана 58. Устава.

Испитујући да ли је било мешања државе – Републике Србије у мирно уживање имовине подносиоца уставне жалбе, тј. да ли је оспореном другостепеном пресудом одузета имовина подносиоца, у смислу члана 58. став 2. Устава, уочавам: да је Република Србија, након укњижбе подносиоца уставне жалбе као титулара права коришћења на предметном пољопривредном земљишту тражила промену својинско-правног режима на том земљишту, односно да се на том земљишту држава укњижи као власник, али да је тај захтев одбијен, након чега Република Србија није парничном суду подела брисовну тужбу са захтевом за брисање укњижбе подносиоца уставне жалбе на земљишту у друштвеној својини у земљишним књигама, пропутивши рок од три године да то учини; да је правноснажним решењем надлежног суда дозвољена укњижба права својине у корист подносиоца уставне жалбе, након чега је Република Србија поднела тужбу надлежном суду да се утврди да је она власник предметног земљишта, а да у току оспореног поступка, иако је на страни тужиоца – Републике Србије био терет доказивања, није утврђиван правни основ стицања својине подносиоца на том земљишту; да је предметно пољопривредно земљиште, после успостављања Катастра непокретности за Општину Земун, уписано код Републичког геодетског завода – Службе за катастар непокретности Земун у поседовни лист као својина Републике Србије и да је Република Србија поднела тужбу надлежном суду којом је тражила да се утврди да је она власник наведеног земљишта, поводом које је и донета оспорена другостепена пресуда, којом је утврђено да је Република Србија власник предметног пољопривредног земљишта, а не подносилац уставне жалбе.

Ценећи свеукупност околности овог предмета Уставни суд је закључио да је дошло домешања државе – Републике Србије у мирно уживање имовине подносиоца уставне жалбе, будући да је оспореном пресудом утврђено да је Република Србије власник предметног пољопривредног земљишта.

Треба истаћи да је министарство надлежно за послове пољопривреде требало најкасније до 31. децембра 1997. године да изврши попис пољопривредног земљишта које је уписано као земљиште у друштвеној својини, да провери све јавне евиденције и да у јавним евиденцијама до наведеног датума пропрати да ли је извршен упис и разграничење права својине између државне и друштвене својине, при чему је дефинисано које ће се земљиште сматрати друштвеном, а које државном својином, и да у вези са тим изврши одговарајуће промене у земљишним, односно другим јавним књигама о евиденцији непокретности. Поред тога, одредбом члана 12. Закона о средствима у својини Републике Србије било је прописано да се право на непокретности у државној својини уписује у јавну књигу у евиденцију непокретности у складу са законом, а одредбом члана 151а Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима било је прописано да ће се у катастар земљишта, по службеној дужности, уписати као непокретност

у државној својини, на основу члана 1. став 1. Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, и пољопривредно земљиште за које правно лице које користи то земљиште не поднесе исправу којом доказује основ за стицање права на земљишту. Међутим, Република Србија је у парничном поступку доставила доказ да је тек 2003. године, дакле шест година по истеку законског рока, извршено разграничење пољопривредног земљишта првотуженог у државној и друштвеној својини, али не и доказ да је спорна парцела обухваћена земљиштем у државној својини, нити да је тако уписана у евиденцијама непокретности (земљишним књигама и катастру земљишта) у складу са законским налозима. Подносилац уставне жалбе је закључио са првотуженим уговор о преносу права коришћења и располагања предметним пољопривредним земљиштем које се у земљишним књигама водило као друштвена својина, а као титулар права коришћења је био укњижен првотужени. У том смислу, Уставни суд указује да начело поуздања у земљишне књиге значи да се купац може поздати у оно што је уписано у земљишне књиге, односно да применом овог начела савестан купац стиче право својине и у случају да земљишно-књижно стање није у складу са стварним стањем. Ово поготову када је продавац који је уписан у земљишне књиге као носилац неког стварног права на непокретности пренео то право купцу, омогућио му да ступи у посед те непокретности и омогућио му да се упише у земљишне књиге. На предметној непокретности је извршена укњижба права коришћења у корист подносиоца уставне жалбе, а затим је правноснажним решењем надлежног суда дозвољена и укњижба права својине у корист подносиоца уставне жалбе. При томе, за наведени правни посао је постојала сагласност како Агенције за приватизацију, тако и Јавног правобранилаштва Општине Земун, и у вези са њим је плаћен одговарајући порез.

Уставни суд указује да је правни посао по основу кога је подносилац уставне жалбе стекао право својине на предметном пољопривредном земљишту спроведен уз активно поступање органа Републике Србије (од давања претходне сагласности за продају земљишта у друштвеној својини, преко овере уговора, до дозволе уписа права својине у земљишне књиге), да би након свега тога држава – Република Србија захтевала да се утврди да је она власник спорне непокретности. У вези са тим, Уставни суд указује да је надлежни суд решењем из 2007. године одбио предлог Републике Србије којим је тражила промену својинско-правног режима на предметном земљишту, односно тражила да се на том земљишту држава укњижи као власник. Међутим, накнадно је предметно пољопривредно земљиште уписано код Републичког геодетског завода – Службе за катастар непокретности Земун у поседовни лист као својина Републике Србије и донета је оспорена другостепена пресуда којом је утврђено да је Република Србија власник предметног пољопривредног земљишта, а не подносилац уставне жалбе.

Полазећи од свега наведеног, можемо закључити да је подносиоцу уставне жалбе оспореном другостепеном одлуком повређено право на образложену судску одлуку као елемент права на правично суђење, зајемченог чланом

32. став 1. Устава, јер нису цењени наводи подносиоца да је савесни стицалац пољопривредног земљишта у чијем промету су активно учествовали органи Републике Србије, а да су ови наводи могли бити од утицаја на другачије решење спорног односа о имовинским правима подносиоца. Повреда ове процесне гаранције права на правично суђење имала је за последицу да је доношењем оспорене другостепене одлуке дошло и до незаконитог мешања државе у мирно уживање имовине подносиоца уставне жалбе, будући да је том пресудом утврђено да је власник спорне непокретности Република Србија, а не подносилац уставне жалбе. Стога је подносиоцу повређено и право на имовину из члана 58. Устава.

II

На овом месту желим да истакнем да је императивним одредбама члана 171. Устава утврђено да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, те да Суд може одредити начин извршења своје одлуке, као и да је одредбом члана 104. став 1. Закона о Уставном суду, поред осталог, прописана обавеза државних и других органа да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда. С тим у вези, Суд даље указује да је, на основу члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд овлашћен да у поступку по уставној жалби одреди начин отклањања штетних последица утврђене повреде Уставом зајемченог права или слободе, као што је учинио и у конкретном случају, тако што је наложио Апелационом суду у Београду да донесе нову одлуку о жалби друготуженог изјављеној против пресуде Четвртог општинског суда у Београду П 32113/08 од 16. марта 2009. године. Ово даље значи да у ситуацији када је због утврђене повреде права на правично суђење наложено понављање жалбеног поступка пред другостепеним судом, извршење одлуке Уставног суда не подразумева само формално доношење нове другостепене одлуке од стране тог суда, већ и поступање и одлучивање другостепеног суда у складу са оценама и ставовима изнетим у одлуци Уставног суда која се извршава (овакав став је Уставни суд већ заузео у својој Одлуци Уж-224/2013, усвојеној на седници Великог већа од 6. јуна 2013. године).

III

У претходном уставносудском поступку цењена је уставност одлуке Апелационог суда Гж 1892/2010 од 31.08.2011. год. и донета је одлука Уставног суда Уж-6372/2011 21. маја 2014. године, којом је усвојена уставна жалба и утврђена повреда права подносиоца уставне жалбе на правично суђење и на имовину зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

У предмету Уж-3201/2015, одлуком од 04.04.2019. године, Уставни суд је оценио уставност одлуке Апелационог суда Гж 614/2015 од 20.02.2015 год. којим је одбијена уставна жалба као неоснована.

Упоређујући наведене две одлуке Апелационог суда као другостепеног – суда жалбеног лека, по мојем становишту се недвосмислено и ван сваке

сумње, на прво читање може закључити да се ради о две истоветне одлуке. У односу на спорна правна питања одлука Апелационог суда Гж 1892/2010 садржи на страници 5. у трећем самосталном пасусу истоветан правни закључак који садржи и оспорена одлука Апелационог суда Гж 614/2015 на страници 6, четврти самостални пасус.

Желим да истакнем да образложење оспорене одлуке у овом предмету не садржи ни један разлог који би могао бити правно оправдавајући у смислу становишта Апелационог суда у Београду, да нема повреде члана 1. протокола 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, која садржи уопштену констатацију Суда да је мешање државе у мирно уживање имовине друготуженом законито и да тежи легитимном циљу у јавном интересу а под условима предвиђеним законом (страна 8. други самостални пасус)

Другостепени суд је у поновном поступку, заузимајући своје правно становиште, сматрао да нису од значаја следеће чињенице и околности:

Да је Министарство надлежно за послове пољопривреде требало најкасније до 31.12.1997. године да изврши попис пољопривредног земљишта које је уписано као земљиште у друштвеној својини да провери све јавне евиденције и да у јавним евиденцијама, до наведеног датума, пропрати да ли је извршен уопис и разграничење права својине између државне и друштвене својине и да у вези са тим изврши одговарајуће промене у земљишним, односно другим јавним књигама о евиденцији непокретности.

Ово није учињено до 2003. године, значи 6 година након што држава која је по закону требало да уради то што није урадила, подносилац уставне жалбе купује то земљиште на јавној продаји, које је у том моменту уписано као земљиште у друштвеној својини. Купац није морао да зна да ли је извршено разграничење у складу са законом или не, истакао бих да је купац купио предметно земљиште на јавној дражби, а да је сагласност за тај промет, сада дао други државни орган – Агенција за приватизацију, орган *sui generis* као законом овлашћен државни орган. Своје законско овлашћење Агенција црпи из некадашњег Закона о предузећима који је предвидео да се даје сагласност, уколико имовину продаје предузеће које је у потпуности, или у знатном делу у друштвеној својини, значи да наведено предузеће није могло на било који начин да отуђи имовину без претходно дате сагласности Агенције за приватизацију. Након тога сагласност даје трећи орган, а то је општински првобранилац. За ову правну ситуацију, по мом мишљењу, небитно је да ли је то Републички или општински јавни првобранилац, одлучујуће је да је то државни орган. То даље значи да је дата прећутна сагласност државе. Подносилац жалбе се не књижи једанпут, већ два пута, тако што се тај део непокретности издваја из једног земљишнокњижног улошка, значи књижи се најпре 2003. године, па поново 2004. године, јер се та непокретност издваја из тог земљишнокњижног улошка у други земљишнокњижни уложак. На тај начин подносилац је у потпуности испунио све услове који су предвиђени Законом о промету непокретности, сада и тада важећим, да постане законити и савесни власник на наведеној имовини, за коју је платио порез на промет апсолутних права.

Није без значаја и чињеница да је надлежни ванпарнични суд својим решењем из 2007. године одбио предлог Републике Србије којим је тражила промену своинско-правног режима на предметном земљишту, што значи да се укњижи као власник.

Све наведене чињенице и околности, које су садржане у становишту Уставног суда као правни недостаци у смислу образложења другостепене одлуке Апелационог суда Гж 1892/2010 од 31.08.2011. године, у поновном поступку су потпуно игнорисане.

IV

У односу на спорно питање да ли је дошло до повреде права на имовину из члана 58. Устава РС, односно, како се истиче оспореном одлуком Апелационог суда Гж 614/2015, у правном становишту у односу на члан 1. Протокол 1 у Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, потребно је истаћи следеће.

У конкретном предмету важно је размотрити да ли су чињенице и околности посматране у њиховој свеукупности, учиниле подносиоца уставне жалбе титуларом неког суштинског интереса заштићеног чланом 1. Протокола 1 (*Bzcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c. Turque*, n^{os} 37639/03, 37655/03, 26736/04, 42670/04 § 41, 3. март 2009; већ навођени случај *Depalle*, § 62; *Plalam S.P.A. c. Italie (fond)* n^o 32521/05, § 50, 26. април 2011.). Истоветно становиште је изражено и у пресуди ЕСЉП *Fabris v France* пресуда од 7. фебруара 2013. године.

Истакао бих да је за Уставни суд уставноправно прихватљива искључиво чињеница да погрешке или пропусти надлежних државних органа не смеју бити на штету грађана. Ово правно становиште заузео је и ЕСЉП, који је у пресуди *Gaši v Хрватска* од 13. децембра 2007. године на следећи начин:

„40. Суд сматра да би грешке или пропусти државних органа требали ићи у корист оштећених грађана, нарочито ако се тиме не доводи у питање други супростављени **приватни** интерес. Другим речима, ризик сваке грешке коју прави државни орган треба да сноси држава, а пропусти се не смеју исправљати на штету грађана.“

По схватању Уставног суда, овај пут, одлука другостепеног суда садржи исцрпно и потпуно образложење релевантних чињеница и начина на који су исте утврђене те се не могу прихватити као уставноправно утемељени наводи подносиоца да другостепена пресуда није образложена, да њоме није одговорено на кључне жалбене наводе. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспореном другостепеном пресудом подносиоцу није повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење. При томе, Уставни суд констатује да нема повреде права на имовину из члана 58. Устава, јер се она наводно обртазлаже истим наводима којима образлаже и повреду права на правично суђење.

На основу наведеног Уставни суд је становишта да је правно утемељена оцена Апелационог суда да је у конкретном случају мешање државе у мирно

уживање имовине подносиоца жалбе било законито, па из тих разлога није дошло до повреде права из члана 1. протокола 1. ЕКЉП.

Анализом претходно наведених околности, мој лични утисак је, да су ове две одлуке донела два различита Уставна суда, додуше, ова друга у битно измењеном саставу.

У овом уставносудском предмету као суштинскоспорно правно питање поставља се питање правне сигурности одлука Уставног суда. Подносилац уставне жалбе је имао легитимно очекивање да ће се, након усвајања његове уставне жалбе и одлуке Уставног суда о поништају пресуде Апелационог суда Гж 1892/10 од 31. 08. 2011. године, у поновном поступку размотрити сва спорна питања на која је указано одлуком Уставног суда Уж-6372/2011 од 21. маја 2014. године.

ЕСЉП је становишта да се право на правично суђење мора тумачити у светлу Преамбуле Конвенције у којој се изјављује да је владавина закона део заједничког наслеђа држава уговорница. Један од фундаменталних аспеката владавине закона је принцип правне сигурности, који гарантује, *inter alia*, очекивану стабилност правних ситуација и допринос поверења јавности у судове (видети: *Brumaresku v Rumunija* бр. 28342/95, став 61, ЕCHR 1999-VII).

У овом конкретном предмету када је због утврђене повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. и права на имовину из члана 58. наложено понављање жалбеног поступка пред другостепеним судом, извршење одлуке Уставног суда не подразумева само формално доношење нове другостепене одлуке од стране тог суда, већ поступање и одлучивање првостепеног суда у складу са оценама и ставовима изнетим у одлуци Уставног суда која се извршава (овакав став је Уставни суд већ заузео у својој одлуци Уж-224/2013, од 6. јуна 2013).

Ово су разлози због којих се, уз дужно поштовање, не могу сложити са већином колега у вези са спорним правним питањима.

мр Томислав Стојковић,
судија Уставног суда

**Повреда права на правично суђење и права на правно средство,
из члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава
(поступак за заштиту права на суђење у разумном року
у парничном поступку)**

Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење и права на правно средство у предметном поступку, који се заснивају на чињеници да је Врховни касациони суд приликом доношења оспореног решења Рж г. 658/2016 од 14. априла 2016. године изгубио из вида правни став изнет у Одлуци Уставног суда Уж-9281/2012 од 24. септембра 2015. године, Уставни суд је указао да је у наведеној одлуци заузео став да се против првостепене одлуке донете у поступку по

захтеву за заштиту права на суђење у разумном року може изјавити жалба Врховном касационом суду, независно од тога који суд је одлучивао о захтеву као првостепени суд, јер је другостепена надлежност суда највише инстанце за одлучивање у оваквим предметима установљена чланом 8б став 3. Закона о уређењу судова. Уставни суд је у тој уставносудској ствари оценио да је дозвољена жалба уколико се побија решење које је донео Врховни касациони суд у улози првостепеног суда, а што се дешава када се оспорава дужина трајања поступка пред судом у односу на који Врховни касациони суд представља непосредно виши суд. Полазећи од ових разлога, Уставни суд је закључио да су оспореним решењем Врховног касационог суда Рж г. 658/2016 од 14. априла 2016. године повређена права подносиоца уставне жалбе на правично суђење и на правно средство, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава, па је уставну жалбу у овом делу усвојио и одлучио да се штетне последице повреде ових уставних права могу отклонити једино поништајем оспореног решења и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против првостепеног решења тога суда од 19. новембра 2014. године.

У односу на остале захтеве уставне жалбе, Суд је утврдио да не испуњавају процесне претпоставке за одлучивање, па је уставна жалба у тим деловима одбачена, јер у погледу истакнутог права на једнаку заштиту права подносилац није доставио доказе да је суд највише инстанце у истој чињеничној и правној ситуацији доносио различите одлуке, а наводи у погледу истакнутог права на суђење у разумном року су очигледно неосновани, јер је овај спор окончан након две године и три месеца, што се не може сматрати неразумно дугим поступком.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Н. С. и утврђује да су решењем Врховног касационог суда Рж г. 658/2016 од 14. априла 2016. године повређена права подносиоца уставне жалбе на правично суђење и на правно средство, зајемчена одредбама члана 32. став 1. члана 36. став 2. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Рж г. 658/2016 од 14. априла 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Врховног касационог суда Р4 г. 73/2014 од 19. новембра 2014. године.

3. Одбацује се уставна жалба Н. С. изјављена због повреде права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у парничном поступку који је вођен пред Основним судом у Лесковцу у предмету П. 462/2012.

О б р а з л о ж е њ е

1. Н. С. из Лебана је, 9. јула 2016. године, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рж г. 658/2016 од 14. априла 2016. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, као и због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава у парничном поступку који је вођен пред Основним судом у Лесковцу у предмету П. 462/2012.

Подносилац уставне жалбе наводи да је оспореним другостепеним решењем одбачена као недозвољена његова жалба изјављена против првостепеног решења којим је одбијен као неоснован захтев подносиоца за заштиту права на суђење у разумном року у наведеном парничном поступку, те да је Врховни касациони суд погрешно оценио да против првостепеног решења суда највише инстанце није дозвољена жалба. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорено решење и досуди подносиоцу уставне жалбе накнаду штете у складу са чланом 35. Устава.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Предлагач Н. С, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 7. новембра 2014. године Врховном касационом суду захтев за заштиту права на суђење у разумном року у парничном поступку који се води пред Апелационим судом у Нишу у предмету Гж1. 1174/14.

Врховни касациони суд је 19. новембра 2014. године донео решење Р4 г. 73/2014, којим је одбио као неоснован наведени захтев предлагача.

Одлучујући о жалби предлагача изјављеној против првостепеног решења, Врховни касациони суд је 14. априла 2016. године донео оспорено решење Рж г. 658/2016, којим је одбацио жалбу као недозвољену. У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено: да из одредбе члана 8б Закона о уређењу судова произлази да Врховни касациони суд одлучује о жалбама изјављеним против решења којима је одлучено о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року, само када је у питању жалба поднета против решења којима је нижестепени суд одлучио о овом

захтеву; да то значи да жалба није дозвољена против решења којим је Врховни касациони суд одлучио о захтеву, а као што је реч у конкретном случају.

Парнични поступак, чија је дужина трајања оспорена захтевом за заштиту права на суђење у разумном року, је правноснажно окончан доношењем пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1. 1174/14 од 19. децембра 2014. године.

4. Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење и права на правно средство у предметном ванпарничном поступку, Уставни суд је закључио да подносилац своје тврдње о повреди права зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава заснива на чињеници да је Врховни касациони суд приликом доношења оспореног решења Рж г. 658/2016 од 14. априла 2016. године изгубио из вида правни став изнет у Одлуци Уставног суда Уж- 9281/2012 од 24. септембра 2015. године, а према коме странка у поступку по захтеву за заштиту права на суђење у разумном року може изјавити жалбу против првостепеног решења којим је одлучено о наведеном захтеву, у смислу одредбе члана 88 став 3. Закона о уређењу судова.

С тим у вези, Уставни суд напомиње да је у поменутој одлуци заузео став да се против првостепене одлуке донете у поступку по захтеву за заштиту права на суђење у разумном року може изјавити жалба Врховном касационом суду, независно од тога који суд је одлучивао о захтеву као првостепени суд, па да је другостепена надлежност суда највише инстанце за одлучивање у оваквим предметима установљена одредбом члана 88 став 3. Закона о уређењу судова. Уставни суд је у тој уставносудској ствари оценио да је дозвољена жалба уколико се побија решење које је донео Врховни касациони суд у улози првостепеног суда, а што се по правилу дешава када се оспорава дужина трајања поступка пред судом у односу на који Врховни касациони суд представља непосредно виши суд.

Полазећи од изнетих разлога, Уставни суд је закључио да су оспореним решењем Врховног касационог суда Рж г. 658/2016 од 14. априла 2016. године повређена права подносиоца уставне жалбе на правично суђење и на правно средство, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије, па је уставну жалбу у овом делу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

Уставни суд је нашао да се штетне последице учињене повредом наведених уставних права могу отклонити једино поништајем оспореног решења Врховног касационог суда Рж г. 658/2016 од 14. априла 2016. године и одређивањем да тај суд у поновном поступку донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Врховног касационог суда Р4 г. 73/2014 од 19. новембра 2014. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по уставној жалби у делу у коме подносилац указује да је оспореним решењем повређено његово право на једнаку заштиту права, Уставни суд је оценио да

су уставноправно неприхватљиве тврдње подносиоца да је у предметном ванпарничном поступку повређено његово право зајемчено одредбом члана 36. став 1. Устава. Ово из разлога што подносилац уставне жалбе није доставио доказе да је суд највише инстанце у истој чињеничној и правној ситуацији донео различите одлуке. Стога је Уставни суд одбацио уставну жалбу у наведеном делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

5. Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по уставној жалби у делу у коме подносилац оспорава дужину трајања предметног парничног поступка, Уставни суд је оценио да је очигледно неоснован навод да је подносиоцу повређено право на суђење у разумном року, јер је овај радни спор окончан након две године и три месеца, што се не може сматрати неразумно дугим, како према пракси овог суда, тако и према пракси Европског суда за људска права. Зато је Уставни суд у овом делу одбацио уставну жалбу као очигледно неосновану, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, те је решио као у тачки 2. изреке.

6. На основу свега наведеног и 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), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5376/2016 од 4. априла 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(извршни поступак)**

Полазећи од тога да су да су, сагласно члану 166. став 1. Устава, одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће и да је подносиатељка уставне жалбе у приговору од 29. марта 2016. године који је изјавила против закључка Првог основног суда у Београду И. 20798/12 од 7. децембра 2012. године указала на чињеницу да је њено право на подношење приговора против овог закључка конституисано Решењем Уставног суда Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године, Суд налази да је Први основни суд у Београду тиме што се у образложењу оспореног решења није осврнуо на тај навод, нити је наведено решење Уставног суда поменуо, повредио право подносиатељке уставне жалбе на образложену судску одлуку, као један од елемената права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је ради отклањања последица учињене повреде права поништио оспорено решење и одредио да надлежни суд донесе нову одлуку о приговору подносиатељке изјављеном против закључка истог суда од 7. децембра 2012. године.

У вези истакнуте повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Суд је констатовао да је Решењем Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године одбацио уставну жалбу исте подносиатељке са истим

захтевом, док је у погледу захтева за утврђивање повреде права на имовину из члана 58. Устава, због тога што подносиатељка није у целини намирена за потраживање из извршне исправе, Суд нашао да је захтев преурањен, јер се штетне последице овом одлуком утврђене повреде права отклањају поништајем оспореног решења и поновним одлучивањем надлежног суда о приговору подносиатељке уставне жалбе, па је стога уставну жалбу у овим деловима одбацио, због недостатка процесних претпоставки за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Ж. С. и утврђује да је решењем Првог основног суда у Београду И. 20798/12 од 20. септембра 2016. године повређено право подносиатељке уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Првог основног суда у Београду И. 20798/12 од 20. септембра 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о приговору подносиатељке уставне жалбе изјављеном против закључка истог суда И. 20798/12 од 7. децембра 2012. године.

3. Одбацује се уставна жалба Ж. С. изјављена због повреде права на суђење у разумном року и права на имовину, из члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије, у извршном поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 20798/12.

О б р а з л о ж е њ е

1. Ж. С. из Велике Плана је, 2. новембра 2016. године, преко пуномоћника Р. Д, адвоката из Жабара, Уставном суду поднела уставну жалбу против решења Првог основног суда у Београду И. 20798/12 од 20. септембра 2016. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, као и због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. и права на имовину из члана 58. Устава у извршном поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 20798/12.

У уставној жалби се, између осталог, наводи: да је оспореним решењем Првог основног суда у Београду одбачен као недозвољен приговор извршног повериоца, овде подносиатељке уставне жалбе, изјављен против закључка извршног судије којим је предметни извршни поступак закључен услед намирења извршног повериоца; да се у образложењу оспореног решења уопште не помиње Решење Уставног суда Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године, које је уз приговор достављено, а којим је Уставни суд конституисао право подносиатељке уставне жалбе на накнадно подношење приговора против наведеног закључка, налазећи да је приговор против одлуке којом се окончава извршни поступак дозвољен, те да је, у том смислу, поука о

правном средству била погрешна; да како су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће, Први основни суд у Београду је био дужан да приликом одлучивања о приговору поступи у складу са Решењем Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорени акт и утврди да је трајањем предметног извршног поступка повређено право подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року и на имовину, уз досуђење трошкове за састав уставне жалбе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У 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 оспорени акт и документацију која је достављена уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносиоца уставне жалбе је 28. априла 2012. године, у својству извршног повериоца, поднела Првом основном суду у Београду предлог за извршење на основу извршне исправе (правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Смедереву – Судска јединица у Великој Плани П. 1773/10 од 16. септембра 2010. године), запленом новчаних средстава на жиро-рачуну извршног дужника Републике Србије – Министарство правде. Предложено извршење је одређено решењем о извршењу И. 20978/12 од 7. маја 2012. године.

Закључком од 2. јула 2012. године, суд је наложио Народној банци Србије – ОПН Крагујевац да спроведе поступак принудне наплате.

Народна банка Србије – ОПН Крагујевац је наведени закључак примила 1. августа 2012. године.

Први основни суд у Београду је 7. децембра 2012. године донео закључак И. 20798/12, којим се извршни поступак закључује услед намирења извршног повериоца, са правном поуком да против закључка правно средство (приговор) није дозвољено.

По уставној жалби од 2. јула 2013. године, коју је подносиоца (извршни поверилац) изјавила против наведеног закључка, као и због повреде права на суђење у разумном року у предметном извршном поступку, Уставни суд је донео Решење Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године, којим је уставну жалбу у целини одбацио, налазећи да нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка. Конкретно, када је реч о закључку од 7. децембра 2012. године, Уставни суд је оценио да подносиоца уставне жалбе није исцрпла сва дозвољена правна средства за заштиту својих права у редовном поступку, имајући у виду да оспорени закључак представља одлуку

којом се извршни поступак окончава, те да је приговор против такве одлуке дозвољен. Међутим, како подносиатеља уставне жалбе није била поучена о праву на приговор, Уставни суд је у образложењу решења закључио да она не сме сносити штетне последице таквог пропуста надлежног суда, те да у року од пет радних дана од пријема решења може да изјави приговор против оспореног закључка.

Наведено Решење Уставног суда, подносиатеља уставне жалбе је примила 23. марта 2016. године. Сагласно упутству Уставног суда, подносиатеља уставне жалбе је 29. марта 2016. године изјавила приговор против закључка од 7. децембра 2012. године, у коме је, осим навода којима оспорава оцену извршног судије да је у целини намирена за новчано потраживање из извршне исправе, посебно указала на чињеницу да је њој право на подношење приговора конституисано Решењем Уставног суда Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године, које је уз приговор достављено.

Поступајући по приговору, извршни судија Првог основног суда у Београду је донео оспорено решење И. 20798/12 од 20. септембра 2016. године, којим је приговор одбацио као недозвољен, са образложењем да је реч о закључку против којег приговор није дозвољен, због чега је, у смислу одредаба чл. 39. и 45. Закона о извршењу и обезбеђењу, донета одлука као у изреци. Решење Уставног суда Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године није поменуто у образложењу оспореног решења. У поуци о правном средству је наведено да приговор није дозвољен.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о 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 о питањима поступка пред Уставним судом која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе одговарајућих процесних закона (члан 8. став 1.); 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 и да се уставна жалба може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року (члан 82.).

Одредбом члана 294. тачка 4) Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14) је прописано да суд по претходном испитивању тужбе доноси решење којим се тужба одбацује ако утврди да је ствар правноснажно пресуђена.

5. Разматрајући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да подносиатеља уставне

жалбе, у суштини, указује на пропуст Првог основног суда у Београду да код оцене дозвољености изјављеног приговора узме у обзир Решење Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године, којим је Уставни суд конституисао њено право на подношење приговора у накнадно остављеном року од пет радних дана од пријема тог решења.

Уставни суд указује да, сагласно одредби члана 32. став 1. Устава, постоји обавеза судова и других државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења да, поред осталог, образложе своје одлуке. Ова обавеза не може бити схваћена као обавеза да се у одлуци изнесу сви детаљи и дају одговори на сва постављена питања и изнесене аргументе. Мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке, али судови морају образложити своју одлуку тако што ће навести јасне и разумљиве разлоге на којима су ту одлуку засновали. У пресуди *Van de Hurk ĩроѡив Холандије*, од 19. априла 1994. године, Европски суд за људска права је истакао да обавеза суда да образложи своју одлуку и да узме у обзир аргументе странака не подразумева да суд мора да детаљно одговори на све наводе странака изнете у правном средству о коме одлучује, већ само оне које оцени правно релевантним. Међутим, уколико је неки поднесак од суштинске важности за исход предмета, суд га мора посебно размотрити у својој одлуци. Овакав став је Европски суд за људска права изразио у већем броју својих одлука, којима је, управо из тог разлога, утврдио повреду права из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (видети, поред осталих, одлуке од 9. децембра 1994. године у предметима *Hiro Balani ĩроѡив Шпаније* и *Ruiz Torija ĩроѡив Шпаније*).

Полазећи од тога да је подносиатеља уставне жалбе у приговору од 29. марта 2016. године експлицитно указала на чињеницу да је њено право на подношење приговора против закључка од 7. децембра 2012. године конституисано Решењем Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године, Уставни суд налази да је Први основни суд у Београду тиме што се у образложењу оспореног решења није осврнуо на такав навод, нити је наведено Решење Суда уопште поменуо, повредио право подносиатеље уставне жалбе на образложену судску одлуку, као један од елемената права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд наглашава да су његове одлуке, сагласно одредби члана 166. став 1. Устава, коначне, извршне и општеобавезујуће.

Стога је Суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су последице учињене повреде права на правично суђење такве природе да се могу отклонити само поништајем решења Првог основног суда у Београду И. 20798/12 од 20. септембра 2016. године и одређивањем да исти суд донесе нову одлуку о приговору подносиатеље уставне жалбе изјављеном против закључка истог суда И. 20798/12 од 7. децембра 2012. године, па је, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по поднетој уставној жалби у делу којим се истиче повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да је Решењем Уж-5319/2013 од 3. марта 2016. године одбачена уставна жалба која је садржала идентичне разлоге као и уставна жалба у овом предмету.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у том делу одбацио, јер не постоје Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у првом делу тачке 3. изреке.

8. Разматрајући наводе о повреди права на имовину из члана 58. Устава, Уставни суд је констатовао да се њима, заправо, указује да подносиатеља уставне жалбе није у целини намирена за потраживање из извршне исправе. Како је претходно одредио да ће се штетне последице због учињене повреде права отклонити поништајем оспореног решења и обавезивањем Првог основног суда у Београду да поново одлучи о приговору подносиатељке уставне жалбе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио захтев за утврђивање повреде права на имовину као преурањен, решавајући као у другом делу тачке 3. изреке.

9. С обзиром све на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8264/2016 од 4. априла 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(поступак за заштиту права на суђење
у разумном року у извршном поступку)**

Оспореним решењем суд је правноснажно одбио као неоснован приговор ради убрзавања извршног поступка, уз образложење да од тренутка када је решење о обустави поступка са налогом да се списи предмета доставе јавном извршитељу постало правноснажно, надзор над радом јавних извршитеља врше Министарство надлежно за послове правосуђа и Јавнобележничка комора. По налажењу Уставног суда, дајући овакву аргументацију суд је занемарио да се поступак извршења састоји од фазе одређивања и фазе спровођења извршења и да се окончава обуставом у случајевима предвиђеним чланом 76. Закона о извршењу и обезбеђењу или закључењем у случају намирења повериоца, да и када извршење спроводи јавни извршитељ, надлежност извршног суда није у потпуности искључена и да се испуњеност услова тј. претпоставки за подношење приговора и решавање о њему, као и о било ком другом правном средству, цени у време подношења тог средства, те да заштита зајемченог права на суђење

у разумном року у коме спровођење извршења још увек траје не може зависити од тога да ли извршење спроводи суд или га, уместо суда, а у име државе, спроводи јавни извршитељ. Последица занемаривања наведеног јесте да је оспорено решење засновано на произвољном тумачењу релевантних одредаба Закона о заштити права на суђење у разумном року, и с тим у вези закључка о основаности предметног приговора и окончању поступка извршења доношењем решења о обустави његовог спровођења пред судом и настављањем пред јавним извршитељем. Стога је оспореним решењем повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Захтев за накнаду нематеријалне штете Суд је одбио, јер је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење уз поништај оспореног решења довољна мера да се постигне адекватна правична сатисфакција подносиоцу уставне жалбе.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Н. и утврђује да је решењем Вишег суда у Лесковцу Ржг. 28/16 од 31. октобра 2016. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Вишег суда у Лесковцу Ржг. 28/16 од 31. октобра 2016. године и одређује да надлежни суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Основног суда у Лесковцу Р4и. 149/16 од 5. септембра 2016. 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. Н. из Лесковца изјавио је Уставном суду, 2. децембра 2016. године, уставну жалбу против решења Вишег суда у Лесковцу Ржг. 28/16 од 31. октобра 2016. године, због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, као и због повреде права на суђење у разумном року у извршном поступку који је раније вођен пред Основним судом у Лесковцу у предмету И. 3498/10, а касније пред јавним извршитељем Александром Антић из Лесковца.

У прилог тврдњи о повреди права на правично суђење подносилац истиче: да оспорено решење нема утемељење у позитивном праву, јер ниједним чланом Закона о заштити права на суђење у разумном року није прописано да ће приговор бити одбијен или одбачен уколико се поступак води пред јавним извршитељем; да је приговор поднет у време када је поступак био у току; да повреду права на суђење у разумном року у поступку који се води

пред јавним извршитељем не може утврђивати ни Министарство правде, нити Комора извршитеља, већ само надлежни суд. Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорено решење и наложи Републици Србији да му на име накнаде нематеријалне штете исплати износ од 2.000 евра, као и да му накнади трошкове извршног и уставног поступка.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставног 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:

Решењем Основног суда у Лесковцу (у даљем тексту: Основни суд) Р4и. 149/16 од 5. септембра 2016. године одбијен је као неоснован приговор за убрзање поступка поднет од стране предлагача, као извршног повериоца (овде подносиоца уставне жалбе), у извршном поступку који се води пред Основним судом у Лесковцу у предмету Ив. 3498/10, против извршног дужника Г.Д.Ф. из Лесковца.

Поступајући по жалби предлагача, Виши суд у Лесковцу (у даљем тексту: Виши суд) је донео оспорено решење Ржг. 28/16 од 31. октобра 2016. године којим је жалбу одбио као неосновану, а потврдио решење Основног суда Р4и. 149/16 од 5. септембра 2016. године. У образложењу оспореног решења, поред осталог је наведено: да је првостепени суд одбио приговор за убрзање поступка, јер је након увида у списе предмета нашао да је извршни поверилац поднео предлог за дозволу извршења пописом, пленидбом и продајом покретних ствари извршног дужника; да је Основни суд донео решење о извршењу И. 3114/08 од 17. септембра 2008. године, те да се извршни поверилац 23. маја 2016. године изјаснио да је сагласан да се овај поступак настави пред јавним извршитељем; да како је решењем суда И. 3498/10 од 9. јуна 2016. године обустављен поступак спровођења извршења, које је одређено решењем од 17. септембра 2008. године и како је дужник своју обавезу измирио, по оцени првостепеног суда, нема места усвајању приговора за убрзање поступка; да разматрајући наводе жалбе, а након што је провео испитни поступак увидом у комплетне списе извршног предмета и накнадно приложене доставнице на захтев другостепеног суда, Виши суд сматра да је жалба неоснована; да је у конкретној правној ситуацији, Општински суд у Лесковцу 17. септембра 2008. године донео решење о извршењу И. 3114/08; да је услед непредујмљивања трошкова поступак најпре био обустављен 12. јануара 2009. године, касније су списи

предмета доби́ли нови број И. 3498/10, а извршни поступак је настављен пред Основним судом; да је извршном повериоцу 4. маја 2016. године достављено обавештење да се изјасни о томе да ли жели да извршење спроведе суд или јавни извршитељ; да се извршни поверилац поднеском од 23. маја 2016. године изјаснио да жели да се поступак извршења настави код јавног извршитеља, па је Основни суд донео решење И. 3498/10 од 9. јуна 2016. године којим је обуставио поступак извршења, а списе предмета по правноснажности уступио јавном извршитељу; да је то решење достављено 30. јуна 2016. године извршном повериоцу, док је поступак ради убрзања поступка отпочео достављањем приговора председнику Основног суда 28. јула 2016. године; да је извршни поступак који се водио пред Основним судом окончан обуставом пре достављања приговора ради убрзања поступка; да оног момента када је решење о обустави поступка са налогом да се списи предмета доставе јавном извршитељу постало правноснажно, надзор над радом јавних извршитеља врши Министарство (надлежно за послове правосудја) и Комора (професионално удружење) сагласно одредбама чл. 346 и 347. Закона о извршењу и обезбеђењу; да је, према томе, поступак извршења чије се убрзање тражи окончан доношењем решења о обустави, због чега није било места подношењу приговора ради убрзања поступка; да то што је извршни суд након што су му достављене признанице о исплати дуга у целости након обуставе донео решење којим се закључује извршни поступак, није од утицаја на другачије одлучивање у поступку по жалби.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, чију повреду подносилац истиче, 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 заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15) прописано је: да право на суђење у разумном року има свака странка у судском поступку, што укључује и извршни поступак, сваки учесник по закону којим се уређује ванпарнични поступак, а оштећени у кривичном поступку, приватни тужилац и оштећени као тужилац само ако су истакли имовинско-правни захтев (у даљем тексту: странка) (члан 2. став 1.); да су правна средства којима се штити право на суђење у разумном року приговор ради убрзавања поступка (у даљем тексту: приговор), жалба и захтев за правично задовољење (члан 3. став 1.); да се приговор и жалба могу поднети док се поступак не оконча (члан 5. став 1.); да странка подноси приговор суду који води поступак или суду пред којим се води поступак ако сматра да је јавни тужилац повредио њено право (члан 7. став 1.); да председник суда решењем одбацује или одбија приговор без испитног поступка, или води испитни поступак и да се приговор одбацује ако одсуство неког обавезног елемента приговора онемогућава да се по њему поступа, затим ако је приговор поднело неовлашћено лице или ако је преурањен, те да против решења о одбацивању приговора није дозвољена жалба (члан 8. ст. 1. и 2.).

Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13 – Одлука УС, 55/14 и 139/14), који се примењује у конкретном случају, прописано је: да се овим законом уређује поступак принудног остваривања потраживања (у даљем тексту: поступак извршења) и обезбеђења потраживања (у даљем тексту: поступак обезбеђења), на основу домаће или стране извршне или веродостојне исправе ако посебним законом није другачије одређено и да се овим законом уређује и спровођење извршења и обезбеђења, као и услови за обављање делатности извршитеља (члан 1.); да се поступак извршења и поступак обезбеђења покрећу на предлог извршног повериоца или по службеној дужности када је то законом одређено и *да* извршење и обезбеђење одређује суд, ако овим законом није другачије одређено, а спроводи га суд или извршитељ (члан 2.); да „извршитељ“ означава физичко лице које именује министар надлежан за правосудје да у статусу службеног лица спроводи извршење у границама решења о извршењу и да врши друга овлашћења која су му овим законом поверена (члан 11. тачка 8)); да странка и учесник могу поднеском захтевати од суда, односно извршитеља да отклоне неправилности учињене у току и поводом спровођења извршења, да ће се ако извршитељ не поступи по захтеву из става 1. овог члана у року од пет радних дана, странка или учесник у поступку обратити надлежном суду, да захтев за отклањање неправилности не задржава спровођење извршења и да ће ако нађе да је захтев из става 1. овог члана основан, суд решењем утврдити, а ако је то могуће отклонити, односно наложити отклањање неправилности насталих одлукама и радњама судског извршитеља или извршитеља (члан 74. ст. 1, 2. и 5.); да се извршни поступак окончава обуставом или закључењем (члан 75.); да суд обуставља извршење ако је извршна исправа правноснажно, односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге, услед смрти странке која нема наследника, услед престанка странке која је правно лице, а нема правног следбеника, ако је потраживање престало, услед пропасти предмета извршења, ако нема имовине која може бити предмет извршења и из других разлога предвиђених законом, те да ће се одлуком о обустави извршења укинута и спроведене извршне радње, ако се тим не дира у стечена права трећих лица (члан 76.); да се по намирењу извршног повериоца доноси одлука о закључењу извршног поступка (члан 77.); да ће се поступци извршења и обезбеђења у којима је до дана почетка примене овог закона започето спровођење извршења окончати по одредбама овог закона (члан 358. став 1.).

Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 106/15) прописано је: да се извршни поступци и поступци обезбеђења који су почели пре ступања на снагу овог закона настављају према Закону о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11 – др. закон, 109/13 – Одлука УС, 55/14 и 139/14) (члан 545.); да су извршни повериоци у чију корист је пре почетка рада извршитеља у Републици Србији донето решење о извршењу на основу извршне или веродостојне исправе или решење о обезбеђењу и који на дан 1. маја 2016. године још воде извршни поступак

или поступак обезбеђења дужни да се у року од 1. маја 2016. до 1. јула 2016. године изјасне о томе да ли су вољни да извршење спроведе суд или јавни извршитељ (члан 547. став 1.).

5. Како се наводи уставне жалбе о повреди права на правично суђење своде на тврдњу о произвољној примени и тумачењу меродавног права, Уставни суд подсећа да се у више својих одлука изјаснио о томе да су редовни судови у првом реду позвани да тумаче и примењују меродавно право и да задатак Уставног суда није да испитује правилност њихових правних закључака и да на тај начин поступа као инстанциони суд, али да произвољна или арбитрерна примена меродавног процесног или материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе може да доведе до повреде уставног права на правично суђење, те да стога, у одређеним ситуацијама које зависе од чињеница и околности конкретног случаја и наведених уставноправних разлога, има основа да се повреда права на правично суђење цени и са становишта примене меродавног права (видети, између осталих, одлуке Уставног суда Уж-616/2008 од 2. децембра 2010. године и Уж-1038/2008 од 9. јуна 2011. године на: *www.ustavni.sud.rs*).

Имајући у виду садржину права чију је заштиту подносилац тражио пред редовним судом и разлоге на којима се заснива оспорено решење, Уставни суд, пре свега, истиче да је поступак извршења законом уређен поступак принудног остваривања потраживања – утврђеног субјективног права. Предметни поступак, сагласно цитираним одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, покреће се на предлог извршног повериоца или по службеној дужности када је то законом одређено, а окончава се обуставом или закључењем. Одлука о закључењу доноси се по намирењу повериоца, док се разлози за обуставу тичу смрти или престанка странке која нема наследника, односно правног следбеника, престанка потраживања, уклањања извршне исправе из правног поретка и других случајева предвиђених законом, при чему се одлуком о обустави извршења укидају и све спроведене извршне радње, ако се тиме не дира у стечена права трећих лица. Даље, сам поступак извршења састоји се од две фазе – одређивања извршења, које је у надлежности суда, осим у случају намирења потраживања по основу комуналних и сличних услуга и спровођења извршења које је у надлежности или суда или јавног извршитеља и подразумева предузимање низа извршних радњи средствима извршења и на предметима извршења у циљу намирења потраживања. По налажењу Уставног суда, на овом месту битно је истаћи и да је, према законском решењу, извршитељ физичко лице које именује министар надлежан за правосуђе да у статусу службеног лица спроводи извршење у границама решења о извршењу и врши друга овлашћења која су му законом поверена, при чему у случају да јавни извршитељ не поступи по захтеву за отклањање неправилности у законом прописаном року, странка има могућност да заштиту тражи од извршног суда.

Следеће што Уставни суд сматра неопходним да истакне јесте да су, сагласно цитираним одредбама Закона о заштити права на суђење у разумном

року, имаоци права на суђење у разумном року све странке у поступку, што укључује и извршни поступак, док су правна средства којима се штити ово право приговор ради убрзавања поступка, жалба и захтев за правично задовољење. Приговор се подноси суду који води поступак или суду пред којим се води поступак ако странка сматра да је јавни тужилац повредио њено право и може се поднети све док се поступак не оконча. Даље, Уставни суд подсећа да је, следећи праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) – да за примену члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода није од значаја да се поступак у коме се решава о грађанским правима и обавезама спроводи пред судом или другим телима којима су поверена јавна овлашћења – приликом оцењивања да ли је временски рок за спровођење извршења разуман, испитивао поступање не само судова пред којима се водио поступак, већ и поступање других државних органа или вршилаца јавних овлашћења који предузимају поједине радње у поступку или у вези са поступком, а чије учешће може утицати на његову дужину трајања (видети, поред осталих, пресуду ЕСЉП *Ringeisen против Аустрије*, од 16. јула 1971. године, став 94. и Одлуку Уставног суда Уж-315/2008 од 13. новембра 2008. године на: www.ustavni.sud.rs). Осим тога, Уставни суд наглашава да појам суд у пракси ЕСЉП има аутономно значење и нужно не захтева да лица и тела која воде поступак формално припадају судској власти, већ да испуњавају гаранције прописане чланом 6. став 1. наведене Европске конвенције (видети пресуду *Bentham против Холандије*, од 23. октобра 1985. године, став 43.) и да ЕСЉП, као и Уставни суд, приликом оцене повреде права на суђење у разумном року поступак посматра у целини, од његовог покретања до окончања.

Полазећи од изложеног, Уставни суд констатује да је суд оспореним решењем правноснажно одбио као неоснован приговор ради убрзавања извршног поступка, уз образложење да од тренутка када је решење о обустави поступка са налогом да се списи предмета доставе јавном извршитељу постало правноснажно, надзор над радом јавних извршитеља врши Министарство надлежно за послове правосуђа и Комора (професионално удружење), сагласно одредбама чл. 346. и 347. Закона о извршењу и обезбеђењу. По налажењу Уставног суда, суд је дајући овакву аргументацију занемарио следеће:

– прво, да се поступак извршења састоји од фазе одређивања и фазе спровођења извршења и да се исти (посматран у целини) окончава обуставом у случајевима предвиђеним чланом 76. Закона о извршењу и обезбеђењу или закључењем у случају намирења повериоца;

– друго, да и када извршење спроводи јавни извршитељ, кога именује надлежни министар и који има статус службеног лица и који врши овлашћења поверена му законом, надлежност извршног суда није у потпуности искључена и

– треће, да се испуњеност услова тј. претпоставки за подношење и решавање о приговору, као уосталом и о било ком другом правном средству, цени у време подношења тог средства.

Уставни суд посебно указује на то да се Законом о заштити права на суђење у разумном року обезбеђује заштита једног од Уставом зајемчених права, из чега следи да се и одредбе тог закона морају тумачити у складу са начелом из члана 18. став 3. Устава. У том смислу, по оцени Уставног суда, заштита зајемченог права на суђење у разумном року у коме спровођење извршења још увек траје, не може зависити од тога да ли извршење спроводи суд или га, уместо суда, а у име државе, спроводи јавни извршитељ.

Последица занемаривања наведеног јесте да је оспорено решење засновано на произвољном тумачењу релевантних одредаба Закона о заштити права на суђење у разумном року, и с тим у вези закључка о основаности предметног приговора и окончању поступка извршења доношењем решења о обустави његовог спровођења пред судом и настављањем пред јавним извршитељем. Такво становиште Уставни суд је већ изразио у Одлуци Уж-7451/2016 од 25. октобра 2018. године.

С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да је оспореним решењем повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом 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 и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде права могу отклонити поништајем оспореног решења и одређивањем да у поновном поступку надлежни суд одлучи о жалби подносиоца изјављеној против решења Основног суда у Лесковцу Р4и. 149/16 од 5. септембра 2016. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Одлучујући о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољна мера да се постигне адекватна и 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 оспореног решења. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду, одбио захтев за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке.

8. Везано за захтев за накнаду трошкова, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези Уставни суд се позива на становиште које је изражено, поред других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године.

9. Имајући у виду да је усвојио уставну жалбу и поништио оспорено решење, те да ће редовни судови у ванпарничном поступку поново разматрати приговор ради убрзавања поступка, Уставни суд није посебно разматрао истакнуту повреду права на суђење у разумном року у извршном поступку

који је раније вођен пред Основним судом у Лесковцу у предмету И. 3498/10, а касније пред јавним извршитељем А. А. из Лесковца.

10. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9168/2016 од 18. априла 2019. године

**Није повређено право на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(парнични поступак)**

Полазећи од тога да је одлука Уставног суда којом је утврђена повреда неког уставног права непосредно обавезујућа за редован суд – доносиоца акта, у смислу поступања и одлучивања у складу са оценама и правним ставовима изнетим у тој одлуци, то, по схватању Уставног суда, значи да оцене, мишљења, коментари, предлози и схватања парничних странака суштински не могу бити од утицаја на то како ће редовни суд извршити одлуку Уставног суда, посебно због тога што таква одлука, по правилу, садржи јасна и прецизна упутства о томе како редовни суд треба да поступи како би отклонио утврђену повреду уставног права/слободе. Стога било каква другачија оцена, мишљење или став странака не може довести у питање обавезу суда да доследно изврши одлуку Уставног суда. Како је пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 5303/15 од 12. новембра 2015. године донета у складу са Одлуком Уж-4371/2011 од 21. фебруара 2013. године, односно заснована на оценама и ставовима изнетим у овој одлуци Уставног суда и јасно и детаљно образложена, Уставни суд је оценио да оспореном пресудом није дошло до повреде права на правично суђење из 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 Н. Ђ. изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 5303/15 од 12. новембра 2015. године у односу на истакнуту повреду права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. Н. Ђ. из Београда поднела је Уставном суду, 5. фебруара 2016. године, преко пуномоћника Ј. Б. адвоката из Београда, уставну жалбу, која је допуњена

1. јуна 2018. године, против пресуде наведене у изреци због повреде права на правично суђење и на једнаку заштиту права, као и због повреде права на суђење у разумном року у поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду у предмету П. 36738/13, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава Републике Србије. Подносиатељка се истовремено позива и на повреду права из члана 6. став 1. и члана 13. Европске конвенције људских права и основних слобода.

У уставној жалби се наводи: да првостепена пресуда не садржи оцену изведених доказа; да је првостепена пресуда без правног дејства, јер није објављена у складу са одредбама чл. 352. и 353. Закона о парничном поступку; да су поступајући судови произвољно применили материјално право, заснивајући свој став само на одредби члана 7. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о управљању стамбеним зградама из 1954. године, занемарујући потпуно одредбу члана 44. те уредбе; да Уставни суд у време доношења Одлуке Уж-4371/2011 од 21. фебруара 2013. године није био властан да наложи Апелационом суду у Београду да поново одлучи о жалби тужене, већ само да констатује да су у судском поступку повређена права странке; да је у поступку пред Уставним судом дошло до повреде начела контрадикторности и једнакости средстава пред судом, будући да њој није дата прилика да учествује у том поступку и износи своје аргументе; да поступајући судови нису предузимали све неопходне мере како би се оспорени поступак окончао у што је могуће краћем року и без одуговлачења, имајући у виду да је тужба поднета 1993. године, а поступак окончан 2016. године.

С обзиром на изнето, подносиатељка предлаже да Уставни суд утврди повреду означених права, те предлаже да се поништи оспорена другостепена пресуда, као и да јој се накнади нематеријална штета.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, као и у спис предмета Првог основног суда у Београду П. 36738/13 и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Н. Ћ. из Београда, овде подносиатељка уставне жалбе, је 30. септембра 1993. године поднела тужбу Првом општинском суду у Београду против првотуженог М. С. из Београда и друготужене општине С, ради поништаја уговора о коришћењу стана и исељења.

Први општински суд у Београду је донео пресуду П. 1633/08-93 од 14. јула 2009. године, којом је усвојио тужбени захтев тужиље и утврдио да је ништав уговор о коришћењу стана закљученог између Стамбене управе – Пете стамбене јединице општине С. и М. С, број 24012/129 од 9. априла 1957. године, па је подносиатеља уставне жалбе обавезана да се исели из стана у Београду, у улици М. број 20, на другом спрату, стан број 4. и исти стан испражњен од свих лица и ствари преда на несметано коришћење и управљање тужиљи, као власнику, у року од 15 дана од дана пријема преписа пресуде, под претњом принудног извршења.

Апелациони суд у Београду је оспореном пресудом Гж. 1769/11 од 22. јуна 2011. године одбио као несноване жалбе тужених и потврдио пресуду Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93 од 14. јула 2009. године.

Подноситеља уставне жалбе и градска општина С. су Врховном касационом суду изјавили ревизију против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1769/11 од 22. јуна 2011. године.

Врховни касациони суд је решењем Рев. 550/12 од 13. јуна 2012. године одбацио као недозвољене ревизије тужених изјављене против пресуде Апелациони суд у Београду Гж. 1769/11 од 22. јуна 2011. године.

Одлуком Уставног суда Уж-4371/2011 од 21. фебруара 2013. године, поред осталог, усвојена је уставна жалба Д. С. изјављена против пресуде Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93 од 14. јула 2009. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1769/11 од 22. јуна 2011. године и утврђено да је подносиатељки повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, па је наложено Апелационом суду у Београду да у року од 60 дана од дана достављања одлуке Уставног суда понови поступак по жалби подносиатељке изјављеној против пресуде Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93 од 14. јула 2009. године. Такође је усвојена уставна жалба Д. С. и утврђено да је у парничном поступку који се водио у предмету Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93 повређено право подносиатељке уставне жалбе на суђење у разумном року. Одређено је да се та одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“. У образложењу ове одлуке је, поред осталог, наведено да је увидом у оспорене пресуде, Уставни суд утврдио да ни првостепени ни другостепени суд нису у својим пресудама на уставноправно прихватљив начин образложили због чега сматрају да у овом случају нису били испуњени законски услови за закључење уговора од 13. јуна 1957. године о коришћењу предметног стана између Стамбене управе – Пете стамбене јединице општине С. и сада покојног М. С, као корисника тог стана, имајући у виду одредбу члана 7. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о управљању стамбеним зградама („Службени лист ФНРЈ“, број 29/54), која је предвиђала само то да на основу уговора о коришћењу стана корисници станова стичу право на стан, да право на стан обезбеђује станарима трајно право коришћења стана, као и да ове одредбе важе подједнако и за кориснике станова у стамбеним зградама у приватној својини које нису укључене у стамбену заједницу. Другим речима, у овој уредби нема ниједне одредбе која би пред-

виђала да је услов за закључење уговора о коришћењу стана било доношење решења о додели стана. Стога, Уставни суд сматра да образложења оспорених пресуда не садрже довољно навода и разлога на основу којих би се могао оправдати заузети став првостепеног суда, који је потврдио и другостепени суд, да је пре закључења спорног уговора о коришћењу стана било потребно да се донесе одговарајуће решење којим се стан даје на коришћење. На тај начин је подносиоци уставне жалбе повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава. На основу изложеног и одредбе члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је оспореним пресудама Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93 од 14. јула 2009. године и Апелационог суда у Београду Гж. 1769/11 од 22. јуна 2011. године повређено право подносиоцике на правично суђење и оценио да су последице учињене повреде такве природе да се могу отклонити само налагањем Апелационог суда у Београду да, у року од 60 дана од дана достављања одлуке Уставног суда, понови поступак по жалби подносиоцике изјављеној против пресуде Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93 од 14. јула 2009. године.

Решењем Апелационог суда у Београду Гж. 2150/13 од 22. маја 2013. године одређено је да се понавља поступак по жалби тужене Д. С. изјављеној против пресуде Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93 од 14. јула 2009. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1769/11 од 22. јуна 2011. године и укинуте су наведене пресуде и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак.

У поновном поступку донета је пресуда Првог основног суда у Београду П. 36738/13 од 30. априла 2015. године, којом је, поред осталог, одбијен као неоснован тужбени захтев тужиље којим је тражено да се утврди да је ништав уговор о коришћењу стана закљученог између Стамбене управе – Пете стамбене јединице општине С. и М. С, број 24012/129 од 9. априла 1957. године, и да се тужена Д. С. исели из стана у Београду, у улици М. број 20, на другом спрату, стан број 4. и исти стан испражњен од свих лица и ствари преда на несметано коришћење и управљање тужиљи. У спроведеном првостепеном парничном поступку, утврђене су, поред осталог, следеће чињенице: да је 25. новембра 1954. године закључен уговор о купопродаји предметног стана (као неусељивог) између С. Ђ, мајке тужиље, као купца, и Р. Т, као продавца; да је 12. новембра 1990. године закључен уговор о поклону предметног стана између С. Ђ, као поклонодавца, и тужиље Н. Ђ, као поклонопримца; да из извода листа непокретности произлази да је тужиља власник предметног стана, и то обимом удела 1/1; да је 13. јуна 1957. године закључен уговор број 24012/129 о коришћењу предметног стана између Стамбене управе – Пете стамбене јединице општине С. и сада покојног М. С, као корисника тог стана у коме је наведено да га користи са члановима домаћинства и то мајком М, супругом Д. и синовима С. и М; да у стану живи тужена са сином, будући да тужиља није доказала да се тужена иселила и да у стану живи само њен син са породицом; да је прекинут ванпарнични

поступак до правоснажног окончања овог парничног поступка, који је покренуо М. С, као предлагач, против Н. Ђ, као противника предлагача, а ради доношења решења које замењује уговор о коришћењу стана. У образложењу ове пресуде је наведено да се првостепен и суд није бавио оценом накнадно приложених доказа – на околност постојања решења о додели стана пок. С. и чињенице да је тужена стекла у својину непокретност која одговара њеним и потребама њеног сина, будући да странке, односно њихови пуномоћници нису учинили вероватним да те доказе нису могли да предложе закључно са рочиштем од 9. јула 2014. године.

Увидом у жалбу коју је тужиља изјавила против пресуде Првог основног суда у Београду П. 36738/13 од 30. априла 2015. године утврђено је да тужиља није као жалбени разлог навела да је ожалбена пресуда без правног дејства, јер није објављена у складу са одредбама чл. 352. и 353. Закона о парничном поступку.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 5303/15 од 12. новембра 2015. године одбијена је као неоснована жалба тужиље и потврђена првостепена пресуда Првог основног суда у Београду П. 36738/13 од 30. априла 2015. године. У образложењу ове пресуде је наведено да се неосновано жалбом указује да је првостепени суд био дужан да пресуду донесе истог дана када је закључена главна расправа, имајући у виду да је првостепена пресуда донета применом одредбе члана 319. став 2. Закона о парничном поступку. Другостепени суд је нашао да је првостепени суд на потпуно и правилно утврђено чињенично стање правилно применио материјално право и за свој став да тужена, као члан домаћинства претходног носиоца станарског права, има право да користи стан, те да је неоснован захтев тужиље за утврђење ништавости предметног уговора и за исељење тужене из стана, дао јасне, аргументоване и на закону засноване разлоге. Ово стога што је предметни уговор био закључен у време важења одредбе члана 7. Уредбе о изменама и допунама Уредбе о управљању стамбеним зградама („Службени лист ФНРЈ“, број 29/54), која је предвиђала да на основу уговора о коришћењу стана корисници станова стичу право на стан, да право на стан обезбеђује станарима трајно право коришћења стана, као и да ове одредбе важе подједнако и за кориснике станова у стамбеним зградама у приватној својини које нису укључене у стамбену заједницу, те да у овој уредби нема ниједне одредбе која би предвиђала да је услов за закључење уговора о коришћењу стана било доношење решења о додели стана, при чему је одредбом 183. Закона о стамбеним односима („Службени лист ФНРЈ“, број 16/59), којом је Уредба из 1954. године стављена ван снаге, било прописано да постојећи уговори о коришћењу стана закључени пре ступања на снагу овог закона, а у складу с онда важећим прописима, као и постојећи подстанарски односи пуноважно засновани пре тог дана, остају на снази.

Врховни касациони суд решењем Рев. 1087/16 од 29. јуна 2016. године није прихватио предлог за одлучивање о ревизији тужиље као изузетно дозвољеној, те је одбацио као недозвољену ревизију тужиље изјављену против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 5303/15 од 12. новембра 2015. године.

Решењем Апелационог суда у Београду Р4 г. 281/15 од 23. децембра 2016. године, у ставу првом изреке, усвојен је захтев предлагача, овде подносиоце уставне жалбе за заштиту права на суђење у разумном року и утврђено да је у парничном поступку који се водио пред Првим основним судом у Београду П. 36738/13 (раније предмет Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93) подносиоце уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије. У ставу другом изреке овог решења је досуђена накнада подносиоце захтева за повреду права на суђење у разумном року у износу од 2.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан исплате, док је у ставу трећем одбијен захтев предлагача за накнаду нематеријалне штете преко одређене накнаде у ставу трећем изреке решења, а до траженог износа од 8.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан исплате. Предлагачу су досуђени трошкови поступка.

4. Уставом је утврђено: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о отпужбама 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.). Како су одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава зајемчена права која су по својој садржини истоветна правима из члана 6. став 1. и члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, то Уставни суд повреду ових права у поступку уставносудске контроле цени у односу на Устав.

Уредбом о изменама и допунама Уредбе о управљању стамбеним зградама („Службени лист ФНРЈ“, број 29/54), која је важила у време закључења предметног уговора о коришћењу стана, било је прописано: да стамбеним зградама у општеној имовини, у задружној својини и својини друштвених организација, као и земљишним парцелама на којима су те зграде подигнуте, управљају градови (градске општине), односно општине и станари преко својих кућних савета и стамбених заједница на основу свог права на стан (члан 1.); да се стамбена заједница образује за одређени број стамбених зграда (блок зграда), према подели коју врши народни одбор (члан 4.); да стамбену заједницу у имовинскоправним односима заступа стамбена управа, преко шефа управе (члан 6. став 3.); да на основу уговора о коришћењу стана или појединих стамбених просторија корисници станова стичу право на стан, да право на стан обезбеђује станарима трајно право коришћења стана сагласно прописима о реду у стамбеним зградама, да одредбе претходних ставова важе и за кориснике станова у стамбеним зградама у приватној својини које нису укључене у стамбену заједницу (члан 7. ст. 1, 2. и 4.); да народни одбор града може прописати услове под којим ће стамбена управа, односно кућни савет моћи закључивати уговоре о коришћењу стана, као и поступак за утврђивање ових услова, при чему народни одбор може прописати да поједини уговори о коришћењу стана

ступају на снагу тек пошто их одобри савет народног одбора надлежан за комунално – стамбене односе (члан 25.); да стамбена управа, поред осталог, евидентира све станове и стамбене просторије, по површини, по квалитету и по броју корисника станова и станара, да одлучује, у смислу прописа донетих на основу члана 25. ове уредбе, о закључивању уговора о коришћењу станова и отказивању тих уговора (члан 36.); да уговоре о коришћењу станова у зградама приватних власника које су укључене у стамбену заједницу закључује кућни савет на основу решења стамбене управе, а да уговоре о коришћењу станова и стамбених просторија у зградама приватних власника које нису укључене у стамбену заједницу, на основу решења стамбене управе, закључују сами власници држећи се прописа стамбене тарифе (члан 44. ст. 1. и 3.); да смрћу корисника стана не престаје уговор о коришћењу стана у погледу лица која су у истом стану становала са корисником стана у време његове смрти (члан 64.).

Одредбом члана 183. Закона о стамбеним односима („Службени лист ФНРЈ“, број 16/59) било је прописано да постојећи уговори о коришћењу стана закључени пре ступања на снагу овог закона, а у складу с онда важећим прописима, као и постојећи подстанарски односи пуноважно засновани пре тог дана, остају на снази, али ће се на права и обавезе који проистичу из тих уговора и односа примењивати одредбе овог закона.

Одредбом члана 5. Закона о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05), који је важио у време покретања оспореног парничног поступка, је прописано да се стамбене зграде и станови користе по основу права својине на стану и по основу закупа, да ако се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене зграде без правног основа или користи стан без закљученог уговора или је поништен правни основ по коме је закључен уговор, власник стана, односно лице које има правни интерес, може код општинског органа надлежног за стамбене послове да захтева његово исељење. (члан 5. ст. 1. и 2.).

Одредбом члана 37. 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) је прописано да власник може тужбом захтевати од држаоца повраћај индивидуално одређене ствари, да власник мора доказати да на ствари чији повраћај тражи има право својине, као и да се ствар налази у фактичкој власти туженог, те да право на подношење тужбе из става 1. овог члана не застарева.

5. Оцењујући основаност навода уставне жалбе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд и у овом уставно-судском предмету констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили материјално право у поступку у коме су одлучивали о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. Задатак Уставног суда је, међутим, да испита да ли је у конкретном поступку од стране редовних

судова примена процесног, односно материјалног права била произвољна или дискриминациона у односу на подносиоца уставне жалбе, чиме би указала на очигледну неправичност у поступању редовних судова, а тиме и на повреду права на правично суђење.

У вези са наводима уставне жалбе да Уставни суд у време доношења Одлуке Уж-4371/2011 од 21. фебруара 2013. године није био властан да наложи Апелационом суду у Београду да поново одлучи о жалби тужене, већ само да констатује да су у судском поступку повређена права странке, Уставни суд најпре истиче да се у својој Одлуци Уж-8736/2013 од 18. јуна 2015. године врло детаљно бавио питањима која се тичу поступка по уставној жалби и правног дејства одлука Уставног суда донетих у поступку по уставној жалби, као и понављања поступка на основу одлуке Уставног суда (реотварање предмета пред редовним судом). Начелне ставове изнете у поменутој одлуци Уставни суд сматра посебно значајним и релевантним за ову уставноправну ствар, из ког разлога ће неке од њих дословно цитирати:

„Наиме, Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07) је у члану 89. став 2. било прописано да Уставни суд када утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца. На основу наведене одредбе Закона, Уставни суд је у ситуацији када утврди да је оспореном одлуком суда повређено или ускраћено гарантовано право и слобода и када оцени да је то неопходно, као начин отклањања штетних последица, својом одлуком поништавао одлуке редовних судова и налагао редовним судовима да поново одлуче о предмету спора, односно да поново одлуче о последњем изјављеном правном средству (жалба или ревизија, уколико је дозвољена).

Међутим, Законом о изменама и допунама Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 99/11) наведена одредба је измењена, тако што је Уставном суду било ускраћено да својом одлуком поништава одлуке редовних судова. Како је наведена законска одредба изричито забрањивала поништај судске одлуке, Уставни суд је, у ситуацији када утврди да је оспореном одлуком суда повређено или ускраћено гарантовано право и слобода и када оцени да је потребно отклонити штетне последице, својом одлуком одређивао предузимање других мера тако што је, сада без поништаја те одлуке, налагао редовним судовима да поново одлуче о предмету спора, односно да поново одлуче о последњем изјављеном правном средству. То даље значи да је редован суд, у циљу извршења одлуке Уставног суда и поступања по налогу Уставног суда, кроз понављање поступка доносио одлуку којом је укидао своју ранију правноснажну пресуду – одлуку која је била предмет уставносудске контроле и која је била процесна сметња поновном одлучивању, понављао поступак и доносио нову одлуку о главној ствари. Редован суд, за кога је одлука Уставног суда обавезна и који је по Уставу

дужан да је извршава без призива, је, а што је већ поменуто, имао одлуку Уставног суда извршити не само кроз формално доношење нове одлуке, већ и кроз поступање и одлучивање у складу са оценама и правним ставовима изнетим у одлуци Уставног суда која се извршава. Иако у овом периоду *de iure* није поништавао судске одлуке, Уставни суд је, у циљу отклањања штетних последица оспорене одлуке, враћао предмет надлежном суду на поновно одлучивање, односно у изреци изричито одређивао поновно одлучивање од стране редовног суда, при чему је такав налог Уставног суда имао за последицу обавезу редовног суда да у циљу извршавања одлуке Уставног суда, пре поновног одлучивања, укине неуставну одлуку.

Међутим, Уставни суд је у својој Одлуци IУз-97/2012 од 20. децембра 2012. године („Службени гласник РС“, број 18/13) оцењивао уставност одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, у делу који гласи: „осим судске одлуке“ и утврдио да наведена одредба у овом делу није у сагласности с Уставом. Од дана објављивања ове одлуке, Уставни суд је поново постао властан да, као начин отклањања штетних последица насталих услед утврђене повреде зајемченог права и слободе, поништава одлуке редовних судова и налаже редовним судовима, односно одређује да исти поново одлуче о предмету спора, тј. поново одлуче о последњем изјављеном правном средству.“

Уставни суд даље наглашава да је императивним одредбама члана 171. Устава утврђено да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, те да Уставни суд може одредити начин извршења своје одлуке, као и да је одредбом члана 104. став 1. Закона о Уставном суду прописана обавеза државних и других органа да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда.

Полазећи од тога да је одлука Уставног суда којом је утврђена повреда неког уставног права, непосредно обавезујућа за редован суд – доносиоца акта, у смислу поступања и одлучивања у складу са оценама и правним ставовима изнетим у тој одлуци, то, по схватању Уставног суда, значи да оцене, мишљења, коментари, предлози и схватања парничних странака суштински не могу бити од утицаја на то како ће редован суд извршити одлуку Уставног суда, посебно због тога што таква одлука, по правилу, садржи јасна и прецизна упутства о томе како редован суд треба да поступи не би ли отклонио утврђену повреду уставног права/слободе. Стога било каква другачија оцена, мишљење или став странака не може довести у питање обавезу суда да доследно изврши одлуку Уставног суда.

Примењујући наведено на конкретан случај, Апелациони суд у Београду, поступајући по Одлуци Уставног суда Уж-4371/2011 од 21. фебруара 2013. године, најпре је донео решење Гж. 2150/13 од 22. маја 2013. године којим је било одређено да се понавља поступак по жалби тужене Д. С. изјављеној против пресуде Првог општинског суда у Београду П. 1633/08-93 од 14. јула 2009. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1769/11 од 22. јуна 2011. године и укинута су наведене пресуде и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак. Након тога је у поновном поступку донета пресуда Првог основног суда у Београду П. 36738/13 од 30. априла

2015. године, којом је, поред осталог, одбијен као неоснован тужбени захтев тужиље којим је тражила да се утврди да је ништав спорни уговор о коришћењу стана, и да се тужена Д. С. исели из предметног стана и исти стан испражњен од свих лица и ствари преда на несметано коришћење и управљање тужиљи. Затим је Апелациони суд у Београду донео оспорену пресуду Гж. 5303/15 од 12. новембра 2015. године, те је одбио као неосновану жалбу тужиље.

Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да се оспорена пресуда заснива на оценама и ставовима изнетим у Одлуци Уставног суда Уж-4371/2011 од 21. фебруара 2013. године, као и да је оспорена пресуда јасно и детаљно образложена, при чему је, у конкретном случају, прихваћен став Уставног суда да у Уредби о изменама и допунама Уредбе о управљању стамбеним зградама из 1954. године нема ниједне одредбе која би предвиђала да је услов за закључење уговора о коришћењу стана било доношење решења о додели стана, изражен у овој одлуци. Како је пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 5303/15 од 12. новембра 2015. године донета у складу са наведеном Одлуком Уж-4371/2011, Уставни суд је оценио да оспореном пресудом није дошло до повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Што се тиче навода уставне жалбе којима се указује на процесне пропусте првостепеног суда, Уставни суд указује да је Први основни суд у Београду у образложењу пресуде П. 36738/13 од 30. априла 2015. године изложио разлоге због којих релевантне доказе прихвата и на који начин је одлучне чињенице ван сваке сумње утврдио. Уставни суд није оцењивао наводе подносиоце да првостепена пресуда није објављена у складу са одредбама чл. 352. и 353. Закона о парничном поступку, будући да то тужиља није истакла као жалбени разлог у жалби коју је изјавила против пресуде Првог основног суда у Београду П. 36738/13 од 30. априла 2015. године.

У вези са истакнутом повредом права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд констатује да уз уставну жалбу нису достављени докази о томе да је суд највише инстанце у поступку у идентичној чињеничној и правној ситуацији доносио различите одлуке.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), у односу на оспорену пресуду Апелационог суда у Београду Гж. 5303/15 од 12. новембра 2015. године, одбио уставну жалбу као неосновану у првом делу изреке.

6. Разматрајући наводе уставне жалбе који се односе на повреду права на суђење у разумном року у поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду у предмету П. 36738/13, Уставни суд оцењује да доношењем решења Апелационог суда у Београду Р4 г. 281/15 од 23. децембра 2016. године не постоји више правни интерес из захтева уставне жалбе у овом делу. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у том делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

7. Полазећи од свих изнетих разлога, 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-914/2016 од 20. јуна 2019. године

**Повреда права на правично суђење и права на правно средство,
из члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава
(извршни поступак)**

По налажењу Уставног суда, решење извршног суда којим се одлучује о захтеву за отклањање неправилности представља акт суда којим се одлучује о правима и обавезама учесника у извршном поступку, те је подносилац као извршни дужник имао право да приговором побија решења извршног суда којима је одлучено овом захтеву. Стога је Суд је уставну жалбу усвојио, те утврдио да су решењима Привредног суда у Краљеву И. 46/16 од 8. марта 2017. године и ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године подносиоцу уставне жалбе повређена права на правично суђење и на правно средство, зајемчена 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 привредног друштва „В.“ а.д. В. Б. и утврђује да су решењима Привредног суда у Краљеву И. 46/16 од 8. марта 2017. године и ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године повређена права подносиоца уставне жалбе 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 Привредног суда у Краљеву ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године и одређује да тај суд донесе нову одлуку о приговору изјављеном против решења Привредног суда у Краљеву И. 46/16 од 8. марта 2017. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „В.“ а.д. В. Б. поднело је Уставном суду, 3. маја 2017. године, преко пуномоћника М. Р, адвоката из Београда, уставну жалбу против решења наведених у изреци, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

Уставном жалбом оспорава се решење Привредног суда у Краљеву И. 46/16 од 8. марта 2017. године којим је одбачен као недозвољен подносиоц

захтев за отклањање неправилности, и решење истог суда ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године којим је одбачен као недозвољен приговор подносиоца изјављен против оспореног првостепеног решења И. 46/16 од 8. марта 2017. године.

Подносилац уставне жалбе је предложио Уставном суду да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и поништи решење Привредног суда у Краљеву ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Привредни суд у Краљеву је оспореним решењем И. 46/16 од 8. марта 2017. године одбацио захтев за отклањање неправилности извршног дужника „В.“ а.д, овде подносиоца уставне жалбе. У поуци о правном леку је констатовано да против решења није дозвољен приговор.

Веће Привредног суда у Краљеву је оспореним решењем ИПВ(И). ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године одбацило као недозвољен приговор подносиоца уставне жалбе, изјављен против решења истог суда И. 46/16 од 8. марта 2017. године. У образложењу решења судског већа наведено је да против решења о одбацивању захтева за отклањање неправилности није дозвољен приговор, што је наведено и у поуци о правном леку првостепеног решења.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2.).

Одредбама члана 74. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 31/11) (у даљем тексту: ЗИО) било је прописано: да се закључком суда одређује спровођење појединих радњи и управља поступком (члан 36. став 3.); да странка и учесник могу поднеском захтевати од суда, односно извршитеља да отклоне неправилности учињене у току и поводом спровођења извршења (став 1.); да ће се странка или учесник

у поступку обратити надлежном суду ако извршитељ не поступи по захтеву из става 1. овог члана у року од пет радних дана, и да захтев за отклањање неправилности не задржава спровођење извршења (став 2.); да ће, када је поднет захтев из става 2. овог члана, извршитељ надлежном суду доставити оригинал списка предмета и спровођење извршења наставити на основу копије тих списка (став 3.); да ће суд, ако нађе да је захтев из става 1. овог члана основан, решењем утврдити, а ако је то могуће отклонити, односно наложити отклањање неправилности насталих одлукама и радњама судског извршитеља или извршитеља (став 5.).

5. Уставни суд најпре указује да се уставном жалбом оспорава решење Привредног суда у Краљеву ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године којим је одбачен као недозвољен приговор подносиоца уставне жалбе изјављен против оспореног првостепеног решења И. 46/16 од 8. марта 2017. године, којим је одбачен као недозвољен подносиочев захтев за отклањање неправилности.

Уставни суд затим указује да је захтев за отклањање неправилности, као специфично правно средство у извршном поступку, постао универзални супститут жалбе. Замишљен као могућност да се оспори (побија) фактичка радња суда или извршитеља, постао је једини законом дозвољени начин на који извршни дужник и извршни поверилац, али и други учесници у поступку, могу да изразе своје противљење, односно незадовољство начином на који се одвија извршни поступак. Њиме се у судској пракси побијају и решења и закључци суда, као и закључци извршитеља и фактичке извршне радње које предузимају како суд тако и извршитељ. Суд у форми решења одлучује о захтеву за отклањање неправилности, сходно члану 74. став 5. ЗИО из 2011. године. У наведеном члану ЗИО из 2011. године није предвиђена могућност изјављивања приговора против донетог решења. Међутим, донетим решењем може бити незадовољан како подносилац захтева, тако и супротна страна, због чега је неопходно обезбедити контролу законитости таквог решења, тако што ће се дозволити приговор. У супротном, поступак би се спроводио уз повреду права на правично суђење и права на правни лек која су гарантована чланом 32. и чланом 36. став 2. Устава (видети Одлуку Уставног суда Уж-1777/2013 од 17. децембра 2015. године).

Такође, Решењем Уставног суда Уж-8869/2013 од 21. децембра 2015. године одбачена је уставна жалба изјављена против решења донетог по захтеву за отклањање неправилности, јер подносиатељка уставне жабе није искористила правно средство за заштиту својих права – приговор у извршном поступку, али је истовремено констатовано да подносиатељка није поучена о могућности изјављивања овог правног средства, те да због тога не сме да трпи штетне последице и да, сагласно члану 39. ЗИО из 2011. године, у року од пет радних дана од дана пријема тог решења, може изјавити приговор против оспореног решења за отклањање неправилности.

Полазећи од наведеног, по налажењу Уставног суда, решење извршног суда којим се одлучује о захтеву за отклањање неправилности представља акт суда којим се одлучује о правима и обавезама учесника у извршном

поступку, те да је у том смислу подносилац као извршни дужник имао право да приговором побија решења извршног суда којима је одлучено његовом захтеву за отклањање неправилности.

Овакво правно становиште Уставни суд је већ заузео у одлукама Уж-5973/2015 од 27. априла 2017. године и Уж-1990/2016 од 11. јануара 2018. године.

6. Полазећи од изложеног, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др.закон и 103/15), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те утврдио да су решењима Привредног суда у Краљеву И. 46/16 од 8. марта 2017. године и ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године подносиоцу уставне жалбе повређена права на правично суђење и на правно средство, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде наведених уставних права могу отклонити само поништајем решења Привредног суда у Краљеву ИПВ(И). 6/17 од 10. априла 2017. године и одређењем да тај суд донесе нову одлуку о приговору изјављеном против решења тог суда И. 46/16 од 8. марта 2017. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3648/2017 од 20. јуна 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(извршни поступак)**

Уставни суд у току поступка оцене уставности или законитости општег акта може, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност или законитост оцењује. Таква одлука је привременог карактера и њено доношење представља само законску могућност. Ако Уставни суд донесе коначну одлуку, одбациће захтев за обуставу извршења појединачног акта. С обзиром на то да је Уставни суд Одлуком IUo-7/2014 од 29. септембра 2016. године донео коначну одлуку којом је утврђена неуставност и незаконитост Закључка Владе Републике Србије 05 број: 121-14320/2001-2 од 18. децембра 2001. године, то је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката предузетих на основу Закључка, у смислу одредбе члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, али је тада настала апсолутна законска обавеза извршног суда да трајно обустави извршење појединачног акта (извршне исправе) донетог на основу неуставног и

незаконитог Закључка, у смислу члана 60. став 3. Закона о Уставном суду. Стога је уставноправно неприхватљив правни став редовног суда да нису испуњени услови за обуставу извршног поступка, са образложењем да је сам Уставни суд одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта донетог на основу Закључка Владе Републике Србије, па је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима повређено право на правично суђење, зајемчено 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 „С. б.“ и утврђује да је решењима Основног суда у Бујановцу И. 237/15 од 9. јануара 2017. године и ИПВ(И). 9/17 од 10. априла 2017. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

2. Поништава се решење Основног суда у Бујановцу ИПВ(И). 9/17 од 10. априла 2017. године и одређује да тај суд поново одлучи о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном против решења Основног суда у Бујановцу И. 237/15 од 9. јануара 2017. године.

Образложење

1. „С. б.“, Бујановачка бања, чији је законски заступник др С. С, поднела је Уставном суду, 26. априла 2017. године, уставну жалбу против решења Основног суда у Бујановцу И. 237/15 од 9. јануара 2017. године и ИПВ(И). 9/17 од 10. априла 2017. године, због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, повреде права на имовину зајемчено чланом 58. Устава, као и због повреде члана 171. Устава.

Уставном жалбом се оспоравају решења донета у извршном поступку у којим је подносилац имао својство извршног дужника, а којима је правноснажно одбијен његов предлог за обуставу извршног поступка.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је предметни извршни поступак покренут на основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Бујановцу П1. 913/13 од 17. марта 2014. године, која је донета по основу Закључка Владе Републике Србије 05 број: 121-14320/2001-2 од 18. децембра 2001. године којим је предвиђен додатак на зараду; да је Уставни суд, на седници одржаној 29. септембра 2016. године, донео Одлуку ИУо-7/2014 којом је, у тачки 1. изреке, утврдио да наведени Закључак није у сагласности са Уставом и законом, док је у тачки 2. изреке одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу Закључка из тачке 1; да је, по мишљењу подносиоца, извршни суд морао да обустави извршни поступак у смислу одредбе члана 60. став 3. Закона о Уставном суду.

Подносилац уставне жалбе је тражио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорено другостепено 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.

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 навода уставне жалбе и уз њу приложене документације, утврдио следеће:

Извршни поверилац И. Ђ. поднела је предлог за извршење Основном суду у Бујановцу против извршног дужника „С. Ђ.“, овде подносиоца уставне жалбе, на основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Бујановцу ПП. 913/13 од 17. марта 2014. године, ради намирања новчаног потраживања. Основни суд у Бујановцу је решењем И. 237/154 од 20. фебруара 2015. године дозволио предложено извршење.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 26. децембра 2016. године тражио обуставу извршног поступка, у смислу члана 60. став 3. Закона о Уставном суду, с обзиром на то да је Уставни суд, на седници одржаној 29. септембра 2016. године, донео Одлуку ИУо-7/2014 којом је утврдио да Закључак Владе Републике Србије 05 број: 121-14320/2001-2 од 18. децембра 2001. године није у сагласности са Уставом и законом, а извршна исправа донета је на основу наведеног Закључка.

Основни суд у Бујановцу је оспореним решењем И. 237/15 од 9. јануара 2017. године одбио предлог подносиоца уставне жалбе за обуставу извршног поступка. У оспореном решењу је, између осталог, наведено: да је извршна исправа – правноснажна и извршна пресуда Основног суда у Бујановцу ПП. 913/13 од 17. марта 2014. године донета по основу Закључка Владе Републике Србије 05 број: 121-14320/2001-2 од 18. децембра 2001. године; да је Одлуком Уставног суда ИУо-7/2014 од 29. септембра 2016. године утврђено, у тачки 1. изреке, да наведени Закључак није у сагласности са Уставом и законом, док је, у тачки 2. изреке, одбачен захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу Закључка; да се извршење у конкретном случају не може обуставити јер је Одлуком Уставног суда у тачки 2. изреке одбачен захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу Закључка, што значи да поменути Закључак Владе Републике Србије престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда, 8. децембра 2016. године.

Веће Основног суда у Бујановцу је оспореним решењем ИПВ(И). 9/17 од 10. априла 2017. године одбило као неоснован приговор подносиоца уставне жалбе изјављен против оспореног решења судије појединца.

4. Уставни суд најпре указује да се подносилац уставне жалбе позвао на повреду права на имовину из члана 58. Устава. Међутим, имајући у виду

наводе и садржину уставне жалбе, као и то да подносилац суштински указује на произвољну примену меродавног права (одредбе члана 60. став 3. Закона о Уставном суду), то је Уставни суд уставну жалбу подносиоца разматрао са аспекта повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

5. 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 Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) прописано је: да Уставни суд може у току поступка, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност или законитост оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице (члан 56. став 1.); да ће Уставни суд одбацили захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње кад доноси коначну одлуку (члан 56. став 3.); да када Уставни суд утврди да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором, тај закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у «Службеном гласнику Републике Србије» (члан 58. став 1.); да се закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности с 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 (члан 60. став 1.); да се извршење правноснажних појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, не може ни дозволити ни спровести, а ако је извршење започето – обуставиће се (члан 60. став 3.); да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет (члан 61. став 1).

6. Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд најпре указује на праксу Европског комисије за људска права, која је, одлучујући о применљивости гаранција садржаних у праву на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода на извршни поступак, закључила да се одлуке које доноси суд у поступку извршења нужно не односе на ново и посебно одређивање грађанских

права и обавеза, у поређењу са парничним поступком који је претходио извршном поступку и одлуком која је резултат тог поступка (такво правно становиште је заузето у предмету *Anton Dornbach и ројив Савезне Републике Немачке*, број 11258/84, став 46.). Овакво становиште је заузео и Уставни суд. Међутим, овакво становиште није применљиво у конкретном случају, јер подносилац уставне жалбе као извршни дужник не оспорава право извршног повериоца на намирење новчаног потраживања, већ указује на законски разлог за обуставу извршног поступка, у смислу императивне одредбе члана 60. став 3. Закона о Уставном суду.

У конкретном случају, уставном жалбом оспоравају се решења извршног суда којима је одбијен подносиочев предлог за обуставу извршног поступка. Наведени предлог је поднет са позивом на одредбу члана 60. став 3. Закона о Уставном суду, с обзиром на то да је извршни поступак покренут на основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Бујановцу П1. 913/13 од 17. марта 2014. године, која је донета на основу Закључка Владе Републике Србије 05 број: 121-14320/2001-2 од 18. децембра 2001. године, а Одлуком Уставног суда ИУо-7/2014 од 29. септембра 2016. године је утврђено да наведени Закључак није у сагласности са Уставом и законом. Објављивањем наведене Одлуке Уставног суда, у складу са чланом 58. став 1. Закона о Уставном суду, престао је да важи наведени Закључак Владе Републике Србије. Одлука Уставног суда објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 98, од 8. децембра 2016. године, а предметни извршни поступак је покренут 20. фебруара 2015. године и још увек траје. Одредбом члана 60. став 3. Закона о Уставном суду прописано је да се извршење правноснажних појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, не може ни дозволити ни спровести, а ако је извршење започето – обуставиће се. С обзиром на то да је предметни извршни поступак и даље у току, Уставни суд оцењује да је извршни суд требало да цени одредбу члана 60. став 3. Закона о Уставном суду, с обзиром на то да се извршава појединачни акт који је донет на основу Закључка који се више не може примењивати, јер је у току трајања извршног поступка утврђено да тај општи акт није у складу са Уставом и законом.

Уставни суд даље указује да је Одлуком ИУо-7/2014 од 29. септембра 2016. године истовремено, у тачки 2. изреке, одбачен захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу Закључка Владе Републике Србије 05 број: 121-14320/2001-2 од 18. децембра 2001. године, јер је Уставни суд донео коначну одлуку у том уставносудском спору. Одредбама члана 56. Закона о Уставном суду је прописано да Уставни суд може у току поступка, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност или законитост оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице (став 1.) и да ће Уставни суд одбацити захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње кад доноси коначну одлуку (став 3.). Из наведених законских одредаба произлази да

Уставни суд у току поступка оцене уставности или законитости општег акта може, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност или законитост оцењује. Дакле, ради се о једној одлуци Уставног суда привременог карактера и доношење такве одлуке представља само законску могућност. Ако Уставни суд донесе коначну одлуку, одбациће захтев за обуставу извршења појединачног акта. С обзиром на то да је Уставни суд Одлуком ИУо-7/2014 од 29. септембра 2016. године донео коначну одлуку којом је утврђена неуставност и незаконитост Закључка Владе Републике Србије 05 број: 121-14320/2001-2 од 18. децембра 2001. године, то је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката предузетих на основу Закључка, у смислу одредбе члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, али је тада настала апсолутна законска обавеза извршног суда да трајно обустави извршење појединачног акта (извршне исправе) донетог на основу неуставног и незаконитог Закључка, у смислу члана 60. став 3. Закона о Уставном суду. Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да је уставноправно неприхватљив правни став редовног суда да нису испуњени услови за обуставу извршног поступка, са образложењем да је сам Уставни суд одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта донетог на основу Закључка Владе Републике Србије.

7. Имајући у виду све наведено, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе решењима Основног суда у Бујановцу И. 237/15 од 9. јануара 2017. године и ИПВ(И). 9/17 од 10. априла 2017. године повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде уставног права могу отклонити једино поништајем решењем Основног суда у Бујановцу ИПВ(И). 9/17 од 10. априла 2017. године и одређивањем да веће Основног суда у Бујановцу поново одлучи о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном против решења тога суда И. 237/15 од 9. јануара 2017. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

8. С обзиром на то да је Уставни суд усвојио уставну жалбу и одредио отклањање штетних последица утврђене повреде права на правично суђење, то није посебно разматрао наводе о повреди начела забране дискриминације из члана 21. Устава и права на имовину зајемченог чланом 58. Устава, као и члана 171. Устава.

9. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правно средство,
из члана 36. став 2. Устава
(извршни поступак – обустава, трошкови поступка)**

С обзиром на право странке које се јемчи чланом 36. став 2. Устава, Уставни суд налази да када се решењем у извршном поступку одлучује о правима и обавезама странака, оне имају право на правни лек – приговор, у складу са чланом 39. ЗИО, те је и подносиатељки уставне жалбе, као извршном повериоцу, припадало право да против оспореног решења којим је обустављен извршни поступак изјави приговор већу првостепеног суда. Међутим, подносиатељка је поучена да нема право на изјављивање правног средства, те је веће извршног суда одбацило као недопуштен приговор који је самоиницијативно изјављен. Уставни суд посебно указује 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 и да се против решења о трошковима поступка насталим током спровођења извршења може поднети приговор, а како је приговор подносиатељке уставне жалбе одбачен у целини, значи и против првостепене одлуке о трошковима поступка, то је оспореним решењем Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви повређено је право подносиатељке уставне жалбе на правно средство, зајемчено чланом 36. став 2. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Ж. Г. и утврђује да је решењем Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви ИПВ(И). 84/17 од 5. јула 2017. године повређено право подносиатељке уставне жалбе на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви ИПВ(И). 84/17 од 5. јула 2017. године и одређује да исти суд поново одлучи о приговору подносиатељке уставне жалбе изјављеном против решења Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви И. 1885/15 од 16. маја 2017. године.

3. Одбија се захтев подносиатељке уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

О б р а з л о ж е њ е

1. Ж. Г. из Беле Цркве поднела је Уставном суду, 24. августа 2017. године, преко пуномоћника А. Б. Г, адвоката из Крупња, уставну жалбу против решења Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви ИПВ(И).

84/17 од 5. јула 2017. године, због повреде начела из чл. 18, 19, 20. и 21. Устава Републике Србије, те права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава и права на имовину из члана 58. Устава.

Уставном жалбом се оспорава другостепено решење донето у извршном поступку у којем је подносиатеља уставне жалбе имала својство извршног повериоца, а којим је одбачен као недозвољен подносиатељкин приговор изјављен против првостепеног решења којим је истовремено обустављен извршни поступак и којим је одлучено да свака странка сноси своје трошкове поступка.

Подноситеља уставне жалбе је предложила Уставном суду да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних начела и права и поништи оспорено другостепено решење. Тражила је накнаду нематеријалне штете, као и трошкове на име састављања уставне жалбе.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Основни суд у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви је решењем И. 1885/15 од 16. маја 2017. године, у ставу првом изреке, обуставио извршни поступак, који је покренут на предлог подносиатеље уставне жалбе као извршног повериоца, и укинуо све спроведене извршне радње, у смислу члана 76. став 1. тачка 1)) Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, док је, у ставу другом изреке, одлучио да свака странка сноси своје трошкове поступка. У правној поуци решења је утврђено да против решења није дозвољен приговор.

Подноситеља уставне жалбе је самоиницијативно изјавила приговор против решења о обустави извршног поступка и одлуке о трошковима поступка.

Веће Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви је оспореним решењем ИПВ(И). 84/17 од 5. јула 2017. године, у ставу првом изреке, одбацило приговор подносиатеље уставне жалбе, са образложењем да против решења о обустави извршног поступка није дозвољен приговор, док је у ставу другом изреке одбио као неоснован захтев подносиатеље за накнаду трошкова на име изјављеног приговора. Другостепено решење је достављено пуномоћнику подносиатеље уставне жалбе 27. јуна 2017. године.

4. 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.

Одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 31/11) (у даљем тексту: ЗИО), који се примењивао од 17. септембра 2011. године, било је прописано: да се против решења може изјавити приговор, само када је овим законом прописано да је приговор дозвољен (члан 39. став 2.); да на решење о извршењу на основу извршне исправе приговор могу да поднесу извршни дужник и извршни поверилац и да решење из става 1. овог члана извршни поверилац може побијати само у делу који се односи на трошкове извршења (члан 40. ст. 1. и 2.); да се извршни поступак окончава обуставом или закључењем (члан 75.); да суд обуставља извршење ако је извршна исправа правноснажно, односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге, услед смрти странке која нема наследника, услед престанка странке која је правно лице, а нема правног следбеника, ако је потраживање престало, услед пропасти предмета извршења, ако нема имовине која може бити предмет извршења и из других разлога предвиђених законом (члан 76. став 1. тач. 1) – 7)).

Одредбом члана 399. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-Одлука УС, 74/13-Одлука УС и 55/14), који је важио у време доношења оспореног решења и који се сходно примењивао на предметни извршни поступак, прописано је да је против решења првостепеног суда дозвољена жалба, ако законом није другачије прописано.

5. Подносиатељка уставне жалбе је оспорила решење Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви ИПВ(И). 84/17 од 5. јула 2017. године којим је одбачен њен приговор изјављен против првостепеног решења којим је истовремено обустављен извршни поступак и одлучено да свака странка сноси своје трошкове поступка.

Правноснажним решењем о обустави извршног поступка је у суштини коначно одлучено о имовинским правима подносиатељке уставне жалбе, као извршног повериоца, при чему је судија појединац у поуци о правном леку навео да против овог решења није дозвољен правни лек.

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, те да се стога обустављањем извршног поступка коначно одлучује о праву повериоца да намири потраживање у ситуацији када намирење из неког од законом предвиђених разлога није могуће, одлука о обустављању извршног поступка не представља спровођење неке извршне радње или акт управљања поступком. То 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. 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 („Службени гласник РС“, број 72/11), 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 и у Решењу Уж-8166/12 од 23. јануара 2014. године.

С обзиром на право странке које се јемчи чланом 36. став 2. Устава, Уставни суд налази да када се решењем у извршном поступку 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 подносиатељки уставне жалбе, као извршном повериоцу, припадало право да против оспореног решења којим је обустављен извршни поступак изјави приговор већу првостепеног суда. Међутим, подносиатељка је поучена да нема право на изјављивање правног средства, те је веће извршног одбацило као недопуштен приговор који је самоиницијативно изјављен.

С обзиром на то да је приговор подносиатељке уставне жалбе одбачен у целини, значи и против првостепене одлуке о трошковима поступка, Уставни суд поводом наведеног указује да иако је оспорена одлука о трошковима поступка насталим током спровођења извршења, предметна одлука о трошковима поступка, с једне стране, сходно правилима парничног поступка, доноси се у форми решења, а са друге стране, према пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), одлучивање о трошковима поступка сматра се 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 (видети пресуде ЕСЉП *Robins йрошив Уједињеној Краљевстви*, број представке 22410/93, од 23. септембра 1997. године, став 29. и *Rotari йрошив Румуније*, број представке 28341/95, од 4. маја 2000. године, став 78.).

Уставни суд затим указује да је у својој Одлуци Уж-923/2012 од 5. фебруара 2015. године заузео правно становиште да се против решења о трошковима поступка насталим током спровођења извршења може поднети приговор, јер супротно становиште за последицу има повреду Уставом зајемченог права на правно средство. Такође, Решењем Уставног суда Уж-8801/2013 од 10. децембра 2015. године одбачена је уставна жалба изјављена против решења извршног суда о трошковима поступка насталим током спровођења извршења, јер подносилац уставне жалбе није искористио правно средство за заштиту својих права – приговор у извршном поступку, али је истовремено констатовано да подносилац није поучен о могућности изјављивања овог правног средства, те да због тога не сме да трпи штетне последице и да може изјавити приговор, сагласно члану 39. ЗИО, у року од пет радних дана од дана пријема решења Уставног суда.

На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви ИПВ(И). 84/17 од 5. јула 2017. године повређено право подносиатељке уставне жалбе

на правно средство, зајемчено чланом 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.

Уставни суд је, у тачки 2. изреке, у складу са одредбом члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити једино поништајем решењем Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви ИПВ(И). 84/17 од 5. јула 2017. године и одређењем да исти суд поново одлучи о приговору подносиоце изјављеном против решења Основног суда у Шапцу – Судска јединица у Коцељеви И. 1885/15 од 16. маја 2017. године, не прејудуцирајући при томе коначну одлуку извршног суда о испуњености услова за обуставу извршног поступка.

С обзиром на то да је Уставни суд утврдио повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, то се није посебно упуштао у разматрање навода о повреди начела из чл. 18, 19, 20. и 21. Устава, те права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58 став 1. Устава.

6. У вези са захтевом подносиоце уставне жалбе да јој 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 подносиоце за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке, сагласно члану 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду.

7. У погледу захтева подносиоце уставне жалбе за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

8. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7302/2017 од 24. октобра 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(извршни поступак)**

У конкретном случају, извршење је спроведено против подносиоца уставне жалбе на основу извршне исправе – правноснажне и извршне пресуде, која је у међувремену укинута ревизијском пресудом. У вези са

правним становиштем извршног суда да је предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење, те да подносилац уставне жалбе не може поднети захтев за противизвршење пре него што у поновном парничном поступку не буде правноснажно поново одлучено о тужбеном захтеву тужиоца, Уставни суд указује да је процесна последица укидања правноснажне пресуде враћање предмета на поновно суђење првостепеном или другостепеном суду, али да извршна исправа више није у правном поретку и не производи правно дејство, односно укинута је, што је законски услов за подношење предлога за противизвршење. Стога је оспореним решењем којим је усвојен приговор извршног повериоца, укинута решење судије појединца о усвајању подносиоачевог предлога за противизвршење и предлог за противизвршење одбијен као преурањен, са образложењем да је ревизијском пресудом укинута правноснажна пресуда – извршна исправа, али да је предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење, те да подносилац уставне жалбе не може поднети захтев за противизвршење пре него што у поновном поступку не буде правноснажно одлучено о тужбеном захтеву тужиоца (извршног повериоца), повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Н. Н. и утврђује да је решењем Основног суда у Сјеници ИПВ(И). 144/16 од 25. августа 2016. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Основног суда у Сјеници ИПВ(И). 144/16 од 25. августа 2016. године и одређује да тај суд донесе нову одлуку о приговору извршног повериоца изјављеном против решења тога суда И. 502/16 од 14. априла 2016. године.

3. Одбија се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

4. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

О б р а з л о ж е њ е

1. Н. Н. из Сјенице поднео је Уставном суду, 1. новембра 2016. године, уставну жалбу против решења Основног суда у Сјеници ИПВ(И). 144/16 од 25. августа 2016. године, због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 36. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава решење већа извршног суда којим је укинута решење судије појединца којим је усвојен предлог за противизвршење

подносиоца уставне жалбе као извршног дужника и наведени предлог одбијен као преурађен.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је против подносиоца уставне жалбе покренут извршни поступак на основу извршне исправе – правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Новом Пазару – Судска јединица у Сјеници П. 1556/15 од 20. новембра 2013. године; да је пресудом Врховног касационог суда Рев. 1270/15 од 16. децембра 2015. године укинута наведена пресуда Основног суда у Новом Пазару – Судска јединица у Сјеници и да је подносилац поднео предлог за противизвршење; да је судија појединац извршног суда усвојио предлог за противизвршење, а оспореним решењем већа извршног суда усвојен је приговор извршног повериоца, те је укинута решење судије појединца, а предлог за противизвршење је одбијен као преурађен, са образложењем да је пресудом највишег суда предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење; да су, по мишљењу подносиоца уставне жалбе, испуњени законски услови за противизвршење, јер је извршна исправа на основу које је одређено извршење стављена ван правног поретка.

Подносилац уставне жалбе је предложио Уставном суду да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означеног уставног права и поништи оспорено другостепено решење. Тражио је накнаду нематеријалне и материјалне 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 приложени документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Општина Сјеница поднела је предлог за извршење Основном суду у Сјеници против извршног дужника Н. Н, овде подносиоца уставне жалбе, на основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Новом Пазару – Судска јединица у Сјеници П. 1556/15 од 20. новембра 2013. године, ради намирања новчаног потраживања. Основни суд је у Сјеници је решењем И. 55/15 од 3. фебруара 2015. године дозволио предложено извршење, које је и спроведено.

Врховни касациони суд је пресудом Рев. 1270/15 од 16. децембра 2015. године укинуо извршну исправу – пресуду Основног суда у Новом Пазару – Судска јединица у Сјеници П. 1556/15 од 20. новембра 2013. године и предмет вратио на поновно суђење.

Подносилац уставне жалбе је поднео предлог за противизвршење на основу одредбе члана 78. став 1. тачке 1)) Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године.

Основни суд у Сјеници је решењем И. 502/16 од 14. априла 2016. године усвојио подносиоцев предлог за противизвршење.

Веће Основног суда у Сјеници је оспореним решењем ИПВ(И). 144/16 од 25. августа 2016. године усвојило приговор извршног повериоца, те је укинуло решење судије појединца, а предлог за противизвршење је одбило као преурањен, са образложењем да је пресудом Врховног касационог суда укинута правноснажна пресуда – извршна исправа, али да је предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење, те да подносилац уставне жалбе не може поднети захтев за противизвршење пре него што у поновном поступку не буде правноснажно одлучено о тужбеном захтеву тужиоца (извршног повериоца).

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 78. став 1. тачка 1) Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11 и 109/13 – Одлука УС), који је био меродаван у конкретном случају, било је прописано да када је извршење већ спроведено, извршни дужник може суду поднети предлог за противизвршење, захтевајући да му извршни поверилац врати оно што је извршењем добио и одређујући средство извршења, ако је извршна исправа правноснажно, односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге.

5. Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд најпре указује на праксу Европске комисије за људска права, која је, одлучујући о применљивости гаранција садржаних у праву на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода на извршни поступак, закључила да се одлуке које доноси суд у поступку извршења нужно не односе на ново и посебно одређивање грађанских права и обавеза, у поређењу са парничним поступком који је претходио извршном поступку и одлуком која је резултат тог поступка (такво правно становиште је заузето у предмету *Anton Dornbach против Савезне Републике Немачке*, број 11258/84, став 46.). Овакво становиште је заузео и Уставни суд. Међутим, овакво становиште није применљиво у конкретном случају, јер је подносилац уставне жалбе у конкретном случају као извршни дужник поднео предлог за противизвршење захтевајући да му извршни поверилац врати оно што је извршењем добио, у смислу члана 78. став 1. тачка 1)) Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, с обзиром на то да је правноснажно укинута извршна исправа.

Уставни суд затим указује на став Европског суда за људска права, које је прихватио и Уставни суд, да се правичност суђења остварује кроз искључење произвољности у поступању и одлучивању од стране редовних судова, што подразумева обавезу тих судова да се придржавају утврђених процесних правила током поступка. Наиме, Европски суд за људска права је у пресуди

Sotiris and Nikos Koutras Attee ĩpooiiv Ēpĳke, број представке 39442/98, од 16. новембра 2000. године, поред осталог, истакао да странке увек имају право да очекују да ће се постојећа правила применити на њихов случај (видети став 20. поменуте пресуде). Уставни суд сматра да је изнети став од изузетне важности, јер странкама у поступку омогућава да своје понашање ускладе са постојећим правилима, у ком случају на њиховој страни постоји и легитимно очекивање да се на њихов случај та постојећа, предвидљива правила, заиста и примене.

У конкретном случају, извршење је спроведено против подносиоца уставне жалбе на основу извршне исправе – правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Новом Пазару – Судска јединица у Сјеници П. 1556/15 од 20. новембра 2013. године, која је, у међувремену, укинута пресудом Врховног касационог суда Рев. 1270/15 од 16. децембра 2015. године. Одредбом члана 78. став 1. тачка 1) Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године је било прописано да када је извршење већ спроведено, извршни дужник може суду поднети предлог за противизвршење ако је извршна исправа правноснажно укинута и подносилац уставне жалбе је у складу са наведеном јасном и прецизном законском одредбом, која је постојала и у претходним извршним законима, поднео предлог за противизвршење, јер је извршна исправа правноснажно укинута. У вези са правним становиштем извршног суда да је предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење, те да подносилац уставне жалбе не може поднети захтев за противизвршење пре него што у поновном парничном поступку не буде правноснажно поново одлучено о тужбеном захтеву тужиоца, Уставни суд указује да је процесна последица укидања правноснажне пресуде враћање предмета на поновно суђење првостепеном или другостепеном суду, али извршна исправа више није у правном поретку и не производи правно дејство, односно укинута је, што је законски услов за подношење предлога за противизвршење.

Полазећи од изложеног, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те утврдио да је оспореним решењем Основног суда у Сјеници ИПВ(И). 144/16 од 25. августа 2016. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде наведеног уставног права могу отклонити само поништајем решења Основног суда у Сјеници ИПВ(И). 144/16 од 25. августа 2016. године и одређењем да тај суд донесе нову одлуку о приговору извршног повериоца изјављеном против решења тога суда И. 502/16 од 14. априла 2016. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. С обзиром на то да је усвојио уставну жалбу и одредио начин отклањања штетних последица утврђене повреде права на правично суђење, Суд није посебно разматрао истакнуту повреду права на једнаку заштиту права и права на правно средство из члана 36. Устава.

8. У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе да му Уставни суд досуди накнаду нематеријалне штете, Суд оцењује да је утврђење повреде права на правично суђење и поништај оспореног другостепеног решења адекватна сатисфакција, 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. У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе да му се досуди накнада материјалне штете, Уставни суд оцењује да је овакав захтев преурањен, јер ће о приговору извршног повериоца бити поново одлучивано, те је одбацио захтев подносиоца за накнаду ове штете, решавајући као у тачки 4. изреке, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

10. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8243/2016 од 24. октобра 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(стечајни поступак – заштита права на суђење
у разумном року)**

Стечајни поступак настављен према стечајној маси.

Правно становиште које је заузето у оспореном решењу Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године којим је одбачен као недозвољен приговор подносиоце уставне жалбе ради убрзавања стечајног поступка у предмету тог суда Ст. 108/10, са образложењем да је решењем тог суда закључен стечајни поступак над стечајним дужником и настављен над стечајном масом стечајног дужника, те да је приговор поднет након правноснажног окончања предметног стечајног поступка, је уставноправно неприхватљиво, јер су испуњени услови за одлучавање о повреди права на суђење у разумном року када је стечајни поступак закључен над стечајним дужником, али је настављен над стечајном масом стечајног дужника. Тиме је повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. У вези са овим, Уставни суд указује на своју праксу према којој одбацује уставне жалбе у којима се тражи утврђење повреде права на суђење у разумном року у стечајним поступцима који су окончани над стечајним дужницима, али настављени над стечајном масом стечајног дужника, са образложењем да су ти поступци још увек у току, те да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд, у смислу Закона о заштити права на суђење у разумном року.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је,

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Н. и утврђује да је решењем Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године и одређује да надлежни суд донесе нову одлуку о приговору подносиоце уставне жалбе ради убрзавања стечајног поступка који се води пред тим судом у предмету Ст. 108/10.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Н. из Меленаца поднела је Уставном суду, 13. фебруара 2018. године, преко пуномоћника Г. М, адвоката из Зрењанина, уставну жалбу против решења Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године, због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. Устава Републике Србије.

Подносиоце је у уставној жалби, између осталог, навела: да је оспореним решењем Привредног суда у Београду одбачен као недозвољен њен приговор ради убрзавања поступка који се води пред тим судом у предмету Ст. 108/10, са образложењем да је стечајни поступак окончан; да стечајни поступак није окончан, с обзиром на то да је исти настављен над стечајном масом стечајног дужника. Уз уставну жалбу је приложено решење Привредног апелационог суда Рж.ст. 1112/17 од 27. октобра 2017. године, којим је преиначено првостепено решење, тако што је усвојен приговор Л.М. ради убрзавања истог стечајног поступка, при чему је суд имао у виду да је у међувремену решењем Привредног суда у Београду Ст. 108/10 од 18. септембра 2017. године закључен стечајни поступак над стечајним дужником, али да је исти настављен над стечајном масом, па су испуњени услови да се утврди повреда права на суђење у разумном року јер поступак стечаја није окончан.

Подносиоце уставне жалбе је предложила Уставном суду да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и поништи оспорено решење Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд

утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Привредни суд у Београду је оспореним решењем Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године одбацио као недозвољен приговор подносиоце уставне жалбе ради убрзавања стечајног поступка у предмету тог суда Ст. 108/10. У образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено: да је решењем Привредног суда у Београду Ст. 108/10 од 18. септембра 2017. године, које је постало правноснажно 4. октобра 2017. године, предметни стечајни поступак над стечајним дужником закључен и настављен над стечајном масом стечајног дужника; да с обзиром на то да је приговор ради убрзавања поступка поднет након правноснажног окончања предметног стечајног поступка, то суд налази да нису испуњене процесне претпоставке за заштиту права, у смислу члана 5. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року.

Решењем Привредног апелационог суда Рж.ст. 1112/17 од 27. октобра 2017. године, које је приложено уз уставну жалбу, преиначено је првостепено решење од 4. септембра 2017. године (којим је одбијен приговор ради убрзавања поступка), тако што је усвојен приговор Л.М. ради убрзавања стечајног поступка у предмету Привредног суда у Београду Ст. 108/10. У том решењу је наведено да је тај суд имао у виду да је у међувремену решењем Привредног суда у Београду Ст. 108/10 од 18. септембра 2017. године закључен стечајни поступак над стечајним дужником, али да је исти настављен над стечајном масом, па су испуњени услови да се утврди повреда права на суђење у разумном року јер поступак стечаја није окончан.

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 заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15) прописано је: да право на суђење у разумном року има свака странка у судском поступку, што укључује и извршни поступак, сваки учесник по закону којим се уређује ванпарнични поступак, а оштећени у кривичном поступку, приватни тужилац и оштећени као тужилац само ако су истакли имовинско-правни захтев (у даљем тексту: странка) (члан 2. став 1.); да су правна средства којима се штити право на суђење у разумном року приговор ради убрзавања поступка (у даљем тексту: приговор), жалба и захтев за правично задовољење (члан 3. став 1.); да се приговор и жалба могу поднети док се поступак не оконча (члан 5. став 1.); да странка подноси приговор суду који води поступак или суду пред којим се води поступак ако сматра да је јавни тужилац повредио њено право (члан

7. став 1.); да председник суда решењем одбацује или одбија приговор без испитног поступка, или води испитни поступак и да се приговор одбацује ако одсуство неког обавезног елемента приговора онемогућава да се по њему поступа, затим ако је приговор поднело неовлашћено лице или ако је преурањен, те да против решења о одбацивању приговора није дозвољена жалба (члан 8. ст. 1. и 2.).

5. Како се наводи уставне жалбе о повреди права на правично суђење своде на тврдњу о произвољној примени и тумачењу меродавног права, Уставни суд подсећа да се у више својих одлука изјаснио о томе да су редовни судови у првом реду позвани да тумаче и примењују меродавно право и да задатак Уставног суда није да испитује правилност њихових правних закључака и да на тај начин поступа као инстанциони суд, али да произвољна или арбитрерна примена меродавног процесног или материјалног права на штету подносиоца може да доведе до повреде уставног права на правично суђење, те да, стога, у одређеним ситуацијама које зависе од чињеница и околности конкретног случаја и наведених уставноправних разлога, има основа да се повреда права на правично суђење цени и са становишта примене меродавног права (видети, између осталих, одлуке Уставног суда Уж-616/2008 од 2. децембра 2010. године и Уж-1038/2008 од 9. јуна 2011. године на: www.ustavni.sud.rs).

Уставни суд, најпре, констатује да се уставном жалбом оспорава решење Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године којим је одбачен као недозвољен приговор подносиоца уставне жалбе ради убрзавања стечајног поступка у предмету тог суда Ст. 108/10, са образложењем да је решењем тог суда закључен предметни стечајни поступак над стечајним дужником и настављен над стечајном масом стечајног дужника, а како је наведени приговор поднет након правноснажног окончања предметног стечајног поступка, то нису испуњене процесне претпоставке за заштиту права на суђење у разумном року.

Уставни суд, даље, констатује да је у правноснажном усвајајућем решењу Привредног апелационог суда Рж.ст. 1112/17 од 27. октобра 2017. године заузето правно становиште да су испуњени услови да се утврди повреда права на суђење у разумном року, јер стечајни поступак није окончан, пошто је закључен над стечајним дужником, али је настављен над стечајном масом стечајног дужника. Овакво правно становиште другостепеног суда је, по оцени Уставног суда, уставноправно прихватљиво. Уставни суд, такође, указује на то да је овакво правно становиште Привредног апелационог суда у складу са праксом Уставног суда, у складу са којом се одбацују уставне жалбе у којима се тражи утврђење повреде права на суђење у разумном року у стечајним поступцима који су окончани над стечајним дужницима, али настављени над стечајном масом стечајног дужника, са образложењем да су ти поступци још увек у току, те да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд, у смислу Закона о заштити права на суђење у разумном року.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је правно становиште које је заузето у оспореном решењу Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године да је приговор ради убрзавања предметног стечајног поступка недозвољен јер је поднет након његовог правноснажног окончања, уставноправно неприхватљиво.

6. Полазећи од изложеног, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је оспореним решењем Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године подносиоци уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде наведеног уставног права могу отклонити само поништајем оспореног решења Привредног суда у Београду Р4. Ст. 668/17 од 22. јануара 2018. године и одређењем да надлежни суд донесе нову одлуку о приговору подносиоцике уставне жалбе ради убрзавања стечајног поступка који се води пред тим судом у предмету Ст. 108/10, одлучујући као у тачки 2. изреке, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду.

7. Како је Уставни суд утврдио повреду права на правично суђење и одредио отклањање штетних последица, то није посебно разматрао истакнуту повреду права 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.

Одлука Уж-10959/2017 од 24. октобра 2019. године

**Није повређено право на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(парнични поступак против државе као тужене)**

Одбацивање тужбе због недостављања прописаног доказа.

Лице које планира да поднесе тужбу против Републике Србије, поред обавезе обраћања Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање спора, има и обавезу да, у случају неуспеха мирног решавања спора, уз тужбу достави и доказ о овом обраћању. У конкретном случају, претходно обраћање Републичком јавном правобранилаштву је представљало процесну претпоставку и услов за допуштеност тужбе, те је достављање доказа о испуњености ове претпоставке и услова – обавеза коју странка мора испунити у тренутку подношења поднеска/тужбе. То значи да је подносиоцика била у обавези да уз тужбу поднесе и доказ о претходном обраћању Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање спора, а испуњеност процесних претпоставки за

подношење тужбе у конкретном случају – претходно обраћање Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање спора и достављање доказа с тим у вези, могла се ценити само у фази претходног испитивања тужбе, након које је суд овлашћен да донесе решење којим се тужба одбацује ако утврди да је тужба неразумљива или непотпуна (члан 294. став 1. тачка 7) ЗПП). Стога Уставни суд сматра да начин на који је примењено ограничење права на приступ суду у конкретном случају није нарушио саму суштину права, као и да одбацивањем тужбе због неиспуњености процесне претпоставке за допуштеност тужбе подносиоцима није била ускраћена могућност да поново, под условима и на начин прописан одредбама члана 98. став 4. и члана 193. став 3. ЗПП, поднесе нову тужбу, па јој оспореним решењима није повређено право на приступ суду, као елемент права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Ј. Ш. изјављена против решења Првог основног суда у Београду П. 25379/12 од 25. децембра 2012. године и решења Вишег суда у Београду Гж. 3728/13 од 27. марта 2014. године у односу на истакнуту повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. Ј. Ш. из Ваљева поднела је Уставном суду, 5. јуна 2014. године, преко пуномоћника Д. Ж, адвоката из Ваљева, уставну жалбу против аката наведених у изреци, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на имовину из члана 58. став 1. Устава.

Подноситељка уставне жалбе наводи да је, сагласно члану 193. Закона о парничном поступку, пре подношења тужбе против Републике Србије њеном заступнику – Републичком јавном правобранилаштву, поднела предлог за мирно решавање спора, на који није одговорено у законом прописаном року од 60 дана. Даље наводи да је ове околности навела у тужби, али да су судови, и поред тога, одбацили њену тужбу, са образложењем да није доставила доказ о подношењу предлога за мирно решење спора. Подносиоцима сматра да је суд, уколико је сумњао у испуњеност услова за подношење тужбе, могао од ње да тражи достављање повратнице о датуму слања предлога. Сматра да суд није могао да, позивајући се на одредбе члана 193. ст. 1. и 4. Закона о парничном поступку, пре одржавања припремног рочишта и утврђивања спорне чињенице, доноси оспорена решења, јер ове одредбе подносиоцима не обавезују да наведени доказ достави суду, већ једино да се пре подношења тужбе обрати заступнику тужене. С тим у вези додаје и да је чланом 308. Закона о парничном поступку регулисано да је последњи

рок за достављање доказа припремно рочиште или рочиште за главну расправу, те закључује да су јој означена права повређена и тиме што суд спорну чињеницу – да ли је пре подношења тужбе поднела Републичком јавном правобранилаштву предлог за мирно решавање спора – није утврђивао, већ је о истој извео паушалан закључак. Предлаже да Уставни суд утврди повреду уставних права и одреди да се уклоне штетне последице на тај начин што ће подносиатељки уставне жалбе бити омогућено правично и законито суђење по већ постављеном тужбеном захтеву.

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 списе предмета Првог основног суда у Београду П. 25379/12, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Тужиља Ј. Ш, овде подносиатељка уставне жалбе, поднела је 17. децембра 2012. године, преко пуномоћника из реда адвоката, Првом основном суду у Београду тужбу против тужене Републике Србије – Министарство правде, Високи савет судства, ради накнаде нематеријалне штете за претрпљене душевне болове због повреде части и угледа. У тужби је наведено да се тужиља „претходно обратила захтевом Републичком јавном правобраниоцу за мирно решавање овог спора, али да исти није одговорио на захтев у року од 60 дана, па је јасно да се право на накнаду штете једино може остварити путем тужбе“.

Уз тужбу је приложила Одлуку Високог савета судства од 25. децембра 2009. године, Одлуку Уставног суда од 24. јула 2012. године и Одлуку Високог савета судства од 18. септембра 2012. године, све у копији, што је као прилог наведено и у самој тужби.

Оспореним решењем Првог основног суда у Београду П. 25379/12 од 25. децембра 2012. године тужба је одбачена. Суд је у образложењу навео да је решење донето применом одредбе 193. став 4. Закона о парничном поступку, јер тужиља није доставила доказ да је, у складу са чланом 193. став 1. поменутог закона, поднела Републичком јавном правобраниоцу предлог за мирно решавање спора.

Против оспореног првостепеног решења тужиља је изјавила жалбу уз коју је приложила: поднесак насловљен на Републичко јавно правобранилаштво са датумом 15. октобар 2012. године, означен као „Предлог за мирно решење спора“ на основу Одлуке Уставног суда којом је усвојена жалба, а који не садржи пријемни печат адресата, нити потпис подносиатељке; копију

повратнице о слању пошиљке Републичком јавном правобранилаштву са датумом 16. октобар 2012. године и копију захтева упућеног Првом основном суду у Београду за копирање предлога за мирно решавање спора од 16. јануара 2013. године.

Оспореним решењем Вишег суда у Београду Гж. 3728/13 од 27. марта 2014. године, донетим у жалбеном поступку, потврђено је првостепено решење. Другостепени суд је оценио да је правилно поступио нижестепени суд када је применом члана 193. став 4. Закона о парничном поступку одбацио тужбу, јер тужила уз њу није доставила доказ да се обратила Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање спора, како то налаже члан 193. поменутог закона. Оценио је и као неосноване тужилине жалбене наводе – да је првостепени суд погрешно, јер се тужила пре подношења тужбе обраћала заступнику тужене и доставила доказ о томе суду, из разлога што, како је наведено, „у спису не постоји доказ да се тужилац обратио Републичком јавном правобранилаштву који је предат уз тужбу, него постоји тај доказ поднет тек уз жалбу, што је у смислу члана 372. ЗППа недопуштено“.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду подносиоца позива, јемчи се: право на правично суђење (члан 32. став 1.); право на имовину (члан 58.).

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11), који се примењивао у конкретном случају, било је прописано: да поднесци морају да буду разумљиви, да садрже све оно што је потребно да би по њима могло да се поступи, а нарочито означавање суда, име и презиме, пословно име привредног друштва или другог субјекта, пребивалиште или боравиште, односно седиште странака, њихових законских заступника и пуномоћника ако их имају, предмет спора, садржину изјаве и потпис подносиоца и да ако изјава садржи захтев, странка је дужна да у поднеску наведе чињенице на којима захтев заснива, као и доказе ако је то потребно (члан 98. ст. 3. и 4.); да је лице која намерава да поднесе тужбу против Републике Србије дужно да пре подношења тужбе Републичком јавном правобранилаштву достави предлог за мирно решавање спора, осим ако је посебним прописом предвиђен рок за подношење тужбе и да предлог за мирно решавање спора мора да садржи све податке из члана 192. овог закона, те да се, ако у року из става 2. овог члана Републички јавни правобранилац не одговори на предлог, сматра да предлог није прихваћен и у том случају лице из става 1. овог члана може да поднесе тужбу надлежном суду и да ће суд да одбаци тужбу као недозвољену, ако није поднет предлог из става 1. овог члана, односно ако није протекао рок из става 2. овог члана (члан 193. ст. 1, 3. и 4.); да је странка дужна да најкасније на припремном рочишту, односно на првом рочишту за главну расправу ако припремно рочиште није обавезно (члан 302.) изнесе све чињенице потребне за образложење својих предлога, да предложи доказе којима се потврђују изнете чињенице, да се изјасни о наводима и понуђеним доказима противне странке, као и да предложи временски оквир за спровођење поступка (члан 308. став 1.).

5. Имајући у виду садржину уставне жалбе и наводе подносиоце да суд није могао да донесе оспорене акте применом члана 193. ст. 1. и 4. Закона о парничном поступку из разлога што поменуте одредбе прописују обавезу обраћања заступнику државе, а не обавезу достављања доказа о томе, те да је у том случају суд могао од ње да затражи доказ на поменуту околност, а не да одбаци тужбу – као и захтев уставне жалбе, Уставни суд налази да се наводима уставне жалбе доводи у питање правилност закључка судова о испуњености услова за доношење оспорених одлука, тј. примена меродавног процесног права, а чиме се истиче повреда права на приступ суду.

Уставни суд подсећа да је у својој пракси сматрао да доношењем одлуке о одбацивању тужбе може да буде доведено у питање право на приступ суду, као елемент права на правично суђење, уколико је таква одлука донета произвољном применом одредаба процесног закона (видети Одлуку Уж-8731/2013 од 4. фебруара 2016. године на: www.ustavni.sud.rs). Како се и у овом случају поставља питање да ли су оспорена решења којима је одбачена подносиоцина тужба заснована на произвољној примени процесног права, а да је захтевом из уставне жалбе од Уставног суда тражено да подносиоци омогући мериторно решавање по постављеном тужбеном захтеву, Уставни суд је наводе уставне жалбе о повреди права на правично суђење разматрао са аспекта повреде права на приступ суду, као елемента права на правично суђење.

Уставни суд подсећа да према пракси Европског суда за људска права, коју прихвата и овај суд, право на приступ суду подразумева и право покретања поступка пред судом у грађанским стварима. Међутим, то право није апсолутно, већ може бити предмет одређених ограничења. Подразумева се да су та ограничења допуштена, јер право на приступ по самој својој природи захтева уређење од стране државе (видети пресуду *Момчиловић ирошић Хрвајске*, од 26. марта 2015. године, број представке 11239/11, ст. 41. и 42.). Према ставовима Европског суда за људска права, државе имају слободу да уведу ограничења за потенцијалне парничаре, све док та ограничења теже остварењу легитимног циља, сразмерна су и нису до те мере далекосежна и свеобухватна да доводе у питање саму суштину права (видети пресуду *Ashingdane ирошић Велике Британије*, од 28. маја 1985. године, број представке 8225/78, став 57.). Такође Европски суд је истицао да је у начелу прихватљиво да се установе процесна ограничења и захтеви у домаћем праву ради бољег и ефикаснијег функционисања правосуђа, али да та ограничења не би смела да обезвреде саму суштину права на приступ суду (видети пресуду *Hadjianastassiou ирошић Грчке*, од 16. децембра 1992. године, број представке 12945/87, ст. 32. до 37.). Када је приступ неког појединца ограничен, било силом закона или чињенично, Европски суд за људска права ће испитати да ли је наметнуто ограничење угрозило суштину права, а посебно да ли је тежило да оствари легитимни циљ, као и да ли је постојао разуман однос сразмерности између употребљених средстава и циља који се желео остварити (видети пресуду *Момчиловић ирошић Хрвајске*, став 43.).

Примењујући наведене ставове на конкретан случај, Уставни суд прво констатује да из одредаба члана 193. Закона о парничном поступку произлази да претходно обраћање лица које сматра да је оштећено актом/радњом Републике Србије њеном заступнику представља процесну претпоставку за допуштеност тужбе. По схватању Уставног суда, овакво законско решење представља ограничење права на приступ суду за потенцијалне парничаре. Уставни суд је даље разматрао питање да ли ово ограничење права тежи остварењу легитимног циља и закључио да циљ ових норми јесте да се спор реши закључењем нагодбе/поравнања, те да се на тај начин избегне покретање и вођење судских поступака, што значи да је ограничење установљено због постизање судске ефикасности и економичности. Коначно, Уставни суд је разматрао да ли је у конкретном случају наметнутим ограничењем успостављен разуман однос сразмерности између употребљених средстава и циља који се желео остварити. По схватању Уставног суда, претходно обраћање подносиоце заступнику Републике Србије служи управо да се покуша да се спор реши закључењем нагодбе/поравнања, те да се на тај начин избегне покретање и вођење судских поступака, а све у циљу постизање судске ефикасности и економичности. По мишљењу Уставног суда, ова обавеза, сама по себи, није умањила приступ подносиоце суду на начин или у мери којом би била нарушена сама суштина права.

Међутим, имајући у виду околности конкретног случаја, даљи задатак Уставног суда је да процени да ли је начин на који је ово ограничење примењено у конкретном случају, умањило приступ подносиоце суду на начин или у мери којим би била нарушена сама суштина права. Конкретније, пред Уставни судом се, у погледу сразмерности, постављају следећа спорна питања: да ли је подносиоцека приликом подношења тужбе морала да достави и доказ о томе да се претходно обраћала Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање спора; да ли је суд у конкретном случају био у обавези да позове подносиоцеку да уреди тужбу тако што ће доставити доказ о испуњености процесних претпоставки за подношење тужбе против Републике Србије; да ли се у конкретном случају могу применити одредбе члана 308. Закона о парничном поступку у погледу обавезе и права подносиоцека да достави суду овај доказ, односно у погледу одређивања тренутка до када подносиоцека то може учинити.

У вези са постављеним спорним питањима, Уставни суд најпре констатује да је увидом у списе предмета утврдио да је у тужби коју је подносиоцека изјавила Првом основном суду у Београду наведено да се она „претходно обратила захтевом Републичком јавном правобраниоцу за мирно решавање овог спора...“, да су уз тужбу достављени други докази, али не и доказ о подношењу оваког захтева. Подносиоцека је тај доказ (непотписан и без пријемног печата) приложила уз жалбу.

У погледу првог питања – да ли је подносиоцека приликом подношења тужбе морала да достави и доказ о томе да се претходно обраћала Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање

спора, Уставни суд сматра да лице које планира да поднесе тужбу против Републике Србије, поред обавезе обраћања Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање спора, има и обавезу да, у случају неуспеха мирног решавања спора, уз тужбу достави и доказ о овом обраћању. На овакав закључак Уставног суда упућују одредбе члана 193. Закона о парничном поступку, као и одредбе члана 98. ст. 3. и 4. истог закона које предвиђају обавезу странке да у поднеску наведе све чињенице на којима заснива захтев, као и доказе с тим у вези. У конкретном случају, претходно обраћање Републичком јавном правобранилаштву је представљало процесну претпоставку и услов за допуштеност тужбе, те је достављање доказа о испуњености ове претпоставке и услова свакако обавеза коју странка мора испунити у тренутку подношења поднеска/ тужбе. То значи да је подносиатељка била у обавези да уз тужбу поднесе и доказ о претходном обраћању Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање спора.

У вези другог спорног питања – да ли је суд у конкретном случају био у обавези да позове подносиатељку да уреди тужбу тако што ће доставити доказ о испуњености процесних претпоставки за подношење тужбе против Републике Србије, Уставни суд је пошао од одредбе члана 101. став 5. Закона о парничном поступку која је прописивала да ће суд неразумљив или непотпун поднесак који је у име странке поднео пуномоћник одбацити, без обавезе да га врати ради исправке, као што је то случај када се ради о странци која нема пуномоћника (став 1.). Ова одредба, по мишљењу Уставног суда, установљена је управо с циљем да се промовише начело судске ефикасности и економичности. Прихватање супротног становишта, на коме инсистира подносиатељка, коју је заступало стручно лице, адвокат – да је суд, уколико је сумњао да су испуњене процесне претпоставке за подношење тужбе против Републике Србије, могао од ње да тражи достављање одговорајућег доказа (повратнице о датуму слања предлога заступнику тужене), довело би до враћања парничног поступка истражном начелу. Уставни суд указује да је ово начело напуштено још доношењем Закона из 2004. године, управо из разлога што пасивно држање странака није имало никакве последице по њих, а суд је био тај који је дефинисао које су то одлучујуће чињенице, позивао странке да се изјасне о њиховом постојању, прикупљао и изводио доказе, па чак и оне које ниједна странка није предложила, а што је за последицу имало дуго, неефикасно и неекономично трајање поступака.

Из претходно изнетих разлога, а у погледу трећег питања, уставноправно неприхватљиво је и подносиатељкино позивање на члан 308. Закона о парничном поступку, будући да је у конкретном случају „чињеница“ која се утврђивала, односно „доказ“ који се предлагао није онај који је наведен у поменутом члану 308. Закона о парничном поступку, те их подносиатељка није могла доставити најкасније на припремном рочишту, односно првом рочишту за главну расправу. По оцени Уставног суда, испуњеност процесних претпоставки за подношење тужбе у конкретном случају – претходно

обраћање Републичком јавном правобранилаштву предлогом за мирно решавање спора и достављање доказа с тим у вези могла се ценити само у фази претходног испитивања тужбе, након које је суд овлашћен да донесе решење којим се тужба одбацује ако утврди да је тужба неразумљива или непотпуна (члан 294. став 1. тачка 7)).

Имајући у виду напред изложено, Уставни суд сматра да начин на који је примењено ограничење права на приступ суду у конкретном случају није нарушио саму суштину права. Додатно, Уставни суд сматра и да је оваквом процесном последицом – одбацивањем тужбе због неиспуњености процесне претпоставке за допуштеност тужбе, подносиоци суштински није била ускраћена могућност да поново, под условима и на начин прописан одредбама члана 98. став 4. и члана 193. став 3. Закона о парничном поступку, поднесе нову тужбу.

На овакав закључак указују и ставови Европског суда за људска права изнети у пресуди *Момчиловић и ројив Хрватске* (број представке 11239/11). У овом предмету Европски суд за људска права је оценио да поновно предузимање исте процесне радње – обраћање Државном правобранилаштву ради покушаја решавања спора мирним путем, у погледу које су подносиоци тврдили да за њих представља несразмеран терет, јер је њихов захтев поводом истог питања претходно одбијен 1998. године, за подносиоце не представља претерани терет. Европски суд је закључио да су подносиоци, пропуштањем да поступе у складу са одредбама Закона о парничном поступку из 2003. године које су регулисале обавезу обраћања Државном правобранилаштву пре подношења тужбе, фактички спречили судове да у меритуму размотре њихов захтев за накнаду штете.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспореним решењима, којима је одбачена подносиоцина тужба, њој није повређено право на приступ суду, као елемент 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), у односу на означено право одбио уставну жалбу као неосновану и одлучио као у првом делу изреке.

6. Имајући у виду садржину оспорених аката, Уставни суд је оценио да се они не могу довести у везу са Уставом утврђеном садржином права на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, из члана 58. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

7. С обзиром на све наведено, 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.

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(извршни поступак – ради изрицања судских пенала)**

Уставни суд оцењује да се у ситуацији када извршни дужник није испунио своју обавезу утврђену извршном исправом, нити су подносиоци уставне жалбе поднели предлог за извршење исте да би обавеза плаћања судских пенала могла престати у смислу члана 341. став 4. Закона о извршењу и обезбеђењу, закључак Основног суда у Врбасу у оспореном акту И. 231/2017 од 18. јуна 2018. године да је поступак ради изрицања судских пенала окончан исказује као произвољан, јер није утемељен нити у нормама процесног права, нити у нормама релевантног материјалног права, због чега је уставна жалба усвојена и утврђено да је оспореним актом повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење и одређено отклањање штетних последица поништајем оспореног акта.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба П. М. и С. М. и утврђује да је подносиоцима уставне жалбе закључком Основног суда у Врбасу И. 231/2017 од 18. јуна 2018. године повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се закључак Основног суда у Врбасу И. 231/2017 од 18. јуна 2018. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. П. М. и С. М, обоје из Равног Села, изјавили су Уставном суду, 21. јула 2018. године, преко пуномоћника М. В, адвоката из Змајева, уставну жалбу против закључка Основног суда у Врбасу И. 231/2017 од 18. јуна 2018. године, због повреде права на правично суђење и права на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

Подносиоци у уставној жалби, поред осталог, наводе: да је став Основног суда у Врбасу да извршни поступак изрицања судских пенала окончан, само због тога што они као извршни повериоци нису у истом поступку поднели и предлог за извршење изречених судских пенала, произвољан; да се предлог за извршење изречених судских пенала може поднети све док извршни дужник не испуни своју неовчану обавезу или док извршни повериоци не поднесу предлог за извршење извршне исправе којом је утврђена неовчана обавеза извршног дужника; да је у правној поуци у оспореном закључку наведено да против њега није дозвољен правни лек, што је по њиховом мишљењу погрешно, чиме им је ускраћено и право на правно средство из члана 36. став 2. 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. У спроведеном поступку, Уставни суд је извршио увид у оспорени акт и осталу документацију приложену уз уставну жалбу, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Правноснажном и извршном пресудом Основног суда у Врбасу (у даљем тексту: Основни суд) П. 1089/14 од 11. маја 2016. године обавезана је тужена Општина Врбас, да са предметних непокретности које су у јавној својини измести дивљу депонију која се налази у близини куће у којој станују тужиоци, овде подносиоци уставне жалбе, и изврши дегазацију терена и обезбеди предметну локацију, како би се избегло даље одлагање отпада, све у року од 30 дана од дана правноснажности пресуде под претњом принудног извршења.

Подносиоци уставне жалбе, у својству извршних поверилаца, поднели су 29. маја 2017. године предлог којим су предложили да Основни суд наложи извршном дужнику – Општини Врбас, да у року од осам дана испуни обавезу утврђену наведеном пресудом, те да уколико то не учини, да им на име судских пенала плати по 5.000 динара за сваки дан задоцњења за период од истека рока до подношења предлога за извршење.

Поступајући по наведеном предлогу, Основни суд је донео решење И. 231/2017 од 19. септембра 2017. године којим је наложено извршном дужнику да испуни своју обавезу утврђену пресудом Основног суда П. 1089/14 од 11. маја 2016. године, у року од осам дана од дана пријема тог решења, док је ставом другим прописано да уколико извршни дужник не испуни своју обавезу у датом року, дужан је да извршним повериоцима плаћа износ од по 1.000 динара за сваки дан задоцњења за период од истека рока, па до подношења предлога за извршење извршне исправе.

Оспореним закључком Основног суда И. 231/2017 од 18. јуна 2018. године извршни поступак против извршног дужника ради изрицања судских пенала је закључен. У образложењу закључка је наведено да је чланом 342. Закона о извршењу и обезбеђењу прописано да суд који је изрекао судске пенале доноси на предлог извршног повериоца и у истом извршном поступку решење о извршењу решења о изреченим судским пеналима, те како је такав предлог извршних поверилаца изостао, суд сматра да је поступак ради изрицања судских пенала окончан, па је на основу сходне примене члана 130.

став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу, донео такав закључак. У поуци о правном леку је наведено да против тог закључка правни лек није дозвољен.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду, поред осталих, подносилац позива у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 – Аутентично тумачење и 113/17 – Аутентично тумачење) (у даљем тексту: ЗИО) је прописано: да ако извршни дужник не испуни обавезу на чињење, нечињење или трпљење утврђену извршном исправом, суд може у извршном поступку, на предлог повериоца као извршног повериоца, да наложи извршном дужнику да у року од осам дана испуни своју обавезу (накнадни рок) и изрекне му да, ако обавезу не испуни у накнадном року, плати извршном повериоцу одређени износ новца за сваки дан задоцњења или неку другу јединицу времена (судски пенали), за распон времена од истека накнадног рока па док извршни поверилац не поднесе предлог за извршење извршне исправе (став 1.), да накнадни рок почиње да тече од дана када извршни дужник прими решење о изрицању судских пенала, а приговор не утиче на ток рока (став 2.) (члан 340.); да обавеза да се плате судски пенали престаје кад извршни дужник испуни обавезу или кад извршни поверилац поднесе предлог за извршење извршне исправе којом је утврђена неновчана обавеза извршног дужника (члан 341. став 4); да суд који је изрекао судске пенале доноси, на предлог извршног повериоца и у истом извршном поступку, решење о извршењу решења о изреченим судским пеналима, пре његове правноснажности, да против решења о извршењу дозвољен је приговор (члан 342.).

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) је прописано да кад дужник не изврши о року неку своју неновчану обавезу утврђену правноснажном одлуком, суд може, на тражење повериоца, одредити дужнику накнадни примерен рок и изрећи, а у циљу утицања на дужника и независно од сваке штете, да ће дужник, ако не изврши своју обавезу у том року, бити дужан исплатити повериоцу извесну своту новца за сваки дан задоцњења, или за коју другу јединицу времена, почев од истека тог рока, да кад дужник накнадно испуни обавезу, суд може смањити тако одређену своту, водећи рачуна о сврси због које је наредио њено плаћање (члан 294.).

5. Анализирајући оспорени акт са становишта цитираних одредаба закона и навода уставне жалбе, Уставни суд указује да подносиоци уставне жалбе сматрају да им је право на правично суђење повређено тиме што је Основни суд произвољно применио одредбе процесног закона, окончавши извршни поступак, у ситуацији када за то није био законских услова.

С тим у вези, Уставни суд подсећа да у поступку по уставној жалби није надлежан да оцењује правилност закључака редовних судова, јер би у

том случају, поступајући као инстанциони суд, изашао из граница својих овлашћења. Једини изузетак од наведеног правила постоји у ситуацији када су закључци редовних судова очигледно произвољни и арбитрерни у тој мери да за последицу имају повреду уставних права и слобода. С тим у вези, Уставни суд указује и на став Европског суда за људска права, према којем грешка у примени права или утврђивању чињеница учињена од стране националног суда, која је тако приметна да се може окарактерисати као „очигледна грешка“, може нарушити правичност поступка (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Bochan йроїїив Україне*, од 5. фебруара 2015. године, број представке 22251/08, став 62, као и Одлуку Уставног суда Уж-4231/2016 од 20. септембра 2017. године).

Уставни суд подсећа да су подносиоци уставне жалбе на основу правноснажне и извршне пресуде поднели предлог извршном суду ради доношења решења о судским пеналима. Извршни суд је решењем наложио извршном дужнику да испуни своју обавезу утврђену извршном исправом (пресудом) у року од осам дана од дана пријема тог решења, док је ставом другим прописао да уколико извршни дужник не испуни своју обавезу у датом року, дужан је да извршним повериоцима плаћа по 1.000 динара за сваки дан задоцњења за период од истека рока, па до подношења предлога за извршење извршне исправе. Из изложеног следи да су се подносиоци уставне жалбе, слободни у свом избору, уместо подношења предлога за извршење, определили да поднесу предлог за доношење решења о судским пеналима, са намером да приморају дужника да испуни обавезу наметнуту извршном исправом. Што се тиче самог института судских пенала, његов материјалноправни аспект је регулисан одредбама члана 294. ЗОО, којима су одређени услови за његову примену и који морају бити кумулативно испуњени, док је процесноправни аспект регулисан одредбама чл. 339. до 342. ЗИО.

Уставни суд указује да се, у конкретном случају, као кључно поставља питање до када је извршни дужник дужан да плаћа судске пенале. Наведена одредба члана 294. став 1. ЗОО даје одговор питање од ког момента је дужник дужан да плаћа судске пенале, а то је – од истека накнадног примереног рока (за извршење обавезе), али не прописује до када је дужник дужан да их плаћа. Међутим, како се сврха принудног извршења састоји у томе да се фактичко стање на терену уподоби са правним стањем утврђеним извршном исправом, то се као логичан закључак намеће да дужник плаћа судске пенале све до момента док добровољно не испуни своју обавезу утврђену извршном исправом, као што то уосталом прописује одредба члана 341. став 4. ЗИО. Поред тога, истом одредбом је прописано и да обавеза плаћања судских пенала престаје када поверилац поднесе предлог за извршење извршне исправе којом је утврђена неновчана обавеза дужника. Другим речима, када се поверилац определи за своје примарно право и поднесе предлог за извршење одлуке на којој заснива своје право, од тог момента његово право на судске пенале престаје, а уколико су били одређени, они се више не обрачунавају.

Примењујући наведено на конкретан случај, за Уставни суд је, са аспекта Уставом зајемченог права на правично суђење, спорно то што је извршни суд узео, као (тренутак) основ престанка права на судске пенале, чињеницу да подносиоци нису поднели предлог за доношење решења о извршењу изречених судских пенала. Овакав закључак се не исказује као уставноправно прихватљив, јер из садржине наведених одредаба ЗИО и ЗОО не произлази обавеза извршног повериоца да уопште поднесе такав предлог, нити је било где прописано да ће уколико то не уради, суд обуставити, односно окончати извршни поступак. Уставни суд стога оцењује да се, у ситуацији када дужник није испунио своју обавезу утврђену извршном исправом, нити су подносиоци уставне жалбе поднели предлог за извршење исте, закључак Основног суда да је поступак ради изрицања судских пенала окончан исказује као произвољан, због тога што није утемељен, нити у нормама процесног права, нити у нормама релевантног материјалног права.

6. На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), Уставни суд је у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу, те утврдио да је оспореним закључком Основног суда у Врбасу И. 231/2017 од 18. јуна 2018. године повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, док је у тачки 2. изреке поништио означени закључак.

7. Имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и да је одредио начин отклањања штетних последица поништајем оспореног акта, Уставни суд није посебно разматрао да ли је дошло до повреде права на правно средство, зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава.

8. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8692/2018 од 5. децембра 2019. године

**Повреда права на поштовање дома,
зајемченог чланом 8. Европске конвенције
за заштиту људских права и основних слобода
(парнични поступак – стамбени спор)**

Имајући у виду да су се поступајући судови, и поред указивања подносиоцима на питање права на поштовање дома, ограничили само на утврђење да ли је она имала законит правни основ за коришћење спорног стана, без упуштања у оцену да ли је предметно ограничење права (исељење из стана) имало легитиман циљ и да ли је било неопходно у демократском друштву, односно да ли је било пропорционално легитимном циљу чијем се постизању тежило, Уставни суд налази да подносиоцима у парничном поступку нису биле обезбеђене одговарајуће процесноправне гаранције са становишта заштите права на поштовање дома. Такав пропуст судова

представља разлог за утврђење повреде права на поштовање дома. Стога је Уставни суд утврдио да је оспореном пресудом Апелационог суда у Београду повређено право подносиоце уставне жалбе на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, па је уставну жалбу усвојио и одредио да се штетне последице утврђене повреде права отклоне поништајем оспорене пресуде и поновним одлучивањем о жалбама странака изјављеним против првостепене пресуде Првог основног суда у Београду.

Како је оспореном пресудом и тужиља за главно мешање – противтужена С. П, која није поднела уставну жалбу, обавезана да се исели из тог стана, из суштински истих правних разлога као и подносиоца уставне жалбе, а узимајући у обзир и правну природу и међусобну условљеност и конекситет предметних тужбених и противтужбених захтева, Уставни суд је утврдио да ова одлука има правно дејство и према С. П.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. П. и утврђује да је пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године повређено право подносиоце уставне жалбе на поштовање дома, зајемчено чланом 8. Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалбама странака изјављеним против пресуде Првог основног суда у Београду П. 17929/11 од 18. маја 2012. године.

3. Ова одлука има правно дејство и према С. П, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду.

4. Одбацује се уставна жалба Д. П. изјављена против решења Врховног касационог суда Рев. 14/18 од 28. фебруара 2018. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. П. из Београда поднела је Уставном суду, 24. марта 2017. године, преко пуномоћника М. Р. П, адвоката из Београда, уставну жалбу, допуњену поднесцима од 10. и 27. новембра 2017. године, против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на имовину, из члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58. став 1. Устава Републике Србије, односно из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола број 1 уз наведену Европску конвенцију. Подносиоца уставне жалбе је истакла и повреду права на поштовање дома, као елемента права на поштовање приватног и породичног живота из члана 8. Европске конвенције.

Уставном жалбом оспорена је другостепена пресуда донета у парничном поступку вођеном по тужби и противтужби ради утврђења права на закуп на предметном стану и исељења из тог стана, а у коме је подносиатеља уставне жалбе имала својство тужиље-противтужене. Повреду права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на имовину подносиатеља, у суштини, заснива на наводима о погрешној примени материјалног права, садржаног у одредбама Закона о стамбеним односима и Закона о становању. У погледу тврдње о повреди права на имовину, подносиатеља је посебно указала и на чињеницу да су правни претходници њеног покојног супруга у замену за спорни стан дали два мања стана чији су били власници. Образажавајући повреду права на поштовање дома, подносиатеља је истакла да је у спорном стану живела 45 година, као и да су у судској одлуци, којом је њен покојни супруг стекао станарско право на том стану, она и њене ћерке наведене као чланови породичног домаћинства. Подносиатеља је предложила да Уставни суд одложи извршење оспорене пресуде до доношења одлуке о уставној жалби.

Поднеском од 10. новембра 2017. године подносиатеља уставне жалбе је у прилог својим тврдњама о повреди означених права указала и на Одлуку Уставног суда Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године, која је донета у готово идентичној чињеничној и правној ситуацији, као и на пресуде Врховног касационог суда Рев. 712/15 од 2. новембра 2016. године и Рев. 1409/16 од 11. маја 2017. године, донете у битно сличним правним ситуацијама. Такође, подносиатеља је истакла да је, у међувремену, принудним путем исељена из предметног стана 25. октобра 2017. године. Поднеском од 27. новембра 2017. године подносиатеља је определила захтев о коме Уставни суд треба да одлучи, предлажући да Суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених права и укине оспорену пресуду.

Подносиатеља уставне жалбе је поднеском од 19. октобра 2018. године, преко пуномоћника Н. И, адвоката из Београда, проширила уставну жалбу и на решење Врховног касационог суда Рев. 14/18 од 28. фебруара 2018. године, због повреде права из члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58. став 1. Устава и права из чл. 6. и 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Поднеском од 25. новембра 2019. године подносиатеља је допунила образложење уставне жалбе. Подносиатеља је оспорила правну оцену Врховног касационог суда да нису испуњени услови да о предметној ревизији одлучује као о изузетно дозвољеној, по основу члана 395. Закона о парничном поступку, као и оцену тог суда о недозвољености (редовне) ревизије због тога што је означена вредност предмета спора испод законом прописаног новчаног износа за изјављивање ревизије.

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 списе предмета Првог основног суда у Београду П. 17929/11 и документацију приложену уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Пресудом Првог основног суда у Београду П. 17929/11 од 18. маја 2012. године, у ставу првом изреке, дозвољено је преиначење учињено поднеском туженог-противтужиоца од 16. децембра 2011. године. У ставу другом изреке пресуде одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиље-противтужене, овде подносиоце уставне жалбе, којим је тражила да се утврди да је она после смрти свога супруга До. П, стекла својство закупца на неодређено време на стану, ближе означеном у изреци, који стан ће користити са члановима породичног домаћинства, својим ћеркама С. П. и И. П, што је тужени-противтужилац Б. С, дужан да призна и трпи, те да пресуда замењује уговор о закупу стана, док исти не буде закључен између парничних странака, у складу са одредбама Закона о становању. У ставу трећем изреке пресуде одбијен је као неоснован тужбени захтев по тужби за главно мешање тужиље-противтужене С. П. којим је тражила да суд утврди да је она носиоца права закупа на неодређено време на предметном стану, што су тужени-противтужилац и тужена, овде подносиоца уставне жалбе, дужни да признају. У ставу четвртом изреке пресуде усвојен је тужбени захтев туженог-противтужиоца и утврђено је да тужиља-противтужена, овде подносиоца уставне жалбе, и тужиља по тужби за главно мешање – противтужена немају право да предметни стан користе као носиоци права закупа на неодређено време, док је у ставу петом изреке усвојен тужбени захтев туженог- противтужиоца и обавезане су тужиља-противтужена и тужиља по тужби за главно мешање – противтужена да се иселе са свим лицима и стварима из предметног стана, као и да предају кључеве стана туженом-противтужиоцу, све у року од 15 дана од дана пријема писменог отправка пресуде, под претњом принудног извршења. Ставовима шестим и седмим изреке пресуде одлучено је о трошковима поступка, а ставом осмим укинута су означена решења првостепеног суда и обавезана је тужиља-противтужена да надокнади трошкове заступања од стране адвоката. У образложењу пресуде је, поред осталог, наведено: да је тужиља-противтужена у тужби навела да станује у предметном стану непрекидно од марта 1972. године; да је суд, читањем решења Трећег општинског суда у Београду Р. 1593/91 од 13. фебруара 1992. године, утврдио да је овим решењем утврђено да је противник предлагача Б. С, као власник стана, дужан да са предлагачем До. П. закључи уговор о закупу предметног стана, који ће предлагач користити са члановима породичног домаћинства Д. П. и ћеркама С. П. и И. П, те да то решење замењује уговор о закупу стана, док се уговор не закључи

по одредбама Закона о стамбеним односима; да је суд, читањем решења Трећег општинског суда у Београду Р. 74/06 од 21. децембра 2006. године, утврдио да је тим решењем предлагач Д. П. упућена на парницу против Б. С, ради утврђења да је стекла својство закупца предметног стана на неодређено време, а после смрти закупца – њеног супруга; да међу парничним странкама није било спорно да је носилац станарског права на предметном стану била свекрва тужиље-противтужене, а да је члан њеног породичног домаћинства био њен син, супруг тужиље-противтужене, са којим је она закључила брак 9. јула 1977. године; да је у поступку утврђења да је тужиља-противтужена пријавила пребивалиште на предметном стану 22. јуна 1978. године; да је након смрти Б. П, купац на предметном стану постао До. П, на основу наведеног решења суда од 13. фебруара 1992. године; да је До. П. преминуо 17. фебруара 2006. године, након чега је тужиља Д. П. покренула ванпарнични поступак ради доношења решења који замењује уговор о закупу предметног стана; да је тужиља по тужби за главно мешање С. П. ћерка Д. П. и покојног До. П. и да је она од рођења – 20. септембра 1977. године, живела у предметном стану; да је с обзиром на то да је тужиља-противтужена са До. П, као чланом породичног домаћинства носиоца станарског права на предметном стану, закључила брак након ступања на снагу Закона о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, број 29/73), суд оценио да тужиља-противтужена није стекла својство члана породичног домаћинства покојне Б. П, која је у време закључења брака била носилац станарског права, па самим тим нема право да настави са коришћењем стана; да како тужиља-противтужена није стекла својство члана породичног домаћинства покојне Б. П, она не може бити купац на предметном стану, у смислу члана 34. Закона о становању; да је суд, приликом доношења одлуке, имао у виду наводе тужиље-противтужене о томе да се она у предметни стан уселила 1972. године, од када је са покојним До. П. била у ванбрачној заједници, али је оценио да ови наводи не утичу на другачију одлуку суда; да тужиља-противтужена није могла постати члан породичног домаћинства покојне Б. П, пре удаје за покојног До. П, јер ванбрачна заједница до ступања на снагу Закона о браку и породичним односима није била законом регулисана, па из такве заједнице она није могла да стекне било каква права везана за коришћење стана и стицања својства члана породичног домаћинства; да како је тужиља по тужби за главно мешање С. П. рођена 20. септембра 1977. године, односно након ступања на снагу Закона о стамбеним односима из 1973. године, суд је оценио да ни она није могла постати члан породичног домаћинства покојне Б. П, због чега, у смислу члана 34. Закона о становању, не може бити купац на предметном стану; да како ни тужиља-противтужена, нити тужиља по тужби за главно мешање – противтужена, нису могле стећи својство члана породичног домаћинства носиоца станарског права – покојне Б. П, то је суд оценио да је основан тужбени захтев туженог-противтужиоца да тужене немају право да предметни стан користе као носиоци права закупа; да су обе тужиље услове за стицање својства члана породичног домаћинства стекле након 29. јула 1973.

године, односно након ступања на снагу Закона о стамбеним односима из 1973. године, када се усељењем у стан у приватној својини није могао стећи статус носиоца станарског права и члана породичног домаћинства; да с обзиром на то да је тужени-противтужилац власник предметног стана, те да се тај стан налази у државини тужиље-противтужене, као и њених ћерки (међу којима је и тужиља по тужби за главно мешање), иако оне немају правни основ за коришћење тог стана, суд је оценио да је основан захтев туженог-противтужиоца за иселење тужиља из предметног стана; да је суд, приликом доношења одлуке, имао у виду наводе тужиље-противтужене да она као корисник наведеног стана има право да исти трајно користи, као и да је тужени-противтужилац добио на коришћење друштвени стан, који стан је и откупио, али је оценио да ови наводи не утичу на другачију одлуку суда; да је суд, управо у овом поступку, утврдио да тужиља-противтужена нема право да стан користи трајно, а да тужени-противтужилац, у смислу одредбе лана 37. Закона о основама својинскоправних односа, као власник има право да тражи повраћај ствари – стана, који је у фактичкој државини тужиље-противтужене.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године одбијене су као неосноване жалбе тужиља и потврђена је пресуда Првог основног суда у Београду П. 17929/11 (погрешно означен број 17929/07) од 18. маја 2012. године. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је, према утврђеном чињеничном стању, носилац станарског права на предметном стану у својини грађана била сада покојна свекрва тужиље Д. П. по уговору о коришћењу стана из 1955. године, а члан њеног породичног домаћинства био је син До. П; да се тужиља у предметни стан уселила после 29. јула 1973. године, када се више није могло стећи својство носиоца станарског права на стану у својини грађана, што представља услов и за коришћење стана по основу закупа, те да је тужиља по тужби за главно мешање С. П. рођена после 29. јула 1973. године; да у конкретном случају нису испуњени услови из чл. 40. и 34. Закона о становању да се утврди да тужиље имају право закупа на неодређено време на предметном стану; да је, супротно наводима жалбе, битан статус тужиља на дан 29. јул 1973. године, јер је Закон о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, бр. 29/73 и 30/80), у члану 80. став 1, заштитио лица која су до дана ступања на снагу тог закона стекла станарско право на стану у својини грађана, тако што им је признао сва права која тај закон признаје носиоцима станарског прва на стану у друштвеној својини; да околност да је сада покојни супруг Д. П. после смрти Б. П. као носиоца станарског права, био у обавези да закључи уговор о закупу стана са власником стана сада покојним Б. С. није од утицаја на другачију одлуку о тужбеном и противтужбеном захтеву, с обзиром на то да су норме о стицању станарског права принудног карактера и станарско право се стицало само на начин предвиђен законом; да се закључење брака тужиље са сином покојне Б. П. која је била носилац станарског права, и усељење тужиље у стан, односно рођење тужиље С. П. десило након ступања на снагу Закона о стамбеним односима из 1973.

године и не постоји правни основ по коме су тужиље могле стећи својство носиоца станарског права, нити својство закупца у смислу одредаба Закона о становању, па су неосновани жалбени наводи тужиља којима се оспорава примена материјалног права у конкретном случају.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Рев. 14/18 од 28. фебруара 2018. године, у ставу првом изреке, није прихваћен предлог за одлучивање о ревизији тужиље, овде подносиоце уставне жалбе, као о изузетно дозвољеној по основу члана 395. Закона о парничном поступку. У ставу другом изреке оспореног решења одбачена је као недозвољена ревизија тужиље изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године. У образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено: да ревизијски суд није прихватио предлог апелационог суда за одлучивање о ревизији, као о изузетно дозвољеној, у смислу члана 395. Закона о парничном поступку; да нема разлога који указују на потребу разматрања правних питања од општег интереса, као ни потребе за уједначавањем судске праксе или новим тумачењем права; да се у ревизији указује на конкретно чињенично и правно питање – пренос права закупа на неодређено време, као посебног права за које тужиља сматра да јој припада, а које је проистекло из претходног станарског права; да су нижестепене пресуде донете у складу са усаглашеном судском праксом и правним ставовима у погледу примене члана 2. и члана 80. став 1. Закона о стамбеним односима из 1973. године (ступило на снагу 29. јула 1973. године); да је од дана ступања на снагу наведеног закона станарско право, односно право трајног коришћења стана могло да буде стечено само на стану у друштвеној својини; да носилац станарског права на стану у својини грађана који је то право стекао до 29. јула 1973. године, као дана ступања на снагу наведеног закона, имао је сва права и обавезе као и други носиоци станарског права на стану у друштвеној својини; да се тужиља уселила у стан који је предмет спора 9. јула 1977. године, када је закључила брак са чланом породичног домаћинства носиоца станарског права, дакле после ступања на снагу наведеног закона, па из тог разлога, по оцени нижестепених судова, није могла да стекне својство члана породичног домаћинства и право трајног коришћења стана; да су судске одлуке, исто тако, донете у складу са судском праксом у тумачењу и примени чл. 30-40. важећег Закона о становању; да носиоци станарског права, односно закупци станова на неодређено време, који то право имају на стану у својини грађана настављају са коришћењем стана у складу са наведеним одредбама закона (тужиља, као што је наведено, није стекла ова права); да власник стана има исте обавезе као носилац права располагања, осим обавезе да кориснику стана омогући откуп; да је стога одлучено као у првом ставу изреке; да је испитујући дозвољеност ревизије на основу члана 401. став 2. тачка 5) Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), који се примењује на основу члана 506. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11), у вези члана 23. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14), Врховни касациони суд нашао да ревизија није дозвољена.

Поред наведеног, Уставни суд је увидом у списе предмета утврдио и следеће: да из записника са рочишта за главну расправу од 27. јуна 2007. године следи да је тужиља, овде подносиатеља уставне жалбе, поред осталог, истакла да је њена свекрва дала два стана општини Врачар за спорни стан, да је тужени добио стан у друштвеној својини, као и да су она и њен супруг редовно конкурисали за стан, те да су бодовани као лица са решеним стамбеним питањем, а о чему је и приложила доказе; да је тужиља у тужби као и током поступка истицала захтев за ослобођење од трошкова поступка, наводећи да је она пензионер и да се налази у изузетно тешкој материјалној ситуацији; да из образложења прве првостепене пресуде донете у овој парници – пресуда Трећег општинског суда у Београду П. 1100/07 од 28. јануара 2009. године, произлази да је надлежни првостепени суд приликом оцене о основаности предметних тужбених захтева имао у виду и одредбе члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; да је поднеском од 19. јануара 2012. године тужиља, по налогу суда, обавестила суд о њеном имовном стању и стању чланова њене породице, ради решавања о захтеву за ослобађање од трошкова поступка, као и да је приложила доказе о уплатама станарине у корист туженог; да је тужиља у жалби против пресуде Првог основног суда у Београду П. 17929/11 од 18. маја 2012. године посебно истакла пропуст суда да примени материјално право садржано у одредби члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те да је оспоравајући одлуку о исељењу поново указала на чињеницу да у предметном стану живи од 1972. године, да су ту рођене и њене ћерке, да редовно плаћа закупнину за тај стан и да је решењем суда – који замењује уговор о закупу предметног стана од 1992. године, донетом по предлогу њеног сада покојног супруга, утврђено да је она члан породичног домаћинства.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде позива подносиатеља уставне жалбе, зајемчена су следећа права, и то: право на правично суђење (члан 32. став 1.), право на једнаку заштиту права (члан 36. став 1.) и право на имовину (члан 58. став 1.).

Одредбама члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) је утврђено: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке (став 1.); да се јавне власти неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала или ради заштите права и слобода других (став 2.).

У вези са истакнутим повредама начела и права из члана 6, Европске конвенције и члана 1. став 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију, Уставни суд констатује да је садржина права гарантована наведеним одредбама Конвенције и Протокола зајемчена и одговарајућим одредбама Устава, и то одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава, због чега Уставни суд евентуалну повреду тих права цени у односу на одредбе Устава.

За одлучивање у овом уставносудском предмету од значаја су и одговарајуће одредбе Закона о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, бр. 29/73 и 30/80) и Закона о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 и 99/11), а које су наведене у Одлуци Уставног суда Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године („Службени гласник РС“, број 37/13). Поред тога, Уставни суд је имао у виду и одредбе Закона о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, бр. 8/81 – пречишћени текст, 18/81 и 38/84), Закона о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, бр. 9/85 – пречишћени текст, 18/85 и 11/88) и Закона о стамбеним односима („Службени гласник СРС“, бр. 12/90, 47/90 и 55/90 „Службени гласник РС“, бр. 3/90 и 7/90), којима је било уређено питање права и обавеза носиоца станарског права на стану у својини грађана, односно питање коришћења станова у својини грађана.

5. Полазећи од околности конкретног случаја, а имајући у виду садржину уставне жалбе у делу у коме је оспорена пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године, Уставни суд је наводе уставне жалбе најпре ценио са становишта истакнуте повреде права на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције.

Уставни суд указује на то да је према пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) „дом“ аутономан појам, па одговор на питање да ли се одређени простор може сматрати домом неког лица у смислу члана 8. став 1. Европске конвенције зависи од чињеница и околности конкретног случаја, пре свега, постојања трајних и чврстих веза лица са тим простором, при чему је без утицаја законитост основа коришћења тог простора (видети пресуде *Buckleby йроїиив Уједињеної краљевсїва*, број представке 20348/92, од 29. септембра 1996. године, ст. 53-54. и *McCamp йроїиив Уједињеної краљевсїва*, број представке 19009/04, од 13. маја 2008. године, став 46.). Такво становиште изражено у пракси ЕСЉП, прихватио је и Уставни суд у својим одлукама (видети одлуке Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године и Уж-9495/2013 од 22. октобра 2015. године, доступне на интернет страници Уставног суда: www.ustavni.sud.rs).

При томе, Уставни суд је имао у виду да је право на поштовање дома тешко раздвојити од права на поштовање породичног живота, будући да је дом, у смислу тумачења ЕСЉП, кључан за активности које обухватају породичан живот.

С обзиром на то да је, у конкретном случају, подносиатеља уставне жалбе са својом породицом у спорном стану живела најмање 40 година (до подношења уставне жалбе), као и да је претходно у том стану живео њен супруг више од 50 година (од 1955. до 2006. године, када је умро), прво као члан породичног домаћинства лица које је било носилац станарског права, а потом као закупац стана по основу решења суда које замењује уговор о закупу стана, Уставни суд је оценио да подносиатеља несумњиво има трајне и чврсте везе са предметним станом. Стога се тај стан може сматрати њеним домом у смислу члана 8. став 1. Европске конвенције, независно од тога да ли она има правни основ за његово даље коришћење.

Уставни суд налази да оспорена другостепена пресуда, којом је утврђено да подносиатељка нема право да користи спорни стан као носилац права закупа на неодређено време и којом је обавезана да се исели из предметног стана, представља мешање у њено право на поштовање дома. Уставни суд указује да је и ЕСЉП у својим одлукама заузео став да обавезивање неког лица на иселење из стана представља мешање у његово право на поштовање дома (видети пресуде *Stankova* *iprotiv* *Slovačke*, број представке 7205/02, од 9. октобра 2007. године, став 57. и *Čosić* *iprotiv* *Hrvajske*, број представке 28261/06, од 15. јануара 2009. године, став 18.). Такво становиште заузео је и Уставни суд у већ поменутих одлукама Уж-5084/2011 и Уж-9495/2013.

Разматрајући питање да ли предметно мешање представља повреду права на поштовање дома, Уставни суд подсећа да члан 8. став 2. Европске конвенције допушта мешање у остваривање права на поштовање дома, ако је то мешање у складу са законом, ако се тим мешањем остварује један или више легитимних циљева прописаних наведеним чланом и ако је оно „неопходно у демократском друштву“ ради постизања тих циљева. При томе, захтев неопходности у демократском друштву односи се како на процесна, тако и на материјалноправна питања (видети поменути пресуду *McCann* *iprotiv* *Уједињеној краљевској*, став 49. и пресуду *Jordanova* *и други* *iprotiv* *Турске*, број представке 25446/06, од 24. априла 2012. године, став 118.).

ЕСЉП је у више својих одлука изразио став да губитак дома представља најизразитији облик мешања у право на поштовање дома, те да стога свако лице изложено ризику мешања таквог значаја, у принципу, требало би да има могућност да сразмерност и оправданост мере буде утврђена од стране независног суда, у светлу релевантних начела из члана 8. Европске конвенције, без обзира на то што је, према домаћем праву, његово право на коришћење стана престало (види пресуде *McCann* *iprotiv* *Уједињеној краљевској*, став 50. и *Čosić* *iprotiv* *Hrvajske*, став 22.). Међутим, то питање се не намеће само по себи у сваком спору везаном за иселење из стана, већ је странка дужна да укаже на повреду тог права, а суд пред којим се води такав грађански поступак је надлежан да оцени сразмерност и оправданост таквог мешања.

Полазећи од тога да је, сагласно одредби члана 16. став 2. Устава, Европска конвенција саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењује, Уставни суд налази да су редовни судови у поступцима које воде дужни да одредбе меродавног права примењују и тумаче у складу са одредбама Европске конвенције. Дакле, редовни судови су у обавези да испитају да ли се ради о мешању у право на поштовање дома, да утврде да ли је мешање било утемељено на закону и усмерено на постизање легитимног циља, те коначно, ако јесте, и да оцене може ли се мешање у право на поштовање дома оправдати са становишта разлога прописаних у члану 8. став 2. Европске конвенције, односно постоји ли неопходна друштвена потреба за такво мешање.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд је оценио да је подносиатељка уставне жалбе у предметном парничном поступку поставила питање мешања у њено право на поштовање дома. Подносиатељка је у жалби

против првостепене одлуке изричито указала на пропуст првостепеног суда да примени одредбу члана 8. Европске конвенције. Такође, из садржине навода подносиоце изнетих у тужби и у току поступка, произлази да је она у суштини исткала приговор мешања у њено право на поштовање дома још у првостепеном поступку. Наиме, подносиоца је све време током поступка истицала да у предметном стану живи од 1972. године, да су ту рођене и њене ћерке, да редовно плаћа закупнину за тај стан и да је решењем суда – који замењује уговор о закупу предметног стана од 1992. године, донетим по предлогу њеног сада покојног супруга, утврђено да је она члан породичног домаћинства. Поред тога, подносиоца је током поступка указивала и на то да је она пензионер и да се налази у тешкој материјалној ситуацији, а у прилог тврдњама изнетим у захтеву за ослобођење од плаћања трошкова поступка. Такве чињенице и околности, по оцени Уставног суда, су свакако од значаја са становишта садржине гаранција права на поштовање дома, из члана 8. Европске конвенције.

Из садржине првостепене и другостепене пресуде произлази да су се судови, у вези са питањем мешања у право на поштовање дома, у суштини, једино бавили тиме да ли су испуњени законом прописани услови за исељење из стана (као вид ограничења права на поштовање дома), односно да ли је оно утемељено на закону. Наиме, у наведеним пресудама судови су заузели став да не постоји правни основ по коме су тужиља, овде подносиоца уставне жалбе, и тужиља за главно мешање могле стећи својство носиоца станарског права, нити својство закупца стана у смислу одредаба Закона о становању, с обзиром на то да су се обе тужиље у предметни стан уселиле након ступања на снагу Закона о стамбеним односима из 1973. године. Из наведених разлога, судови су оценили да је основан противтужбени захтев за исељење подносиоце уставне жалбе и тужиље за главно мешање из предметног стана.

Уставни суд подсећа да је исто правно питање које се поставља у овом уставносудском предмету разматрао и у Одлуци Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године. У том предмету утврђено је да се подносиоца уставне жалбе В.И. 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 покојног оца, јер је у стану живело пре и после 29. јула 1973. године. Такође, утврђено је и да супруг подносиоце уставне жалбе В.И. након смрти свога оца, није имао закључен уговор о коришћењу стана са власницима. Полазећи од тако утврђених чињеница, судови су усвојили захтев за исељење подносиоце. У наведеној Одлуци Уставни суд је истакао да сматра уставноправно прихватљивим став редовних суда да лице које се у стан у приватној својини уселило после 29. јула 1973. године, као дана ступања на снагу Закона о стамбеним односима из 1973. године, 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 подносиатељка 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.

Уставни суд налази да је у конкретном случају реч о битно сличној чињеничној и правној ситуацији, као у предмету Уж-5084/2011, с тим што је покојни супруг подносиатељке уставне жалбе имао правни основ за коришћење спорног стана – решење суда који је замењивао уговор о закупу, а у коме је подносиатељка уставне жалбе, заједно са својим ћеркама, била означена као члан породичног домаћинства, за разлику од поменутог предмета у коме супруг подносиатељке није имао ни уговор о закупу стана, нити је у ванпарничном поступку исходовао решење који замењује такав уговор. Поступајући судови су и у овом предмету оценили да подносиатељка нема правни основ за коришћење спорног стана и обавезали је да се исели из стана. Уставни суд посебно указује на то да у оспореној другостепеној пресуди, којом је потврђена првостепена пресуда, нису изнети суштински другачији разлози за оцену основаности предметног противтужбеног захтева за иселење из стана, у односу на разлоге садржане у одлуци која је била предмет уставносудске оцене у наведеном предмету Уж-5084/2011, нити су пак изнети додатни аргументи за такву одлуку, а што би евентуално могло утицати и на другачију оцену Уставног суда о спорном правном питању.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду ставове изражене у пракси редовних судова поводом спорног правног питања, а на које указује и Врховни касациони суд у оспореном решењу Рев. 14/18 од 28. фебруара 2018. године. Наиме, ревизијски суд је у оспореном решењу констатовао да су нижестепене пресуде – којима је оцењено да тужила која се уселила у предметни стан после 29. јула 1973. године није могла да стекне својство члана породичног домаћинства и право трајног коришћења стана, донете у складу са судском праксом у погледу примене и тумачења одредаба члана 2. и члана 80. став 1. Закона о стамбеним односима из 1973. године, као и одредаба чл. 30-40. Закона о становању.

Међутим, увидом у пресуду Врховног касационог суда Рев. 712/15 од 2. новембра 2016. године, на коју се позива подносиатељка и коју је приложила уз уставну жалбу, Уставни суд је утврдио да је ревизијски суд, и поред утврђене чињенице да се тужилац у предметни стан уселио после 1973. године (живи у стану од 1980. године, када је рођен), оценио да тужилац поседује законит правни основ и право да настави да користи предметни стан у својству закупца стана на неодређено време, на основу члана 34. став 1, у вези са чланом 40. Закона о становању. Оно што је ревизијски суд посебно истакао у прилог свом ставу је чињеница да је тужилац, у конкретном случају, имао својство уговорног члана породичног домаћинства носиоца станарског права, тј. да је власник стана закључењем таквог уговора (1990. године) са носиоцем

станарског права, тужиоцу признао статус члана породичног домаћинства и корисника стана. Из ове ревизијске пресуде несумњиво произлази да у овом предмету релевантне законске одредбе (пре свега, одредбе члана 34. став 1. и члана 40. Закона о становању) нису тумачене на начин да лице које се уселило у стан у својини грађана после 29. јула 1973. године не може стећи својство члана породичног домаћинства и право трајног коришћења стана.

Са друге стране, Уставни суд је имао у виду и одредбе важећег Закона о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС“, број 104/16), којим је, поред осталог, уређено и питање закупа на неодређено време стана у својини грађана. Тако је одредбама наведеног закона предвиђено право закупца таквог стана (закупац који је то право стекао у складу са законом и стан користи по правном основу – члан 140. став 1.) на пресељење у стан у јавној својини, под условима и на начин предвиђен законом (члан 141.), као и то да право на пресељење у случају смрти закупца имају и чланови његовог породичног домаћинства (члан 141. став 7.).

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд налази да ни у овом уставно-судском предмету нема разлога да одступи од свог става изнетог у Одлуци Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године о уставноправно неприхватљивом тумачењу и примени меродавног права. Стога је Уставни суд оценио да мешање у право на поштовање дома није било у складу са законом, а што за последицу има повреду тог права.

У таквој ситуацији, по правилу, није се потребно даље упуштати у оцену испуњености других услова за допуштено мешање у право на поштовање дома из члана 8. став 2. Европске конвенције. Ипак, Уставни суд сматра да је, у околностима конкретног случаја, неопходно указати и на то да првостепени суд у својој пресуди није разматрао наводе подносиоце којима је указивала на питање права на поштовање дома, већ је само утврђивао чињенице релевантне за постојање законитог правног основа за коришћење предметног стана, односно испуњеност законом прописаних услова за исељење из стана. Такође, ни другостепени суд у оспореној пресуди није уопште оценио наводе подносиоце о пропусту првостепеног суда да примени одредбу члана 8. Европске конвенције, већ је потврдио првостепену пресуду, налазећи да је чињенично стање правилно утврђено и да је правилно примењено материјално право. Уставни суд напомиње да су редовни судови слободни у оцени које ће чињенице сматрати као правно релевантне за доношење одлуке о основаности тужбеног захтева. Међутим, у случају када странка у поступку истакне приговор мешања у право на поштовање дома, судови су дужни да размотре и оцене чињенице на којима странка темељи такве своје тврдње, и то не само оне које се тичу законитости мешања, наравно, ако оцене да је оно у складу са законом, већ и оне које се односе на испуњеност других услова из члана 8. став 2. Европске конвенције, укључујући и питање сразмерности и оправданости мешања.

Имајући у виду да су се поступајући судови, и поред указивања подносиоце на питање права на поштовање дома, ограничили само на утврђење да ли је подносиоца имала законит правни основ за коришћење

спорног стана, без упуштања у оцену да ли је предметно ограничење права (исељење из стана) имало легитиман циљ и да ли је било неопходно у демократском друштву, односно да ли је било пропорционално легитимном циљу чијем се постизању тежило, Уставни суд налази да подносиоци у предметном парничном поступку нису биле обезбеђене одговарајуће процесноправне гаранције са становишта заштите права на поштовање дома. Стога, по оцени Уставног суда, такав пропуст судова, такође, представља разлог за утврђење повреде права на поштовање дома. Такав став је заузео и ЕСЉП у више својих одлука (видети, поред осталих, пресуде *Paulić и рошив Хрвајске*, број представке 3572/06, од 22. октобра 2009. године, став 45. и *Brezec и рошив Хрвајске*, број представке 7177/10, од 13. јула 2012. године, став 50.).

6. Полазећи од изнетог, Уставни суд је утврдио да је пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године повређено право подносиоци уставне жалбе на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције, 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 оспорене пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године и одређивањем да исти суд у поновном поступку донесе нову одлуку о жалбама странака изјављеним против пресуде Првог основног суда у Београду П. 17929/11 од 18. маја 2012. године. Стога је, применом одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

С обзиром на то да је из напред наведених разлога утврђена повреда права на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције и да је одређено да исти суд поново одлучи о жалбама странака, Уставни суд није посебно ценио наводе подносиоци о повреди права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на имовину, зајамчених чланом 32. став 1, чланом 36. став 1. и чланом 58. став 1. Устава.

7. Како је оспореном другостепеном пресудом и тужиља за главно мешање – противтужена С. П, која у спорном стану живи од свог рођења (1977. године), прво као члан породичног домаћинства своје бабе Б. П, а потом и свог оца, односно мајке – овде подносиоци уставне жалбе, обавезана да се исели из тог стана, из суштински истих правних разлога као и подносиоци уставне жалбе, а узимајући у обзир и правну природу и међусобну условљеност и конекситет предметних тужбених и противтужбених захтева, Уставни суд је, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду, утврдио да ова одлука има правно дејство и према С. П, која није поднела уставну жалбу, па је, у складу са одредбом члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 3. изреке.

8. Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по уставној жалби у делу у коме је оспорено решења Врховног касационог суда

Рев. 14/18 од 28. фебруара 2018. године, Уставни суд најпре констатује да је подносиатељка оспорила наведено решење у целини, и то како у делу у коме је одлучено о недопуштености ревизије као изузетно дозвољене, тако и у делу у коме је одлучено о недозвољености (редовне) ревизије.

У односу на одлуку о недопуштености ревизије као изузетно дозвољене, у смислу члана 395. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), који се примењивао у конкретном случају, Уставни суд констатује да је парнична странка имала само процесну могућност да изјави „изузетну“ ревизију, а оцена њене допуштености је у диспозицији Врховног касационог суда. Ово правно средство није установљено ради заштите појединачних права парничних странака, већ ради разматрања правних питања од општег интереса, уједначавање судске праксе или када је потребно ново тумачење права. Управо из наведеног разлога, оспорено ревизијско решење донето поводом „изузетне ревизије“ не може се довести у везу са повредом права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Такав став Уставни суд је заузео и у Решењу Уж-683/2013 од 13. марта 2014. године.

Уставни суд је оценио да се ни наводи уставне жалбе о погрешној примени одредаба процесног права приликом одлучивања о дозвољености (редовне) ревизије изјављене против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 6510/16 од 9. новембра 2016. године, не могу прихватити као уставно-правни разлози којима се аргументују тврдње о повреди права на правично суђење, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд оцени законитост оспореног акта.

Како подносиатељка уставне жалбе повреду права из члан 36. став 1. Устава, у суштини, заснива на истим разлозима које је истицала и у прилог тврдњи о повреди права на правично суђење, то је Уставни суд оценио да уставна жалба не садржи ни уставноправне разлоге којима се, са становишта Уставом утврђене садржине права на једнаку заштиту права поткрепљују тврдње о повреди тог права.

По оцени Уставног суда, наводи подносиатељке уставне жалбе о повреди права из члана 58. став 1. Устава и члана 8. Европске конвенције не могу се довести у везу са Уставом утврђеном садржином права на имовину и права на поштовање дома, имајући у виду да је оспореним решењем одлучивано само о испуњености процесних претпоставки за одлучивање о изјављеној ревизији.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у тачки 4. изреке.

9. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. 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,
из члана 58. став 1. Устава
(извршни поступак)**

Иако подносиоци нису изричито истакли и повреду права на имовину из члана 58. став 1. Устава, Суд налази да они то право суштински истичу наводима да „трпе материјалну штету“, због тога што нису намирили своје потраживање у разумном року. По оцени Уставног суда, пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносиоце уставне жалбе Ј.Р. као извршног повериоца, те њеног потраживања у својству правног следбеника пок. И. Р. утврђеног извршним решењем, на име накнаде за експропирсану непокретност, а против извршног дужника – наведеног привредног друштва које је у време настанка потраживања имало претежни друштвени капитал, у конкретном случају, представља повреду права подносиоце на мирно уживање имовине зајемченог одредбом члана 58. Устава. Стога је Уставни суд уставну жалбу у односу на ову подносиоце усвојио, те је, узимајући у обзир и праксу међународних институција за заштиту људских права, утврдио њено право на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног у стечајном поступку, умањеног за износ који јој је по том основу већ исплаћен, која се накнада исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, а сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду.

У односу на уставну жалбу Љ.В. и А.В, Уставни суд је констатовао да је три године након подношења њихове уставне жалбе над извршним дужником отворен стечајни поступак, а како подносиоци уставне жалбе нису пријавили своје потраживање у стечајном поступку, што представља обавезу сваког повериоца уколико жели да оствари своја права, Уставни суд налази да су, без обзира што је њихово потраживање утврђено извршним решењем донетим у ванпарничном поступку, у конкретној ситуацији, они *ex lege* изгубили право на намирење потраживања судским путем, те сама чињеница да постоји потраживање утврђено извршним решењем, односно „имовина“ у смислу члана 58. став 1. Устава, у конкретном случају није довољна да би Уставни суд и утврдио повреду тог права, а последично и права на накнаду материјалне штете, јер су подносиоци уставне жалбе сами себе онемогућили у коришћењу законом прописаног правног пута за заштиту и остваривање свог права, односно нису поступили у складу са уставном обавезом претходног исцрпљивања свих предвиђених правних средстава пре изјављивања уставне жалбе, па накнаду имовинске штете изазване повредом тог права не могу остварити у поступку по уставној жалби, због чега је њихова уставна жалба морала бити одбачена, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Ј. Р. и утврђује да је у извршном поступку који се водио пред Основним судом у Крушевцу у предмету И. 6558/13 (раније предмет Општинског суда у Крушевцу И. 556/08) подносиатељки уставне жалбе повређено право на имовину, зајемчено чланом 58. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиатељке уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног у стечајном поступку који се водио пред Привредним судом у Краљеву у предмету Ст. 23/15, умањеног за износ који јој је по том основу већ исплаћен. 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 Љ. В. и А. В.

4. Обуставља се поступак по уставној жалби И. Р.

О б р а з л о ж е њ е

1. Љ. В, А. В, Ј. Р. и И. Р, сви из Крушевца, поднели су Уставном суду, 27. септембра 2012. године, преко пуномоћника М. Ђ, адвоката из Јагодине, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, у извршном поступку који се водио пред Општинским судом у Крушевцу у предмету И. 556/08, а потом пред Основним судом у Крушевцу.

Подносиоци су у уставној жалби, поред осталог, навели: да у оспореном извршном поступку нису намирили своје новчано потраживање у износу од 1.208.700,00 динара према извршном дужнику Х. „Ж.“ АД из Крушевца, због чега „трпе материјалну штету“. Истакли су захтев за накнаду нематеријалне и материјалне штете, као и трошкова поступка пред Уставним судом. По уставној жалби је формиран предмет Уж-7575/2012.

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.

Виши суд у Крушевцу је по правноснажном окончању поступака по захтеву предлагача за заштиту права на суђење у разумном року, овде подносилаца уставне жалбе, Уставном суду уступио предмете, ради одлучивања о истакнутом захтеву за накнаду материјалне штете подносилаца. По уступању предмета, исти је у Уставном суду добио нови број Уж-3842/2016.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа

или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Одредбом члана 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. Уставни суд је извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу, решења Вишег суда у Крушевцу Р4И. 161/14 од 8. децембра 2014. године, Р4И. 45/14 од 10. марта 2015. године, Р4И. 45/14 од 13. маја 2016. године и Р4И. 134/15 од 21. јула 2015. године, као и допис Привредног суда у Краљеву 1. Ст. 23/15 од 8. децембра 2017. године, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Подносиоци уставне жалбе, у својству извршних поверилаца, поднели су 2. јула 2008. године Општинском суду у Крушевцу предлог за извршење против извршног дужника Х. „Ж.“ АД из Крушевца, и то пленидбом новчаних средстава са рачуна извршног дужника или пописом, проценом и продајом покретних ствари извршног дужника. Предлог је поднет на основу извршног решења тог суда Р. 42/03 од 25. априла 2007. године, којим је обавезан Х. „Ж.“ АД из Крушевца да предлагачима (овде подносиоци уставне жалбе) на име експроприсане непокретности исплати износ од укупно 1.208.700,00 динара, као и трошкове ванпарничног поступка.

Општински суд у Крушевцу је решењем И. 556/08 од 2. јула 2008. године усвојио предложено извршење.

Виши суд у Крушевцу је решењима Р4И. 161/14 од 8. децембра 2014. године, Р4И. 45/14 од 10. марта 2015. године и Р4И. 45/14 од 13. маја 2016. године, усвојио захтеве Ј. Р. А. В. и Љ. В. и утврдио да је предлагачима у извршном поступку који се води пред Основним судом у Крушевцу у предмету И. 6558/13 (раније предмет Општинског суда у Крушевцу И. 556/08) повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, наложио надлежном суду да предузме све неопходне мере да оспорени извршни поступак оконча у најкраћем року, те је делимично усвојио захтеве предлагача да им се досуди правична накнада због утврђене повреде права.

Решењем Вишег суда у Крушевцу Р4И. 134/15 од 21. јула 2015. године, усвојен је захтев предлагача Ј. Р. као правног следбеника пок. И. Р, те је утврђено да јој је у извршном поступку који се води пред Основним судом у Крушевцу у предмету И. 6558/13 (раније предмет Општинског суда у Крушевцу И. 556/08) повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, наложено надлежном суду да предузме све неопходне мере да оспорени извршни поступак оконча у најкраћем року, те је делимично усвојен захтев предлагача да јој се досуди правична накнада због утврђене повреде права. У образложењу решења је наведено да је И. Р. преминуо 5. јануара 2013. године.

Привредни суд у Краљеву је решењем Ст. 23/15 од 6. јула 2015. године отворио стечајни поступак над Х. „Ж.“ АД из Крушевца. Подносиатељка Ј. Р. пријавила је своје потраживање (број пријаве 383) у поступку стечаја, које

јој је признато у износу од 953.485,99 динара и сврстано у III исплатни ред. Подносиатељка је намирила потраживање у износу од 72.993,28 динара. Подносиоци Љ. В. и А. В, према евиденцијама Привредног суда у Краљеву и стечајног управника, нису подносили пријаве потраживања.

Решењем Привредног суда у Краљеву Ст. 23/15 од 9. јануара 2017. године, које је постало правноснажно 14. фебруара 2017. године, обустављен је стечајни поступак над стечајним дужником и поступак је настављен над стечајном масом.

4. Разматрајући уставну жалбу, Уставни суд најпре констатује да подносиоци нису изричито истакли и повреду права на имовину из члана 58. став 1. Устава, али Суд налази да подносиоци то право суштински истичу наводима да „трпе материјалну штету“, због тога што нису намирили своје потраживање у разумном року.

Имајући у виду наведено, по оцени Уставног суда, пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања Ј. Р, као извршног повериоца, те њеног потраживања у својству правног следбеника пок. И. Р, утврђено извршним решењем, а против дужника Х. „Ж.“ АД из Крушевца, који је у време настанка потраживања имао претежни друштвени капитал, у конкретном случају, представља и повреду права подносиатељке на мирно уживање имовине зајемченог одредбом члана 58. Устава. С обзиром на наведено, Уставни суд је уставну жалбу у односу на Ј. Р. усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

Полазећи од наведеног, а узимајући у обзир и праксу међународних институција за заштиту људских права, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке утврдио право подносиатељке уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног у стечајном поступку који се водио пред Привредним судом у Краљеву у предмету Ст. 23/15, умањеног за износ који јој је по том основу већ исплаћен. 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).

5. У погледу захтева подносиатељке 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 других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

6. Испитујући претпоставке за поступање по уставној жалби у односу на Љ. В. и А. В, Уставни суд констатује да је скоро три године након подношења уставне жалбе над извршним дужником отворен стечајни поступак. Како подносиоци уставне жалбе нису пријавили своје потраживање у стечајном поступку, што представља обавезу сваког повериоца да уради уколико жели да оствари своја права, Уставни суд налази да, без обзира што је њихово потраживање

утврђено извршним решењем донетим у ванпарничном поступку, у конкретној ситуацији, они су *ex lege* изгубили право на намирење потраживања судским путем. Свако лице које се позива на повреду неког Уставом зајемченог права, дужно је да покаже личну заинтересованост ради остваривања одређеног права и да предузима законом прописане процесне радње које су од значаја за његово остваривање. Дакле, сама чињеница да постоји потраживање утврђено извршним решењем донетим у ванпарничном поступку, односно „имовина“ у смислу члана 58. став 1. Устава, у конкретном случају није довољна да би Уставни суд и утврдио повреду тог права, а последично и права на накнаду материјалне штете. Пасивним понашањем, не пријављујући своје потраживање у стечајном поступку, подносиоци уставне жалбе су сами себе онемогућили у коришћењу законом прописаног правног пута за заштиту и остваривање свог права, те се стога не могу пред Уставним судом позивати на његову повреду. Другим речима, како подносиоци нису поступили у складу са уставном обавезом претходног исцрпљивања предвиђених правних средстава пре изјављивања уставне жалбе, то накнаду имовинске штете изазване повредом права на имовину, сагласно наведеном, не могу остварити у поступку по уставној жалби. У том смислу видети Одлуку Уставног суда Уж-4283/2016 од 28. јуна 2018. године, као и Решење Уж- 8376/2016 од 31. октобра 2018. године.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у односу на Љ. В. и А. В. као очигледно неосновану и решио као у тачки 3. изреке.

7. Имајући у виду да је подносилац уставне жалбе И. Р. преминуо, Уставни суд је оценио да су смрћу подносиоца престале процесне претпоставке за даље вођење поступка, сагласно 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 4. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и 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 донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3842/2016 од 26. децембра 2019. године

– Породични, радни, привредни и други грађанскоправни односи

**Нису повређена права на правично суђење и на правну заштиту
за случај престанка радног односа, из члана 32. став 1. и члана 60.
став 4. Устава (радни спор)**

Тужени није био везан Социјалним програмом како због чињенице да подносиоци уставне жалбе њиме нису били обухваћени, тако и због

тога што Социјални програм нема карактер општег акта којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, па оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду нису повређена права подносилаца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. и на правну заштиту за случај престанка радног односа из члана 60. став 4. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. К, В. М. и Б. М. изјављена против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 2067/15 од 23. фебруара 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. К, В. М. и Б. М, сви из Сремске Митровице, поднели су Уставном суду, 11. маја 2016. године, преко заједничког пуномоћника Љ. Ф, адвоката из Сремске Митровице, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 2067/15 од 23. фебруара 2016. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на правну заштиту за случај престанка радног односа, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 60. став 4. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је оспорена другостепена пресуда противна ставу Уставног суда израженом у Одлуци Уж-7265/2012 од 10. септембра 2015. године, у чијем извршењу је иста и донета; да је Апелациони суд у Новом Саду, након одржане расправе пред другостепеним судом, поново закључио да је тужбени захтев подносилаца уставне жалбе за исплату разлике у отпремнини неоснован, налазећи да је њима исплаћена отпремнина у износу већем од оног који је гарантовао члан 158. став 2. Закона о раду, а да социјални програм не представља врсту општег акта којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа; да је Апелациони суд у Новом Саду изгубио из вида да је Социјални програм, на коме су подносиоци уставне жалбе засновали тужбени захтев, саставни део уговора о продаји друштвеног капитала, па самим тим и Колективног уговора и уговора о раду које су запослени са туженим закључили након спроведене приватизације; да је таквим поступањем створена велика разлика између запослених код истог послодавца; да је недопустиво да запосленима који имају мање радног стажа буде исплаћена већа отпремнина само из разлога што туженом није било исплативо да запосленима који су имали мање од две године до пензионисања, као што су подносиоци уставне жалбе, исплати 250 евра по години стажа, како је то Социјалним програмом било предвиђено.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену другостепену пресуду.

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 његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, извршио увид у оспорени акт и документацију која је приложена уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Пресудом Основног суда у Сремској Митровици П1. 422/11 од 27. априла 2012. године одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиља Д. К, В. М. и Ј. М. којим су тражиле да се тужено привредно друштво „М.“ а.д. Сремска Митровица обавезе да им на име отпремнине због престанка радног односа исплати 250 евра по свакој навршеној години радног стажа, са припадајућом каматом.

У образложењу наведене првостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је у спроведеном поступку утврђено да је након приватизације туженог закључен Социјални програм којим се купац обавезао да у периоду од три године не буде отпуштања запослених по основу економског, технолошког или организационог вишка, осим ако буде другачије договорено са репрезентативним синдикатом субјекта приватизације, а у случају да запослени у периоду од три године од дана испуњења буде проглашен технолошким вишком, купац је у обавези да обезбеди отпремнину у износу од 250 евра за сваку навршену годину радног стажа; да је суд утврдио да су се тужиље пријавиле за тај социјални програм, али да им није исплаћена наведена отпремнина, јер им је требало мање од две године до пензије, што за послодавца није било економски исплативо; да је тужиљама понуђена отпремнина под другим условима, на шта су оне пристале, јер су желеле да престану да раде код туженог, те су стога потписале споразум, изјаву и исплатну листу, тако да су знале колико ће им бити исплаћено на име отпремнине; да је суд утврдио да су се тужиље пријавиле добровољно јер су желеле да им престане радни однос по основу технолошког вишка; да је, по оцени суда, предметни тужбени захтев неоснован, из разлога што је отпремнина новчано потраживање кога се запослени могу одрећи; да тужиље неосновано потражују отпремнину по Социјалном програму од 14. децембра 2006. године, јер је између тужиља и туженог постигнут споразум о висини отпремнине, а тужиље нису тражиле поништај споразума у посебном поступку, а у моменту потписивања су знале колико ће им бити исплаћено и потписивањем су на то пристале; да Социјални програм, који је саставни део уговора о продаји друштвеног капитала, туженог не обавезује да тужиоцима исплати отпремнину у износу од 250 евра по години радног стажа, из разлога што

су се тужиље потписивањем изјаве и споразума за исплату отпремнине, у висини која им је исплаћена, одрекле отпремнине у износу од 250 евра по години радног стажа; да су се потписивањем споразума тужиље одрекле свих потраживања по основу зараде, накнаде зараде и осталих примања, а која нису обухваћена обрачуном; да је чињеница да није утврђено о каквом се обрачуну ради (странке нису предлагале одговарајуће доказе како би се то утврдило), па је суд, на основу чињенице да су тужиље знале сваки пут кад су потписале за који износ отпремнине потписују и да су знале да су потписале за отпремнину у висини и у износу на који су оне пристале да ће им отпремнина ући у тај обрачун, а не отпремнина од 250 евра по години стажа, утврдио да закључени споразум представља споразум о отпуну дуга, сходно одредбама члана 344. Закона о облигационим односима.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 1958/12 од 25. јула 2012. године одбијена је жалба тужиља и потврђена ожалбена првостепена пресуда.

У образложењу наведене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је Уговором о продаји друштвеног капитала тужени приватизован у децембру 2006. године; да је саставни део тог уговора Социјални програм од 14. децембра 2006. године; да се већи број радника пријавио за наведени социјални програм и отпремнину од 250 евра по години стажа, међу којима и тужиље; да тужиљама ова отпремнина није била исплаћена и да су оне наставиле да раде код туженог, док је појединим запосленима отпремнина исплаћена; да су се тужиље 4. јула 2007. године добровољно пријавиле да им радни однос престане по основу технолошког вишка, о чему су потписале изјаве да су сагласне да буду проглашене вишком запослених под условима утврђеним споразумом закљученим са послодавцем; да су тужиље 25. јула 2007. године са туженим закључиле споразуме о висини отпремнине и да је тужиљама престао радни однос 25. јула 2010. године, по решењу о престанку радног односа; да су тужиље потписале наведене изјаве и споразуме, јер из здравствених разлога нису могле више да раде, а да су у моменту потписивања споразума тужиље знале у ком износу ће им бити исплаћена отпремнина и пристале су на ту исплату, те нису тражиле поништај споразума, нити решења о престанку радног односа; да је на основу напред наведеног, а у свему правилно и потпуно утврђеног чињеничног стања, првостепени суд заузео став о неоснованости тужбеног захтева, који прихвата и тај суд; да најпре треба нагласити да тужиље нису оспориле пуноважност закљученог споразума, који су закључиле са туженим након што су добровољно изјавиле да су сагласне да буду проглашене за технолошки вишак под условима утврђеним споразумом, те да им је тужени исплатио отпремнину која им је обрачуната и предочена приликом изјављивања отказа; да тужиље нису тражиле поништај решења о престанку радног односа, нису желеле да остану у радном односу, о чему су својим исказима навеле разлоге; да је, према томе, тужиљама престао радни однос по принципу добровољности (ово произлази из споразума), а предметни споразуми закључени између тужиља и туженог представљају уговор о исплати отпремнине који садржи

и споразум о отпусту дуга; да су тужиље оствариле право на исплату отпремнине због престанка потребе за њиховим радом, на основу члана 179. тачка 9) Закона о раду, а изјаве и споразуме о утврђивању основа за израчунавање отпремнине су потписале слободном вољом; да се, према томе, тужиље нису одрекле у целости отпремнине, већ су прихватиле да им радни однос престане како не би евентуално биле распоређене на друге послове, због чега су прихватиле мањи износ отпремнине који им је исплаћен; да правилно првостепени суд налази да су изјаве и споразуме тужиље потписале добровољно, да су се њиховим потписивањем сагласиле да им престане радни однос уз исплату отпремнине у висини три просечне зараде по запосленом, те да су се на тај начин одрекле отпремнине у већем износу (по Социјалном програму од 14. децембра 2006. године), јер нису желеле да остану на раду, због чега су жалбени наводи који се односе на предметне изјаве и споразуме, чији поништај нису тражиле, неосновани.

Одлуком Уставног суда Уж-7265/2012 од 9. јула 2015. године усвојена је уставна жалба Д. К, В. М. и Ј. М. и утврђено да су пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 1958/12 од 25. јула 2012. године подносиоцама уставне жалбе повређена права на правично суђење и на правну заштиту за случај престанка радног односа, зајемчена одредбом члана 32. став 1. и члана 60. став 4. Устава, те је поништена пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 1958/12 од 25. јула 2012. године и одређено да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоцама уставне жалбе изјављеној против пресуде Основног суда у Сремској Митровици П1. 422/11 од 27. априла 2012. године.

У образложењу наведене одлуке, Уставни суд је, поред осталог, навео: да је, према одредбама члана 158. Закона о раду, подносиоцама уставне жалбе радни однос могао престати само под условом да им тужени претходно исплати отпремнину у висини утврђеној општим актом или уговором о раду, а која не може бити нижа од законом прописаног износа; да имајући у виду да је подносиоцама уставне жалбе, у конкретном случају, уговорена и исплаћена отпремнина у укупном износу мањем од износа који је требало да им буде исплаћен, у смислу члана 158. Закона о раду, а да исплата отпремнине представља један од законом утврђених облика правне заштите запослених у случају престанка радног односа због увођења технолошких, економских и организационих промена, Уставни суд сматра да је образложење оспорене пресуде засновано на произвољној примени меродавног материјалног права; да је, по оцени Уставног суда, чињеница да је подносиоцама уставне жалбе приликом престанка радног односа само делимично исплаћена отпремнина, те да у законом предвиђеном року нису тражиле поништај решења о отказу уговора о раду, нити споразума којим су пристале на такву исплату, не искључује нити доводи до престанка њиховог права да захтевају исплату неисплаћеног дела отпремнине; да то из разлога што исплата отпремнине представља један од законом утврђених облика правне заштите запослених у случају престанка радног односа због увођења технолошких, економских и организационих промена, које се, у смислу члана 60. став 4. Устава, нико не може одрећи; да стога Уставни суд

налази да подносиоце уставне жалбе имају право на исплату припадајућег а неисплаћеног дела отпремнине, иако нису покренуле поступак за поништај решења о отказу уговора о раду и споразума о висини отпремнине, којима су се наводно одрекле својих законом утврђених права; да, поред наведеног, Уставни суд налази да чињеница да су подносиоце уставне жалбе добровољно пристале да буду проглашене технолошким вишком, а што другостепени суд посебно истиче у оспореној пресуди, не може бити од утицаја на другачије решавање у овом уставносудском предмету; да то из разлога што је, у конкретном случају, несумњиво утврђено да је подносиоцама уставне жалбе радни однос престао на основу решења о отказу уговора о раду, због престанка потребе за радом запосленог, услед економских, организационих и технолошких промена код послодавца, а не споразумом између запосленог и послодавца; да с тим у вези, Уставни суд указује да исплата отпремнине по основу отказа уговора о раду, на основу члана 179. тачка 9) Закона о раду, чији се износ утврђује на начин прописан законом, представља законску обавезу послодавца, док исплата накнаде по основу споразума о престанку радног односа, чија се висина одређује таквим споразумом, представља уговорну обавезу послодавца.

Апелациони суд у Новом Саду је, у поступку извршења Одлуке Уставног суда Уж-7265/2012 од 9. јула 2015. године, након одржане расправе пред другостепеним судом, донео оспорену пресуду Гж1. 2067/15 од 23. фебруара 2016. године, којом је жалбу тужиља одбио као неосновану и још једном потврдио пресуду Основног суда у Сремској Митровици П1. 422/11 од 27. априла 2012. године. Након смрти тужиље Ј. М, вођење парнице је преузео њен супруг Б. М.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је тужиља Д. К. у јуну 2007. године остварила зараду у износу од 20.329,48 динара, а исти износ јој је исплаћен и у мају и априлу исте године; да отпремнина обрачуната у складу са Законом о раду за тужиљу Д. К. износи 184.659,51 динара; да је тужиља В. М. у јуну 2007. године остварила зараду у износу од 14.418,56 динара, а исти износ јој је исплаћен и у мају и априлу исте године; да отпремнина обрачуната у складу са Законом о раду за тужиљу В. М. износи 130.969 динара; да је Ј. М. у јуну 2007. године остварила зараду у износу од 14.458,33 динара, а исти износ јој је исплаћен и у мају и априлу исте године; да отпремнина обрачуната у складу са Законом о раду за Ј. М. износи 131.329,40 динара; да уколико би отпремнина била обрачуната у висини од 250 евра по години стажа (у динарској противвредности, по курсу на дан закључења споразума о исплати отпремнине) иста би износила 665.439,23; да разлика између тако обрачунате отпремнине и исплаћених износа за Д. К. износи 357.151,30 динара, за В. М. 432.158,99 динара, а за Ј. М. 407.611,99 динара; да, према одредбама члана 158. Закона о раду, запосленима радни однос може престати само под условом да им послодавац претходно исплати отпремнину у висини утврђеној општим актом или уговором о раду, а која не може бити нижа од законом прописаног износа; да упркос томе што постоји разлика између исплаћене отпремнине и износа који би

тужиљама био исплаћен по Социјалном програму, другостепени суд налази да тужбени захтев није основан, с обзиром на то да из утврђеног чињеничног стања произлази да су тужиљама, на име отпремнине, исплаћени већи износи од износа који би им били исплаћени према обрачуну из члана 158. став 2. Закона о раду; да из тога даље следи да се тужиље потписивањем споразума нису одрекле права на отпремнину које им припада по закону и општем акту; да се питање права на отпремнину у случају престанка радног односа због економских, организационих и технолошких промена код послодавца уређује Законом о раду, колективним уговором код послодавца и уговором о раду; да социјални програм не представља врсту општег акта којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, због чега нема места обавезивању туженог на исплату отпремнине према усвојеном Социјалном програму.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. став 1.); да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, као и да се нико тих права не може одрећи и да се женама, омладини и инвалидима омогућују посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом (члан 60. став 4.).

Одредбама Закона о раду („Службени гласник РС“, др. 24/05 и 61/05) (у даљем тексту: ЗОР) било је прописано: да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог, његово понашање и потребе послодавца, и то, поред осталог, ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла (члан 179. тачка 9)); да је послодавац дужан да пре отказа уговора о раду, у смислу члана 179. тачка 9) овог закона, запосленом исплати отпремнину у висини утврђеној општим актом или уговором о раду, као и да отпремнина из става 1. овог члана не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу за првих 10 година проведених у радном односу и четвртине зараде запосленог за сваку наредну навршену годину рада у радном односу преко 10 година проведених у радном односу (члан 158. ст. 1. и 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.).

5. Уставни суд најпре констатује да из садржине уставне жалбе прои-злази да подносиоци повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. и права на правну заштиту за случај престанка радног односа из члана 60. став 4. Устава образлажу, пре свега, тврдњом да Апелациони суд у Новом Саду није поступио по Одлуци Уж-7265/2012 од 9. јула 2015. године, уо-лико што није прихватио ставове које је Уставни суд у тој одлуци изразио.

Суштина образложења наведене одлуке Уставног суда, којом је прав-носнажна одбијајућа пресуда у истом предмету поништена због утврђене повреде права из члана 32. став 1. и члана 60. став 4. Устава, огледа се у оце-ни Уставног суда да то што су подносиоци уставне жалбе за технолошки вишак проглашене на основу споразума са туженим, које нису оспориле у законом прописаном поступку, не ослобађа туженог обавезе да отпремнину исплати у висини утврђеној општим актом или уговором о раду, али свака-ко у висини не нижој од оне која је била гарантована одредбом члана 158. став 2. ЗОР. Другим речима, право на правну заштиту за случај престанка радног односа подразумева да запослени разлику у исплати отпремнине, у случају престанка радног односа због економских, организационих и технолошких промена код послодавца, може пред судом захтевати чак и ако одлуку послодавца, на основу које му је отпремнина исплаћена, није оспорио у законом прописаном поступку.

Апелациони суд у Новом Саду је у поступку извршења одлуке Уставног суда одржао расправу пред другостепеним судом, на којој је, поред осталог, утврђено да отпремнина која је исплаћена подносиоцима уставне жалбе Д. К. и В. М, као и правној претходници подносиоца уставне жалбе Б. М. премашује износе који би им били исплаћени применом обрачуна садр-жаног у члану 158. став 2. ЗОР (збир трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу за првих десет година проведених у радном односу и четвртине зараде за сваку наредну навршену годину рада у радном односу преко десет година проведених у радном односу, при чему се зарадом сматра просечна месечна зарада запосленог исплаћена за последња три месеца која претходе месецу у којем се исплаћује отпремни-на). Полазећи од тога, те узимајући у обзир да Апелациони суд у Новом Саду, у поновном жалбеном поступку, више не даје значаја чињеници да споразуми о висини отпремнине од 25. јула 2007. године нису оспорени у законом прописаном поступку, Уставни суд налази да је без основа тврдња подносилаца уставне жалбе о непоступању Апелационог суда у Новом Саду по Одлуци Уж-7265/2012 од 9. јула 2015. године.

Уставни суд ниједном својом констатацијом или аргументом из поме-нуте одлуке није, на директан или индиректан начин, указао на обавезу туженог послодавца да отпремнину исплати према Социјалном програму од 14. децембра 2006. године, на коме подносиоци уставне жалбе заснивају тужбене захтеве. Уставни суд је тада имао у виду, а и сада констатује да под-носиоци уставне жалбе Д. К. и В. М, као и правна претходница подносиоца уставне жалбе Б. М, нису биле обухваћене Социјалним програмом. Њима је радни однос као технолошком вишку престао на личну иницијативу,

из ког разлога су са туженим закључиле споразуме којима је утврђена висина отпремнине. По мишљењу Уставног суда, тужени послодавац је у таквој ситуацији једино био дужан да води рачуна да утврђена висина отпремнине не буде нижа од оне која је била гарантована одредбом члана 158. став 2. ЗОР, што је, према чињеницама које је утврдио Апелациони суд у Новом Саду, он и учинио. Тужени Социјалним програмом, у конкретном случају, није био везан, најпре због чињенице да подносиоце уставне жалбе Д. К. и В. М, као и правна претходница подносиоца уставне жалбе Б. М, њиме нису биле обухваћене, а потом јер Социјални програм нема карактер општег акта којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа. У том контексту, Уставни суд подсећа на став изражен у Решењу ИУо-150/2013 од 30. јануара 2014. године да програми решавања вишка запослених, у које спадају и тзв. социјални програми, немају значење општих правних аката, јер се њима не уређују права, обавезе и одговорности запослених, већ представљају акт пословне политике, којим се утврђује систем мера и активности на обезбеђивању права запослених за чијим је радом престала потреба.

На основу изложеног, Уставни суд је закључио да оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 2067/15 од 23. фебруара 2016. године нису повређена права подносилаца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. и на правну заштиту за случај престанка радног односа из члана 60. став 4. Устава, због чега је, применом 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.

Када је реч о повреди права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд подсећа да до ускраћивања овог права може, пре свега, доћи због неједнаког поступања судова највише инстанце у истим чињеничним и правним ситуацијама. С обзиром на то да подносиоци уставне жалбе повреду овог права виде у томе што их је тужени послодавац изузео од примене Социјалног програма од 14. децембра 2006. године, Уставни суд сматра да су такви наводи са Уставом утврђеном садржином права на једнаку заштиту права, *ratione materiae*, неспојиви.

6. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3766/2016 од 7. фебруара 2019. године

**Повреда права на имовину, из члана 58. став 1. Устава
(извршни поступак – намирење потраживања из радног односа)**

Немогућност подносилаца уставне жалбе да у извршном поступку у разумном року намире своја потраживања из радног односа према дужнику који је имао статус друштвеног предузећа, а која немогућност још увек

траје, представља повреду права на имовину, зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава. Стога је Уставни суд оценио да су подносиоци задржали својство жртве повреде овог уставног права, па је у овом делу уставну жалбу усвојио и утврдио право подносилаца уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа опредељених решењем о извршењу, умањених за износе који су им по том основу евентуално већ исплаћени.

Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по уставној жалби у делу којим се оспоравају решења Вишег суда у Чачку Р4 И. 1/16 од 1. априла 2016. године и Врховног касационог суда Рж г. 802/16 од 31. августа 2016. године и изражава незадовољство досуђеним износима накнаде за утврђену повреду права на суђење у разумном року, Уставни суд је утврдио да су надлежни судови у поступку за заштиту права на суђење у разумном року подносиоцима досудили накнаду због утврђене повреде овог права и јасно образложили разлоге за своје одлуке, те је полазећи тога и од суштине накнаде нематеријалне штете којом се оштећенима пружа одговарајуће задовољење и природе и суштине правног средства – захтева за заштиту права на суђење у разумном року, као и животног стандарда и материјалних прилика у Републици Србији, оценио да вредност подносиоцима досуђених износа није неразумна, посебно када се има у виду да је и Уставни суд Одлуком Уж-3427/2010 од 20. фебруара 2013. године подносиоцима досудио накнаду нематеријалне штете због дугог трајања предметног извршног поступка, а овом одлуком и накнаду материјалне штете у висини износа утврђених решењем о извршењу, па је у овом делу уставну жалбу одбацио јер не испуњава услове за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Р, З. Ш, Р. С, М. С. и С. В. и утврђује да је у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2854/13 (првобитно предмету Општинског суда у Чачку И. 515/09) повређено право подносилаца уставне жалбе на имовину, зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносилаца уставне жалбе на накнаду материјалне штете сваком у висини износа опредељених решењем о извршењу Општинског суда у Чачку И. 515/09 од 7. априла 2009. године, умањених за износе који су по том основу евентуално већ исплаћени. 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 Д. Р, З. Ш, Р. С, М. С. и С. В. изјављена против решења Вишег суда у Чачку Р4 И. 1/16 од 1. априла 2016. године, исправљеног решењем Вишег суда у Чачку Р4 И. 1/16 од 4. маја 2016. године и решења Врховног касационог суда Ржг. 802/16 од 31. августа 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Р. из села С, општина Чачак, З. Ш. из села П, општина Чачак, Р. С. из села М, општина Чачак и М. С. и С. В, обоје из Чачка, су 30. децембра 2016. године, преко пуномоћника Д. Ј, адвоката из Чачка, Уставном суду поднели уставну жалбу због неспровођења извршења у разумном року у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2854/13 (претходно предмету Општинским судом у Чачку И. 515/09), као и против решења Вишег суда у Чачку Р4 И. 1/16 од 1. априла 2016. године, исправљеног решењем Вишег суда у Чачку Р4 И. 1/16 од 4. маја 2016. године и решења Врховног касационог суда Ржг. 802/16 од 31. августа 2016. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и права на имовину из члана 58. став 1. Устава.

Подносиоци уставне жалбе наводе да су због дугог трајања оспореног извршног поступка онемогућени да остваре своја потраживања из радног односа утврђена парничном пресудом као извршном исправом; да је одлуком Уставног суда Уж-3427/2010 од 20. фебруара 2013. године утврђена повреда права подносилаца уставне жалбе у парничном поступку у коме је донета предметна извршна исправа и оспореном извршном поступку, као и да је у извршном поступку повређено право подносилаца на имовину и наложено Основном суду у Чачку да предузме све мере како би се извршни поступак окончао у најкраћем року; да у поступку по захтеву за заштиту права на суђење у разумном року није постигнута свеобухватна накнада, те су подносиоци и даље „жртве“ повреде уставних права.

Предлажу да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди да су у оспореном извршном поступку повређена права подносилаца на суђење у разумном року и на имовину, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава, да су оспореним решењима повређена права подносилаца на правично суђење и на правно средство, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава и да им досуди накнаду материјалне штете у висини износа опредељених решењем о извршењу Општинског суда у Чачку И. 515/09 од 7. априла 2009. године, као и накнаду нематеријалне штете у износу од по 900 евра, у динарској противвредности на дан исплате.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца

уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Решењем Општинског суда у Чачку И. 515/09 од 7. априла 2009. године усвојен је предлог за извршење извршних поверилаца, овде подносилаца уставне жалбе против извршних дужника АД „Ф.“ из Чачка и још седам зависних друштава, којим је предложено да се принудно изврши правноснажна пресуда Општинског суда у Чачку П1. 461/2007 од 10. јула 2008. године, а којом су обавезани тужени да извршним повериоцима исплате одговарајуће новчане износе на име неисплаћене разлике зараде, са законском затезном каматом и трошковима парничног поступка.

Виши суд у Чачку је 1. априла 2016. године донео оспорено решење Р4 И. 1/16, исправљено решењем тог суда Р4 И. 1/16 од 4. маја 2016. године, којим је: у ставу првом изреке усвојио захтев предлагача – овде подносилаца уставне жалбе и утврдио да је у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2854/13 (раније предмету Општинског суда у Чачку И. 515/09) повређено право предлагача на суђење у разумном року; у ставу другом изреке наложио Основном суду у Чачку да предузме све неопходне мере како би се наведени извршни поступак окончао у најкраћем року; у ставу трећем изреке делимично усвојио захтев предлагача за накнаду због повреде права на суђење у разумном року и досудио им примерену накнаду у износу од по 10.000 динара као и трошкове поступка у износу од 18.000 динара и таксе на предлог и одлуку у износу од по 390 динара; у ставу четвртм изреке одбио као неоснован захтев предлагача за накнаду преко износа који је досуђен ставом трећим изреке, а до траженог износ од по 1,000 евра у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан исплате; у ставу петом изреке одбацио као недозвољен захтев предлагача за накнаду материјалне штете у износима опредељеним пресудом Општинског суда у Чачку П1. 461/07 од 10. јула 2008. године и решењем Општинског суда у Чачку И. 515/09 од 7. априла 2009. године.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Ржг. 802/16 од 31. августа 2016. године одбијена је као неоснована жалба предлагача и потврђено ожалбено решење Вишег суда у Чачку Р4 И. 1/16 од 1. априла 2016. године, исправљено решењем тог суда Р4 И. 1/16 од 4. маја 2016. године, у ставовима четвртм и петом његове изреке, а одбијен захтев предлагача за накнаду трошкова жалбеног поступка.

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.

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.

Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

5. Полазећи од претходно утврђених околности, Уставни суд је утврдио да немогућност подносилаца да у извршном поступку у разумном року намире своја потраживања из радног односа према дужнику који је имао статус друштвеног предузећа, а која немогућност још увек траје, представља истовремено и повреду права на имовину, зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава. Стога је, Уставни суд оценио да су подносиоци задржали својство жртве повреде овог уставног права, па је, сагласно члану 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), у овом делу уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Полазећи од наведеног, а имајући у виду праксу међународних институција за заштиту људских права, Уставни суд је, на основу члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке утврдио право подносилаца уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа опредељених решењем о извршењу Општинског суда у Чачку И. 515/09 од 7. априла 2009. године, умањених за износе који су по том основу евентуално већ исплаћени. Накнада се исплаћује на терет буџета Републике Србије – 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“, бр. 103/15).

7. Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по уставној жалби у делу којим се оспоравају решење Вишег суда у Чачку Р4 И. 1/16 од 1. априла 2016. године, исправљено решењем Вишег суда у Чачку Р4 И. 1/16 од 4. маја 2016. године и решење Врховног касационог суда Рж г. 802/16 од 31. августа 2016. године, Уставни суд је констатовао да се тврдња о повреди уставних права подносилаца оспореним решењима једним делом заснива на наводима о томе да подносиоци у поступку по предлогу за утврђивање повреде права на правично суђење пред редовим судом нису успели да намире своја потраживања из оспореног извршног поступка. С обзиром на то да је редовни суд овакав захтев подносилаца одбацио, јер није надлежан да одлучује о материјалној штети која се састоји у нереализованом потраживању у висини износа опредељених решењем Општинског суда у Чачку И. 515/09 од 7. априла 2009. године, Уставни суд је оцено да наводи уставне жалбе не могу представљати уставноправно прихватљиве разлоге за тврдњу о повреди наведених уставних права оспореним решењима. При томе, Уставни суд је, у складу са својом надлежношћу, утврдио повреду права подносиоца на имовину из члана 58. став 1. Устава у оспореном извршном поступку и досудио му накнаду материјалне штете, као у тачки 2. изреке.

У вези са наводима којима се изражава незадовољство досуђеним износима накнаде за утврђену повреду права на суђење у разумном року, Уставни суд, најпре, указује на то да је захтев за заштиту права на суђење у разумном року, установљен као правно средство Законом о изменама и

допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), превентивно-компензаторног карактера, односно да поред убрзања поступка предвиђа и могућност исплате примерене 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 и поступања суда 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 (видети, поред других, Одлуку Уставног суда Уж-2287/2015 од 15. јула 2015. године).

С тим у вези, Уставни суд констатује да су надлежни судови у овом случају подносиоцима досудили накнаду због утврђене повреде права на суђење у разумном року, те да су јасно образложили разлоге на којима темеље своју одлуку. Уставни суд такође примећује да је досуђена накнада нижа у поређењу са износима које је у сличним предметима утврђује овај суд. Међутим, 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 досуђених износа од по 10.000 динара, није неразумна, посебно ако се има у виду природа и суштина правног средства – захтева за заштиту права на суђење у разумном року, као и то да је Уставни суд Одлуком Уж-3427/2010 од 20. фебруара 2013. године подносиоцима досудио накнаду нематеријалне штете због дугог трајања предметног извршног поступка за период до фебруара 2013. године, а овом одлуком и накнаду материјалне штете у висини износа утврђених решењем о извршењу.

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 оспореним решењима, 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.

Полазећи од напред изнетог, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у односу на оспорена решења одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, као у тачки 3. изреке.

8. На основу свега наведеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (радни спор)

С обзиром на то да из чињеничног стања утврђеног у парничном поступку произлази да је решењем Управног одбора подносиоца уставне жалбе од 20. октобра 1993. године окончан предметни дисциплински поступак, а да је Закон о основама радних односа („Службени лист СРЈ“, број 29/96) ступио на снагу 4. јула 1996. године, Уставни суд је оценио да је став Врховног касационог суда да се код оцене застарелости спорног дисциплинског поступка има применити наведени Закон о основама радних односа, у супротности са начелом забране повратног (ретроактивног) дејства закона и свих других општих аката из члана 197. Устава. Проширивање временског важења наведеног Закона о основама радних односа на дисциплинске поступке који су окончани пре почетка његове примене значило би кршење овог начела и нарушавање правне сигурности. Самим тим, није уставноправно утемељен ни став Врховног касационог суда да се код оцене застарелости, у конкретном случају, примењује одредба члана 59. став 3. Закона о основама радних односа. Стога је Суд уставну жалбу усвојио и утврдио да је ставом првим изреке пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1065/12 од 30. јануара 2013. године подносиоцу повређено право на правично суђење, а имајући у виду да је дошло до поравнања у преосталом делу тужбеног захтева и да су подносилац уставне жалбе и тужени споразумно решили спорни однос, то само утврђење повреде права представља правичан вид задовољења подносиоца уставне жалбе.

Како је одлучио о уставној жалби, Суд је одбацио предлог подносиоца за одлагање извршења оспорене пресуде до доношења коначне одлуке по овој уставној жалби.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Привредног друштва п. „А.“ д.о.о. Београд и утврђује да је ставом првим изреке пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1065/12 од 30. јануара 2013. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Одбацује се предлог Привредног друштва п. „А.“ д.о.о. Београд за одлагање извршења пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1065/12 од 30. јануара 2013. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво п. „А.“ д.о.о. Београд, са седиштем у Београду, поднело је Уставном суду, 10. јула 2013. године, преко пуномоћника Д. В.

дипломираног правника из Београда, запосленог код подносиоца уставне жалбе, уставну жалбу против пресуде наведене у тачки 1. изреке, због повреде права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи: да се приликом оцене застарелости покретања и вођења предметног дисциплинског поступка није могао применити Закон о основама радних односа из 1996. године који није био на снази у време покретања, вођења и окончања дисциплинског поступка против тужиље пред надлежним дисциплинским органима подносиоца уставне жалбе, већ Закон о радним односима из 1991. године који је тада био на снази; да је тужиља приговор застарелости, на коју суд не пази по службеној дужности, први пут изнела у жалби на пресуду Првог основног суда у Београду П1. 803/2010 од 9. фебруара 2011. године, иако је одредбом члана 359. став 3. Закона о парничном поступку прописано да се у жалби не може износити приговор застарелости. Полазећи од наведеног, подносилац предлаже да се утврди повреда означеног права и да се поништи оспорена ревизијска одлука, као и да се одлука Уставног суда објави у „Службеном гласнику Републике Србије. Међу изнетим захтевима о којима Уставни суд треба да одлучи, подносилац посебно тражи да Уставни суд одложи извршење оспорене пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1065/12 од 30. јануара 2013. године.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

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 уставну жалбу и целокупну документацију приложу уз уставну жалбу, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Првог основног суда у Београду П1. 803/10 од 9. фебруара 2011. године одбијен је као неоснован тужбени захтев којим је тужиља тражила да се као незаконите пониште одлука дисциплинске комисије број 3903 од 28. септембра 1993. године и одлука Управног одбора туженог, овде подносиоца уставне жалбе, број 3459 од 20. октобра 1993. године, као и да се тужени обавезе да тужиљу врати на рад и распореди на послове који одговарају њеној стручној спреми, знању и искуству. Одбијени су и тужбени захтеви тужиље за накнаду штете због незаконитог престанка радног

односа и уплату пореза и доприноса за социјално осигурање, за периоде и у износима ближе означеним у ст. 2-8. изреке наведене првостепене пресуде. Тужила је обавезана да туженом накнади трошкове парничног поступка.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж1. 1913/11 од 28. маја 2012. године одбијена је као неоснована жалба тужиље и потврђена ожалбена пресуда Првог основног суда у Београду П1. 803/2010 од 9. фебруара 2011. године. У образложењу те пресуде је, поред осталог, наведено да је ценећи истакнути приговор застарелости вођења дисциплинског поступка, Апелациони суд нашао да је исти неоснован. Наиме, имајући у виду одредбу члана 77. Закона о радним односима („Службени гласник РС“ бр. 45/91, 18/92 и 22/93), те чињенице да се тужиљи, између осталог, ставља на терет радња учињена у јуну, септембру, октобру и новембру 1992. године, да је тужени, након контроле од стране Службе за платни промет и финансијски надзор Филијале Вождовац од 23. априла 1993. године, сазнао да је тужила као директор Сектора великопродаје код туженог предузећа „Т.“ продавала производе папирне конфекције по ценама нижим од званичних, одобравала рабат за веће количине, и набављала компјутерске обрасце по вишим ценама од тржишних, то у конкретном случају није протекло шест месеци од сазнања за повреду радних обавеза и учиниоца, с обзиром на то да је дисциплински поступак покренут 22. јуна 1993. године, а исти је окончан доношењем одлуке Управног одбора туженог 20. октобра 1993. године.

Против правноснажне пресуде донесене у другом степену, тужила је изјавила ревизију, због битних повреда одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев2. 1065/12 од 30. јануара 2013. године, ставом првим изреке, преиначене су нижестепене пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 1913/11 од 28. маја 2012. године и Првог основног суда у Београду П1. 803/2010 од 9. фебруара 2011. године у делу одлуке о оцени законитости одлука о дисциплинској одговорности тужиље тако што су поништене као незаконите одлуке дисциплинске комисије број 3903 од 28. септембра 1993. године и Управног одбора туженог број 3459 од 20. октобра 1993. године; ставом другим изреке у осталом делу (одлуке о враћању на рад и накнади штете) наведене пресуде су укинуте и предмет враћен првостепеном суду на поновно суђење. У образложењу оспорене ревизијске пресуде је наведено: да је против тужиље, која је радила на пословима директора Сектора великопродаје и малопродаје, на захтев директора туженог од 22. јуна 1993. године, покренут дисциплински поступак; да је тужиљи стављено на терет да је као одговорно лице у јуну 1992. године, са предузећем Р. „Т.“ из Београда, закључила уговор о продаји папирне конфекције број 1974 (који је код туженог заведен годину дана касније 24. јуна 1993. године), без уговорене динамике испоруке и цене и да је на основу тог уговора у периоду од септембра до децембра 1992. године, у више наврата одобравала продају производа уз одобрење рабата од 10% и по ценама нижим од званичних, на, који начин је туженом причинила штету у износу од 41.862.310,00 динара, те да је од истог предузећа у периоду

од септембра до новембра 1992. године извршила набавку компјутерских образаца по вишеструко вишим ценама од тржишних за исту робу, чиме је оштетила туженог за износ од 36.785.000,00 динара; да је дисциплинска комисија туженог по спроведеном дисциплинском поступку, одлуком од 28. септембра 1993. године, тужиљи изрекла дисциплинску санкцију престанак радног односа на основу одредбе члана 67. став 1. тач. 1. и 6. Закона о радним односима и члана 47. тач. 15. и 21. Појединачног колективног уговора туженог; да је приговор тужиље изјављен против наведене одлуке одбијен одлуком Управног одбора од 20. октобра 1993. године; да је кривични поступак вођен против тужиље због основане сумње да је извршила кривично дело злоупотребе службеног положаја из члана 242. став 1. у вези члана 43. КЗ РС, правноснажно окончан 31. октобра 2000. године пресудом Првог основног суда у Београду К-22/00, ослобађањем од оптужбе.

Полазећи од утврђеног чињеничног стања, ревизијски суд закључује да су нижестепени судови одбили тужбени захтев за поништај дисциплинских одлука, погрешно оценивши неоснованим приговор Наиме, за повреде радне обавезе које је тужиља учинила у периоду од јуна до новембра 1992. године тужени је сазнао 23. априла 1993. године. Дисциплински поступак против тужиље покренут је подношењем пријаве 22. јуна 1993. године, а окончан доношењем другостепене одлуке дана 20. октобра 1993. године. Тужбом поднетом 5. новембра 1993. године тужиља је покренула поступак пред судом за оцену законитости побијаних дисциплинских одлука. Тај поступак правноснажно је окончан доношењем пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 1913/11 дана 28. маја 2012. године. Како дисциплински поступак није правноснажно окончан пре ступања на снагу Закона о основама радних односа, то се, према упућујућој одредби из члана 81. тог закона, он има применити код оцене приговора застарелости, јер је повољнији за запосленог. Наиме, одредбом члана 59. став 3. Закона о основама радних односа прописано је да вођење дисциплинског поступка застарева протеклом три месеца од дана покретања поступка за утврђивање повреда радне обавезе, односно протеклом шест месеци од када је повреда учињена. Тужиљи се на терет стављају повреде учињене од јуна до новембра месеца 1992. године, дисциплински поступак против ње покренут је 22. јуна 1993. године, а другостепена одлука дисциплинске комисије је донета 20. октобра 1993. године.

Врховни касациони суд налази да су, у конкретном случају, протекла оба рока застарелости вођења дисциплинског поступка, јер је пре окончања дисциплинског поступка протекло три месеца од дана покретања, као и шест месеци од дана учињене повреде, због чега су побијане дисциплинске одлуке поништене као незаконите, а нижестепене пресуде у том делу преиначене на основу члана 407. став 1. Закона о парничном поступку.

У преосталом делу одлуке, због погрешне примене материјалног права, чињенично стање је остало непотпуно утврђено, због чега је ревизијски суд у преосталом делу укинуо обе нижестепене пресуде и предмет вратио на поновно суђење нижестепеном суду, који ће приликом одлучивања о захтеву

тужиље за накнаду штете у виду изостале зараде и осталих примања из радних односа, имати у виду да нема аутоматизма приликом одлучивања о таквом захтеву, у ситуацији када је дисциплинска одлука поништена због застарелости покретања и вођења дисциплинског поступка.

У поновном поступку којим је одлучивано о делу тужбеног захтева којим је тужиља тражила да јој се због незаконитог престанка радног односа накнади штета, најпре је донета пресуда Првог основног суда у Београду П1. 2211/13 од 26. маја 2014. године којим је одбијен захтев тужиље да јој се накнади штета због незаконитог престанка радног односа. Поступајући по жалби тужиље Апелациони суд у Београду је донео пресуду Гж1. 3026/14 од 6. новембра 2014. године којом је одбијена жалба тужиље и потврђена првостепена пресуда Првог основног суда у Београду П1. 2211/13 од 26. маја 2014. године. Поступајући по ревизији коју је изјавила тужиља, Врховни касациони суд је донео пресуду Рев2. 1239/15 од 16. јуна 2016. године којом је укинуо пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 3026/14 од 6. новембра 2014. године и Првог основног суда у Београду П1. 2211/13 од 26. маја 2014. године и предмет вратио првостепеном суду на поновно суђење.

Коначно су на рочишту одржаном 29. децембра 2017. године тужиља и тужени закључили судско поравнање према којем је тужени обавезан да тужиљи на име укупне накнаде штете по основу изгубљене зараде исплати 5.517.199, 46 динара, са законском затезном каматом у износу од 9.881.482,54 динара и трошкове поступка у износу од 1.184.514,00 динара.

4. Уставни суд налази да су за одлучивање о основаности уставне жалбе од значаја следеће одредбе Устава и закона:

Одредбама члана 32. став 1. 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.

Уставни суд сматра да су у овој уставноправној ствари од значаја и одредбе члана 197. ст. 1. и 2. Устава, којима је утврђено да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, а да изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона.

Одредбама Закона о радним односима („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 18/92, 22/93, 53/93 и 67/93), који је важио у време покретања и вођења предметног дисциплинског поступка, било је прописано: да против одлуке првостепеног дисциплинског органа, радник, односно подносилац захтева за утврђивање одговорности радника може изјавити приговор органу управљања, односно комисији утврђеној колективним уговором, у року од осам дана од дана достављања одлуке (члан 75. став 1.); да против одлуке дисциплинског органа донесене у другом степену, радник може покренути поступак пред надлежним судом, у року од 15 дана од дана достављања другостепене одлуке, да ако надлежни другостепени орган не донесе одлуку о приговору против првостепене одлуке којом се изриче мера престанка

радног односа, таква првостепена одлука не сматра се коначном и раднику не може да престане радни однос (члан 76. ст. 1. и 3.); да покретање дисциплинског поступка застарева за три месеца од дана сазнања за повреду радне обавезе и за учиниоца, односно у року од шест месеци од дана када је повреда учињена, да вођење дисциплинског поступка застарева протеком шест месеци од дана сазнања за повреду радне обавезе и учиниоца, односно протеком једне године од дана кад је повреда учињена (члан 77. ст. 1. и 3.).

Одредбама Закона о основама радних односа („Службени лист СРЈ“, број 29/96), који је ступио на снагу 4. јула 1996. године, било је прописано: да покретање дисциплинског поступка застарева у року од три месеца од дана сазнања за повреду радне обавезе и учиниоца, односно у року од шест месеци од дана када је повреда учињена, да ако повреда радне обавезе садржи обележја кривичног дела, покретање дисциплинског поступка застарева протеком шест месеци од дана сазнања за повреду радне обавезе и учиниоца, односно протеком рока застарелости за то кривично дело, да вођење дисциплинског поступка застарева протеком три месеца од дана покретања поступка за утврђивање повреде радне обавезе, односно протеком шест месеци од дана када је повреда учињена (члан 59. ст. 1. и 2.); да дисциплински поступак који није правноснажно окончан до дана ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама закона који је важио у време покретања дисциплинског поступка, ако је то повољније за запосленог (члан 81.).

5. Оцењујући наводе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је, полазећи од уставноправних разлога изнетих у уставној жалби, констатовао да подносилац уставном жалбом указује да је ревизијски суд произвољно применио меродавно материјално право када је преиначио нижестепене пресуде у делу одлуке о оцени законитости одлука о дисциплинској одговорности тужиље. Уставном жалбом се превасходно указује на чињеницу да се, у конкретном случају, приликом оцене застарелости покретања и вођења предметног дисциплинског поступка, није могао применити Закон о основама радних односа из 1996. године који није био на снази у време покретања, вођења и окончања дисциплинског поступка против тужиље пред надлежним дисциплинским органима подносиоца уставне жалбе, већ искључиво Закон о радним односима из 1991. године који је тада био на снази.

Уставни суд констатује да је правилну примену материјалног и процесног права, пре свега, надлежан да цени виши суд, у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Међутим, Уставни суд налази да произвољна и арбитрерна примена материјалног и процесног 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 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 и процесног права.

Из образложења оспорене пресуде произлази да је Врховни касациони суд преиначујући нижестепене пресуде закључио да, у конкретном случају,

оспорени дисциплински поступак није правноснажно окончан пре ступања на снагу Закона о основама радних односа, те да се према упућујућој одредби из члана 81. тог закона, он има применити код оцене застарелости наведеног поступка, при чему је ревизијски суд правноснажност, у смислу члана 81. наведеног Закона, везао за доношење пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 1913/11 од 28. маја 2012. године, којим је правноснажно окончан судски поступак оцене законитости побијаних дисциплинских одлука. У том смислу, Врховни касациони суд је нашао да су, сагласно одредби члана 59. став 3. Закона о основама радних односа, у предметном случају, протекла оба рока застарелости вођења наведеног дисциплинског поступка, јер је пре окончања тог дисциплинског поступка протекло три месеца од дана покретања, као и шест месеци од дана учињене повреде.

Оцењујући да ли је у предметном парничном поступку дошло до арбитрерне примене материјалног права на штету подносиоца, Уставни суд је пошао, пре свега, од одредбе члана 81. Закона о основама радних односа („Службени лист СРЈ“, број 29/96), а којом је било предвиђено да ће се дисциплински поступак који није правноснажно окончан до дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама закона који је важио у време покретања дисциплинског поступка, ако је то повољније за запосленог.

С тим у вези, Уставни суд, најпре, указује да је сагласно одредбама Закона о радним односима из 1991. године, који је важио у време покретања и вођења предметног дисциплинског поступка, другостепена одлука надлежног дисциплинског органа којом се изрицала мера престанка радног односа имала карактер акта којим се окончавао дисциплински поступак (члан 76.). Поступајући дисциплински органи су по службеној дужности морали да пазе да ли је наступила застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка, као и да одлучују на основу прописа који су важили у моменту доношења одлуке. Застарелост дисциплинског поступка наступила би немогућност примене прописа о дисциплинској ногдговорности запосленог. Запослени на кога се односила наведена дисциплинска мера имао је право на заштиту пред надлежним (редовним) судом (члан 75.).

Уставни суд наглашава, а што је веома важно за тумачење одредбе члана 81. Закона о основама радних односа, да судски поступак који се након окончања дисциплинског поступка водио по тужби за оцену законитости одлуке којом је била изречена дисциплинска мера, није био продужетак дисциплинског поступка, већ се водио самостално, управо ради контроле законитости аката донетих у дисциплинском поступку. Уставни суд, такође, констатује да доследна примена начела забране повратног дејства закона подразумева да се пред дисциплинским органима примењују прописи који су били на снази у време покретања и окончања дисциплинског поступка. С тим у вези, Уставни суд је мишљења да се одредба члана 81. Закона о основама радних односа може разумети тако да се она примењује на органе који су водили дисциплински поступак, и то у ситуацији у којој, пре ступања на снагу тог закона, није била донета одлука другостепеног дисциплинског

органа којом се изрицала мера престанка радног односа. У супротном би се могло десити да покретање и вођење дисциплинског поступка није било застарело у моменту изрицања дисциплинске мере по пропису који је тада био на снази, а да одлука о изреченој дисциплинској мери пред редовним судом, због застарелости, буде поништена на основу касније донетог прописа. У том погледу, прописивањем одредбе члана 81. Закона о основама радних односа да ће се дисциплински поступак који није правноснажно окончан до дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама закона који је важио у време покретања дисциплинског поступка, ако је то повољније за запосленог, не доводи се у питање примена прописа који је важио у моменту доношења одлуке коју редовни судови испитују и на основу којих су одлучивали и дисциплински органи.

С обзиром на изнето и да из чињеничног стања утврђеног у конкретном парничном поступку произлази да је решењем Управног одбора подносиоца уставне жалбе број 3459 од 20. октобра 1993. године окончан предметни дисциплински поступак, а да је Закон о основама радних односа („Службени лист СРЈ“, број 29/96) ступио на снагу 4. јула 1996. године, Уставни суд је оценио да је став Врховног касационог суда да се код оцене застарелости спорног дисциплинског поступка има применити наведени Закон о основама радних односа, у супротности са начелом забране повратног (ретроактивног) дејства закона и свих других општих аката из члана 197. Устава. Ово стога што би проширивање временског важења наведеног Закона о основама радних односа на дисциплинске поступке који су окончани пре почетка његове примене значило директно кршење овог начела, као и нарушавање правне сигурности. Самим тим, Уставни суд сматра да није уставноправно утемељен ни став Врховног касационог суда да се код оцене застарелости, у конкретном случају, примењује одредба члана 59. став 3. Закона о основама радних односа, будући да се оспорена одлука Врховног касационог суда не темељи на уставноправно прихватљивом тумачењу одредбе члана 81. Закона о основама радних односа.

На основу изложеног и одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је ставом првим изреке пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1065/12 од 30. јануара 2013. године подносиоцу повређено право на правично суђење. Међутим, имајући у виду да је Уставни суд у спроведеном поступку утврдио да је дошло до поравнања у преосталом делу који се односи на главне захтеве и да су подносилац уставне жалбе и тужени споразумно решили спорни однос, Уставни суд је, у смислу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, нашао да само утврђење повреде права представља правичан вид задовољења подносиоца уставне жалбе, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Како је Уставни суд одлучио о уставној жалби, то је, у смислу члана 56. став 3. и члана 86. Закона о Уставном суду, одбацио предлог подносиоца за одлагање извршења оспорене пресуде Врховног касационог суда до доношења коначне одлуке Уставног суда по овој уставној жалби, те је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. На основу свега наведеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5575/2013 од 21. фебруара 2019. године

**Није повређено право на имовину, из члана 58. Устава
(поступак преиспитивања и
стављања ван снаге одлуке Уставног суда)**

Полазећи од тога да је правноснажним решењем Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године стављено ван снаге решење тог суда И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, укинута спроведене извршне радње и одбачен као недозвољен предлог за извршење извршног повериоца, овде подносиоце уставне жалбе, то је Уставни суд, сагласно одредбама члана 96. ст. 2. и 3. Пословника о раду Уставног суда, које прописују овлашћење Суда да преиспита одлуку или решење донето по уставној жалби и након што је отправљено, преиспитао ову одлуку и ставио ван снаге своју Одлуку Уж-3456/2016 од 27. септембра 2018. године којом је подносиоци уставне жалбе била утврђена повреда права на имовину у предметном извршном поступку и утврђено право на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног решењем о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године. Суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“ због значаја за заштиту уставности и законитости и људских права, као и имајући у виду да је Одлука Уж-3456/2016 од 27. септембра 2018. године била објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Ставља се ван снаге Одлука Уставног суда Уж-3456/2016 од 27. септембра 2018. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Ј. из Чачка је, 27. априла 2016. године, преко пуномоћника С. П, адвоката из Чачка, Уставном суду поднела уставну жалбу, допуњену поднеском од 11. новембра 2017. године, због повреде права на имовину из члана 58. Устава Републике Србије у извршним поступцима који се воде пред Основним судом у Чачку у предметима И. 2900/12 и И. 86/15 и у парничном поступку који се води пред истим судом у предмету ПП. 129/14.

Предложила је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди јој право на накнаду материјалне штете у висини досуђених потраживања и трошкова извршног поступка, те потраживања које је предмет спора у неправноснажно окончаном парничном поступку. Такође је тражила трошкове на име састава уставне жалбе од стране пуномоћника из реда адвоката.

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.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложу уз уставну жалбу и прибављену од Основног суда у Чачку, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање:

3.1. Решењем Вишег суда у Чачку Р4И. 422/15 од 17. фебруара 2016. године усвојен је захтев предлагача, овде подносиоце уставне жалбе, за заштиту права на суђење у разумном року у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12.

Решењем Основног суда у Чачку Р4И. 241/17 од 1. новембра 2017. године усвојен је приговор овде подносиоце уставне жалбе и поново је утврђено да јој је у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12 повређено право на суђење у разумном року.

3.2. Решењем Основног суда у Чачку И. 86/15 од 21. маја 2015. године усвојен је предлог за извршење овде подносиоце уставне жалбе, на основу извршних исправа – правноснажне пресуде Основног суда у Чачку П1. 1024/10 од 26. новембра 2013. године и решења П1. 1024/10 од 11. септембра 2014. године, те одређено да се исто спроводи преко јавног извршитеља. Предмет код јавног извршитеља има број ИИ. 39/15. Јавни извршитељ је 6. јануара 2016. године поднео захтев за добијање изјаве о имовини извршног дужника. Основни суд у Чачку је решењем ИОИ. 1/16 од 11. јануара 2016. године наложио извршном дужнику да у року од пет радних дана достави оверену изјаву о имовини или да приступи у суд ради давања исте.

Решењима Основног суда у Чачку Р4И. 55/16 од 22. августа 2016. године и Р4И. 173/17 од 4. маја 2017. године усвојени су приговори овде подносиоце уставне жалбе и утврђено је да јој је у предмету тог суда ИОИ. 1/16 повређено право на суђење у разумном року.

3.3. Пресудом Основног суда у Чачку П1. 129/14 од 8. априла 2016. године делимично је усвојен тужбени захтев овде подносиоце уставне жалбе, те је обавезан тужени АД “Ц. “ Чачак да јој на име разлике зараде за период март – септембар 2008. године исплати одређене новчане износе.

Пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4152/16 од 1. августа 2017. године потврђена је поменута првостепена пресуда у одбијајућем делу, а преиначена у усвајајућем тако што је и у том делу тужбени захтев одбијен.

4. Уставни суд је, на седници одржаној 27. септембра 2018. године, донео Одлуку Уж-3456/2016 којом је утврдио да је М. Ј. повређено право на имовину из члана 58. Устава Републике Србије у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12 и утврдио јој право на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног решењем о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, умањеног за већ евентуално наплаћане износе по том основу (први део тачке 1. изреке и тачка 2. изреке), док је у односу на оспорене поступке у предметима Основног суда у Чачку И. 86/15 (у коме извршење спроводи јавни извршитељ у предмету који носи ознаку ИИ. 39/15) и П1. 129/14 уставну жалбу одбацио (други део тачке 1. изреке).

5. Министарство правде је дописом број 120-010-00-000365/2018-17 од 5. фебруара 2019. године обавестило Уставни суд да је правноснажним решењем Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године стављено ван снаге решење тог суда И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, укинуте су спроведене извршне радње и одбачен као недозвољен предлог за извршење извршног повериоца М. Ј, овде подносиоце уставне жалбе. Министарство правде је у прилогу свог дописа доставило решења Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године и Ипв(И) 62/18 од 18. априла 2018. године.

6. Одредбама члана 96. ст. 2. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13) прописано је да Суд може преиспитати одлуку или решење донето по уставној жалби и након што је отправљено, ако је одлука или решење засновано на очигледној грешци која се не може отклонити закључком о исправци или је супротна важећој судској пракси Суда, као и да о потреби преиспитивања овог акта одлучује Суд.

Како је правноснажним решењем Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године стављено ван снаге решење тога суда И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, укинуте спроведене извршне радње и одбачен као недозвољен предлог за извршење извршног повериоца М. Ј, овде подносиоце уставне жалбе, то су се стекли услови да се преиспита и стави ван снаге Одлука Уж-3456/2016 од 27. септембра 2018. године (објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 89/18) којом је, поред осталог, подносиоце уставне жалбе утврђена повреда права на имовину у предметном извршном поступку и утврђено право на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног решењем о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године. Стога је Суд одлучио као у изреци.

7. Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“ због значаја за заштиту уставности и законитости и људских права, посебно имајући у виду да је Одлука Уж-3456/2016 од 27. септембра 2018. године објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“.

8. На основу свега изложеног и одредаба 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и чл. 89. и 96. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(радни спор)

Имајући у виду да се према одредби члана 469. ЗПП спорови из радних односа не сматрају споровима мале вредности, као и да ниједном одредбом закона могућност изјављивања ревизије у овој врсти спорова (осим опште суспензије у погледу ревизијског цензуса) није изричито искључена, Уставни суд сматра да становиште Врховног касационог суда о недозвољености ревизије изјављене против другостепене пресуде којом је преиначена нижестепена пресуда тако што је одбијен тужбени захтев подносиоце у спору из радног односа, није засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног закона. Стога је подносиоце уставне жалбе оспореним решењем Врховног касационог суда повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба А. Г. и утврђује да је решењем Врховног касационог суда Рев2. 323/2017 од 1. марта 2017. године подносиоце уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Рев2. 323/2017 од 1. марта 2017. године и одређује да исти суд поново одлучи о ревизији подносиоце уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 2270/2016 од 31. октобра 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. А. Г. из Новог Сада изјавила је Уставном суду, 8. јуна 2017. године, преко пуномоћника М. Н. и В. Г, адвоката из Бачке Паланке, уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рев2. 323/2017 од 1. марта 2017. године, због повреде права на правично суђење, права на правно средство и права на рад, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 2. и члана 60. став 3. Устава Републике Србије.

У уставној жалби подносиоце је, између осталог, навела да је изостанком мериторног одлучивања о изјављеној ревизији, онемогућена заштита њених уставних права. Такође је навела да је одбачена као недозвољена ревизија изјављена против преиначујуће одлуке којом је одлучено о њеним правима из радног односа, иако је Законом парничном поступку прописао да је у таквим ситуацијама ревизија увек дозвољена. Подносиоце је изнела и детаљне разлоге којима оспорава другостепену пресуду.

2. Сагласно члану 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 увидом у документацију приложу уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Основног суда у Новом Саду П1. 903/14 од 20. априла 2016. године делимично је усвојен тужбени захтев тужиље, овде подносиоце уставне жалбе, против туженог послодавца – П. у. „Р.“ Нови Сад, те је поништен анекс уговора о раду број 1724/01, закључен између парничних странака 22. априла 2014. године и утврђено је да је тужиља стекла право да буде распоређена на радно место васпитач 2, да јој се плата обрачуна и исплаћује по коефицијенту 17,32. Истом пресудом обавезан је тужени да тужиљи на име неисплаћене зараде за период од 1. јуна 2011. до 17. децембра 2015. године исплати износ од 344.188,65 динара, са законском каматом по доспелости сваког појединачног месечног износа до исплате и да се обавезе да јој накнади трошкове поступка. Против усвајајућег дела означене пресуде тужена је изјавила жалбу.

Правноснажном пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1 2270/2016 од 31. октобра 2016. године преиначена је ожалбена пресуда Основног суда у Новом Саду П1. 903/14 од 20. априла 2016. године у усвајајућем делу, тако што је одбијен као неоснован тужбени захтев којим је тужиља тражила да се поништи као незаконит анекс уговора о раду број 1724/01, закључен 22. априла 2014. године и утврди да је стекла право да буде распоређена на радно место васпитач 2, да јој се плата обрачуна и исплаћује по коефицијенту 17,32, да се тужена обавезе да јој на име неисплаћене зараде за период од 1. јуна 2011. године до 17. децембра 2015. године исплати 344.188,65 динара са законском каматом по доспелости сваког појединачног месечног износа до исплате и да се обавезе да јој накнади трошкове поступка. Тужиља је обавезана да туженом накнади трошкове жалбеног поступка од 16.500 динара.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Рев2. 323/2017 од 1. марта 2017. године одбачена је као недозвољена ревизија тужиље изјављена против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 2270/2016 од 31. октобра 2016. године. У образложењу оспореног ревизијског решења, поред осталог, је наведено: да је према члану 441. Закона о парничном поступку, ревизија увек дозвољена у споровима о заснивању, постојању и престанку радног односа; да, уколико се тужбени захтев односи на потраживање у

новцу у споровима из радног односа, дозвољеност ревизије се оцењује на основу члана 403. став 3. Закона о парничном поступку, према коме ревизија није дозвољена, уколико вредност предмета спора побијеног дела не прелази динарску противвредност од 40.000 евра по средњем курсу НБС на дан подношења тужбе; да је према новелираној одредби члана 403. став 2. Закона о парничном поступку, ревизија увек дозвољена ако је - 1) то посебним законом прописано, 2) другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака и 3) другостепени суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака; да је тужбом поднетом 9. јуна 2014. године, тужилца захтевала поништај анекса уговора о раду од 22. априла 2014. године, незадовољна утврђеним коефицијентом и исплату накнаде зараде у износу од 344.188,65 динара; да се ради о радном спору који се не односи на - заснивање, постојање и престанак радног односа, већ на оцену законитости решења којим је тужилци умањен коефицијента обрачун зараде, у коме је право на изјављивање ревизије искључено одредбом члана 441. Закона о парничном поступку; да је, имајући у виду правно дејство наведене посебне процесне одредбе (члан 441.), искључена и примена члана 403. став 2. тачка 2. истог закона, према коме је ревизија увек дозвољена, ако је другостепени суд преиначио првостепену пресуду и одлучио о захтевима странака.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде, поред осталих 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 (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.).

Одредбама члана 403. Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 - Одлука УС и 74/13 - Одлука УС и 55/14) (у даљем тексту: ЗПП) је прописано: да против правноснажне пресуде донете у другом степену, странке могу да изјаве ревизију у року од 30 дана од дана достављања пресуде (став 1.); да је ревизија увек дозвољена ако је - 1) то посебним законом прописано, 2) другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака, 3) другостепени суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака (став 2.), да ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима ако вредност предмета спора побијеног дела не прелази динарску противвредност од 40.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе (став 3.).

Другим релевантним одредбама ЗПП прописано је: да се ревизија, између осталог, може изјавити због погрешне примене материјалног права (члан 407. став 1. тачка 4)); да се ревизија не може изјавити због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, осим у случају из члана 403. став 2. овог закона (члан 407. став 2.); да је ревизија недозвољена, између осталог, ако изјављена против пресуде против које по закону не може да се поднесе (члан 403. ст. 1. и 3), осим из члана 404. овог закона (члан

410. став 2. тачка 5)); да Врховни касациони суд одлучује о ревизији без расправе (члан 412.); да ће неблаговремену, непотпуну или недозвољену ревизију одбацити Врховни касациони суд решењем, ако то, у границама својих овлашћења (члан 410), није учинио првостепени суд (члан 413.); да против решења донетих у парницама због сметања државине ревизија није дозвољена (члан 452. став 5.); да се не сматрају споровима мале вредности, у смислу одредаба ове главе закона, спорови о непокретностима, спорови из радних односа и спорови због сметања државине (члан 469.); да пресуда или решење којим се окончава парница у поступку о споровима мале вредности може да се побија само због битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. овог закона и због погрешне примене материјалног права, као и да против одлуке другостепеног суда није дозвољена ревизија (члан 479. ст. 1. и 6.).

Двадесет девета глава ЗПП уређује поступак у парницама из радних односа, па је тако одредбом члана 436. прописано да ако у тој глави не постоје посебне одредбе, у парницама из радних односа примењиваће се остале одредбе овог закона, док је последњом одредбом ове главе члана 441. прописано да је ревизија дозвољена у парницама о споровима о заснивању, постојању и престанку радног односа.

5. Разматрајући наводе подносиоце уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд констатује да она своје наводе о повреди права зајемченог чланом 32. став 1. Устава заснива на тврдњи да је Врховни касациони суд произвољно примењено процесно право, јер није мериторно одлучио о изјављеној ревизији, иако је она била дозвољена.

С тим у вези, Уставни суд, најпре, указује да се правом на правично суђење јемчи, између осталог, да ће поступак одлучивања о нечијим правима и обавезама бити спроведен уз примену и поштовање прописаних правила поступка. Надаље, Уставни суд указује да је и Европски суд за људска права истакао да странке увек имају право да очекују да ће се постојећа правила применити на њихов случај (видети пресуду у предмету *Sotiris u Nikos Koutras Attee iproyiv Грчке*, од 16. новембра 2000. године, број представке 39442/98). По схватању Уставног суда, изнети став подразумева да се странкама у поступку тако омогућава да своје понашање ускладе са постојећим процесним правилима, у ком случају на њиховој страни постоји и легитимно очекивање да ће се на њихов случај постојећа правила заиста и применити.

Испитујући да ли је Врховни касациони суд произвољно применио процесно право на штету подносиоце, Уставни суд је, најпре, констатовао да је оспореним решењем одбачена њена ревизија у радном спору, јер је ревизијски суд, позивајући се на одредбу члана 410. став 2. тачка 5) ЗПП, оценио да је недозвољена, а с тим у вези да је наведеном одредбом прописано да је ревизија недозвољена ако је изјављена против пресуде против које по закону не може да се поднесе. Истовремено, ревизијски суд је истакао да је, сагласно одредби члана 441. ЗПП, ревизија дозвољена само у споровима о заснивању, постојању и престанку радног односа, што није предмет конкретне парнице. Што се тиче парница из радног односа (како

су они означени у ЗПП), Уставни суд указује да се њима одлучује о праву, обавези или одговорности која за запосленог настаје у том односу.

Уставни суд даље указује да је дозвољеност ревизије регулисана одредбама ЗПП, односно закона којим су уређена правила поступка за пружање судске заштите, по којима се поступа и одлучује. Дакле, ревизија је ограничен правни лек, будући да може да се изјави само против законом прописаних одлука и само из смањеног броја разлога у односу на оне који су предвиђени за редовни правни лек. Опште је правило да ревизија може да се изјави ако вредност предмета спора побијаног дела прелази прописани ревизијски цензус. Остали случајеви дозвољености ревизије мењали су се променама закона који су регулисали правила парничног поступка. Изменама ЗПП, које су ступиле на снагу 31. маја 2014. године, дакле пре подношења тужбе, допуњена је одредба члана 403. став 2. ЗПП, тако што је уведена могућност изјављивања ревизије и у ситуацији када је другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака, односно када је тај суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака. Од овог правила постоји изузетак. Наиме, одредба члана 479. став 6. ЗПП не дозвољава ревизију у поступку у споровима мале вредности, те искључује примену опште одредбе из новелираног члана 403. став 2. тачка 2) ЗПП о праву на ревизију, према којој је ревизија увек дозвољена, ако је другостепени суд преиначио првостепену пресуду и одлучио о захтевима странака. Уставни суд је такво становиште изразио у Одлуци Уж-7147/2015 од 19. јула 2018. године. Примењујући наведено на конкретан случај, а имајући у виду да се према одредби члана 469. ЗПП, спорови из радних односа не сматрају споровима мале вредности, као и то да ниједном одредбом закона могућност изјављивања ревизије у овој врсти спорова (осим опште суспензије у погледу ревизијског цензуса) није изричито искључена, Уставни суд сматра да становиште Врховног касационог суда о недозвољености ревизије изјављене против другостепене пресуде којом је преиначена нижестепена пресуда, тако што је одбијен тужбени захтев подносиоце у спору из радног односа, није засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног закона. Овакво становиште Уставни суд је већ исказао у својој Одлуци Уж-5083/2016 од 5. јула 2018. године.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да је подносиоце уставне жалбе оспореним решењем Врховног касационог суда Рев2. 323/2017 од 1. марта 2017. године повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом 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.

Уставни суд је оценио да су, у конкретном случају, последице учињене повреде права такве природе да се могу отклонити поништајем оспореног решења и одређивањем да Врховни касациони суд поново одлучи о ревизији подносиоце уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 2270/2016 од 31. октобра 2016. године, па је сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

Будући да је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорено решење, Уставни суд није посебно разматрао истакнуте повреде права на правно средство и права на рад, зајемчених одредбама члана 36. став 2. и члана 60. став 3. Устава.

6. На основу свега изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4885/2017 од 21. марта 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(привредни спор)**

Полазећи од тога да констатација ревизијског суда да је тужилац у тренутку закључивања спорног правног посла био у тешкој финансијској ситуацији, односно блокади рачуна по основу извршних налога у наведеном износу противречи чињеничном стању које је утврдио првостепени суд, а које је прихватио другостепени суд, Уставни суд је оценио да је неовлашћеним утврђивањем чињеничног стања битно другачијег од оног које је утврђено до закључења главне расправе пред првостепеним судом, што је последично довело и до другачије примене материјалних одредаба Закона о стечају, подносиоцу уставне жалбе оспореном ревизијском пресудом повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Стога је Суд усвојио уставну жалбу, утврдио повереду наведеног права подносиоца и поништавајући оспорену пресуду, одредио поново одлучивање о ревизији тужиоца.

Како је коначно одлучено о уставној жалби, стекли су се услови да се укине Решење Уставног суда донето у овом предмету 24. децембра 2018. године о одлагању извршења оспорене пресуде Врховног касационог суда, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба А. д. „П.“ и утврђује да је подносиоцу уставне жалбе пресудом Врховног касационог суда Прев. 326/2017 од 12. априла 2018. године повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Прев. 326/2017 од 12. априла 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Привредног апелационог суда Пж. 6652/15 од 5. маја 2017. године.

3. Укида се Решење Уставног суда Уж-12392/2018 од 24. децембра 2018. године о одлагању извршења пресуде Врховног касационог суда Прев. 326/2017 од 12. априла 2018. године.

Образложење

1. А. д. „П.“ из Ужица изјавило је Уставном суду, 1. новембра 2018. године, преко пуномоћника Н. В. и Р. М, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Прев. 326/2017 од 12. априла 2018. године, због повреде права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи: да је Врховни касациони суд у оспореној пресуди утврдио потпуно другачије чињенично стање од онога које су утврдили нижестепени судови, што представља произвољну примену процесног права; да су првостепени и другостепени суд утврдили да је у тренутку закључења спорног уговора тужилац био потпуно платежно способан, а да насупрот њима, ревизијски суд „утврђује“ да је у тренутку закључења спорног уговора тужилац био у блокади рачуна, што не произлази ни из једног изведеног доказа; да је на сличан начин тужилац испуњавао обавезе и према другим повериоцима, те да по мишљењу подносиоца није постојала намера да се оштете други повериоци.

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 извршио увид у уставну жалбу и приложену документацију, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Привредног суда у Београду П. 1262/14 од 4. септембра 2015. године, у ставу првом изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев којим је тужилац К. „Т.“ о.а.д, у стечају, из Београда, тражио да суд утврди да је уговор о измирењу дуга уступањем потраживања који је 20. фебруара 2008. године закључен између тужиоца и туженог, овде подносиоца уставне жалбе, без правног дејства према стечајној маси тужиоца, те да се обавезе тужени да тужиоцу плати износ од 946.815,37 америчких долара, са припадајућом каматом; ставом другим изреке је одлучено о трошковима поступка. У образложењу ове првостепене пресуде, поред осталог, је наведено: да је читањем прегледа неизвршених привремено неактивних налога Народне банке Србије за тужиоца као дужника на дан 4. октобра 2007. године, суд

утврдио да са стањем на наведени дан постоје нереализовани налози на рачуну тужиоца у износу од 151.199.122,91 динара; да нису испуњени услови за добијање дужникових радњи, јер тужилац није доказао постојање намере, нити је пружио било какве доказе на околност постојања те намере; да тужилац није пружио никакве доказе о стању свог рачуна у време када је предметни правни посао предузет, с обзиром на то да се преглед неизвршених привремено неактивних налога Народне банке Србије односи на дан 4. октобар 2007. године, док је правни посао предузет скоро годину дана након тога, те да с обзиром да из резултата доказног поступка следи да је у време закључења и извршења предметног правног посла тужилац био платежно способан, јер му је „Ј. С.“ уплатио новац на име извршених радова на пројекту у Ираку.

Пресудом Привредног апелационог суда Пж. 6652/15 од 5. маја 2017. године одбијена је као неоснована жалба тужиоца и потврђена је ожалбена пресуда Привредног суда у Београду П. 1262/14 од 4. септембра 2015. године.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Прев. 326/2017 од 12. априла 2018. године усвојена је ревизија тужиоца, преиначене су пресуда Привредног суда у Београду П. 1262/14 од 4. септембра 2015. године и пресуда Привредног апелационог суда Пж. 6652/15 од 5. маја 2017. године и пресуђено тако што је усвојен тужбени захтев, те утврђено да је уговор о измирењу дуга уступањем потраживања који је 20. фебруара 2008. године закључен између тужиоца и туженог, без правног дејства према стечајној маси тужиоца, те је обавезан тужени да тужиоцу врати износ од 946.815,37 америчких долара, са припадајућом каматом. Истом пресудом обавезан је тужени да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка у укупном износу од 4.237.500 динара. У образложењу оспорене ревизијске пресуде, поред осталог, наведено је да из утврђених чињеница произлази: да су тужилац и тужени били у пословном односу поводом грађевинског пројекта П1100 у Ираку, чији је инвеститор било Министарство одбране државе Ирак; да је носилац посла било Ј. п. „Ј. С.“ из Београда, које је тужиоцу поверило извођење радова на пројекту П1102 као делу пројекта П1100; да је тужилац извођење дела тих радова поверио туженом, као подизвођачу; да је извођење радова трајно прекинуто 2. августа 1990. године; да је „Ј. С.“ са државом Ирак 10. јануара 2008. године закључио споразум о регулисању дуга, на основу кога је од државе Ирак наплаћено 10,25% потраживања; да је под истим условима извршен обрачун „Ј. С.“ према тужиоцу, као и између тужиоца и туженог; да је 20. фебруара 2008. године између тужиоца и туженог закључен је спорни уговор о измирењу дуга уступањем потраживања, којим је утврђено дуговање тужиоца према туженом у износу од 946.815,37 америчких долара (са зарачунатом каматом) и предвиђено да тужилац ради измирења наведене обавезе туженом уступа своје потраживање према „Ј. С.“; да се ступањем на снагу наведеног уступања када се сагласи „Ј. С.“, део обавезе тог јавног предузећа према тужиоцу гаси за наведени износ, као и обавеза тужиоца према туженом; да, међутим, из изведених доказа произлази да је 8. марта 2008. године „Ј. С.“ тужиоцу уплатио износ од 1.000.000 америчких

долара, од ког износа је затим тужилац 20. марта 2008. године пренео на рачун туженог износ од 946.815,37 америчких долара; да је у време закључења спорног уговора, односно 2008. године тужилац због лоше финансијске ситуације био у реструктурирању; да предметно потраживање туженог није било обухваћено Програмом реструктурирања тужиоца; да нема доказа да је Агенција за приватизацију одобрила овакав начин измирења дуга; да је решењем Привредног суда у Београду од 9. децембра 2011 године отворен стечајни поступак над тужиоцем. Даље је наведено: да по становишту нижестепених судова, нису испуњени услови из члана 119. и члана 123. став 1. Закона о стечају за усвајање тужбеног захтева за побијање правне радње тужиоца, као стечајног дужника; да према одредби члана 119. Закона о стечају, правни послови и друге правне радње закључене, односно предузете пре отварања стечајног поступка, којима се нарушава равномерно намирење стечајних поверилаца или оштећују повериоци, као и правни послови и друге правне радње којима се једни повериоци стављају у погоднији положај у односу на друге могу побијати стечајни управник у име стечајног дужника и повериоци у складу са одредбама овог закона; да се побијању може приступити само у ситуацији када у стечајној маси нема довољно имовине за намирење поверилаца у односу на главни дуг и споредна потраживања; да је одредбама члана 123. Закона о стечају, који регулише намерно оштећење поверилаца, прописано да правни посао, односно правна радња предузета у последњих пет године пре подношења предлога за покретање стечаја или после тога са намером оштећења једног или више поверилаца постоји ако је сауговорач стечајног дужника знао за намеру стечајног дужника; да по становишту нижестепених судова, из утврђеног чињеничног стања произилази да је тужилац на сличан начин регулисао односе и са другим привредним друштвима која су били ангажована као подизвођачи на предметном пројекту; да стога тужилац није доказао постојање намере и да је тужени за намеру знао, због чега нису испуњени услови за побијање правних радњи стечајног дужника; да се изнето становиште нижестепених судова не може прихватити; да тужилац постављеним тужбеним захтевом побија своје правне радње предузете у периоду реструктурирања без сагласности Агенције за приватизацију и ван програма реструктурирања, јер је дошло до смањења имовине стечајног дужника, чиме су изгледи других поверилаца за намирење погоршани; да је, по становишту Врховног касационог суда, у конкретној правној ствари тужилац доказао испуњеност услова за побијање правних послова и других правних радњи у стечају и да су то – отварање стечајног поступка, чињеница да у стечајној маси нема довољно имовине за потпуно намирење стечајних поверилаца, те да је правни посао пуноважан, а све у смислу одредбе члана 119. Закона о стечају; да је тужилац, такође, доказао и да је дошло до нарушавања равномерног намирења стечајних поверилаца; да је тужилац доказао испуњеност посебних услова из члана 123. Закона о стечају и општих услова из члана 119. истог закона; да се због тога основано ревизијом указује да је тужилац доказао постојање намере оштећења осталих поверилаца, односно да се спорним правним

послом фаворизовао тужени, на штету осталих поверилаца; да је тужилац у тренутку закључивања спорног правног посла био у тешкој финансијској ситуацији, односно у блокади рачуна по основу извршних налога (у износу од 151.199.122,91 динара) и поступку реструктурирања; да се због тога, у конкретном случају, постојање намере оштећења поверилаца није морало посебно доказивати; да је туженом кроз побијани правни посао без постојања извршног наслова признато потраживање од 10,25%, које му је 100% исплаћено у моменту када је тужилац имао милионску блокаду рачуна по основу принудне наплате; да овакво понашање не оставља дилему о несавесности правног претходника тужиоца приликом закључења побијаног правног посла, чијом реализацијом су остали повериоци оштећени; да на то указује и чињеница да је спорни правни посао закључен без сагласности Агенције за приватизацију у смислу члана 398а Закона о предузећима; да лице које има неизвршене обавезе по основу принудне наплате нема право да измирује остале повериоце на било који начин прописан чланом 46. Закона о платном промету; да је због тога је правни претходник тужиоца сва средства примљена од „Ј. С.“ морао усмерити за измирење обавеза према свим повериоцима, у складу са редоследом доспелости наплате; да он то није учинио, већ је средства усмерио туженом и тиме га довео у повлашћени положај; да је, на основу изложеног, Врховни касациони суд применом члана 416. став 1. Закона о парничном поступку усвојио ревизију тужиоца и преиначио нижестепене пресуде, те одлучио као у изреци.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава на чију се повреду, поред осталих, уставном жалбом указује сваком се јемчи право да независтан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега.

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 - Одлука УС, 74/13 - Одлука УС и 55/14) (у даљем тексту: ЗПП) било је прописано: да се правноснажност пресуде везује за чињенично стање утврђено до закључења главне расправе (члан 360. став 3.); да другостепени суд одлучује о жалби, по правилу, без расправе, да ако веће другостепеног суда нађе да је ради правилног утврђења чињеничног стања потребно да се пред другостепеним судом понове већ изведени докази или докази чије је извођење одбио првостепени суд, може да закаже расправу пред другостепеним судом (члан 383. ст. 1. и 3.); да Врховни касациони суд одлучује о ревизији без расправе (члан 412.); да ако Врховни касациони суд утврди да је материјално право погрешно примењено, пресудом ће да усвоји ревизију и преиначи побијану пресуду, да ако Врховни касациони суд нађе да је због погрешне примене материјалног права чињенично стање непотпуно утврђено и да због тога нема услова за преиначење побијане пресуде, решењем ће да усвоји ревизију, укине у целини или делимично пресуду првостепеног и другостепеног суда или само пресуду другостепеног суда и предмет врати на поновно суђење истом или другом већу првостепеног, односно другостепеног суда (члан 416. ст. 1. и 2.).

Одредбама Закона о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 и 71/12 - Одлука УС и 83/14) је прописано: да правне послове и друге правне радње закључене односно предузете пре отварања стечајног поступка, којима се нарушава равномерно намирење стечајних поверилаца или оштећују повериоци, као и правне послове и друге правне радње којима се поједини повериоци стављају у погоднији положај (у даљем тексту: поговдање поверилаца), могу побијати стечајни управник, у име стечајног дужника и повериоци, у складу са одредбама овог закона (члан 119. став 1.); да се правни посао, односно правна радња закључени, односно предузети у последњих пет година пре подношења предлога за покретање стечајног поступка или после тога, са намером оштећења једног или више поверилаца, могу побијати ако је саговорач стечајног дужника знао за намеру стечајног дужника, да се знање намере претпоставља ако је саговорач стечајног дужника знао да стечајном дужнику прети неспособност плаћања и да се радњом оштећују повериоци (члан 123. став 1.); да ако захтев за побијање правног посла или друге правне радње буде правноснажно усвојен, побијени правни посао односно правна радња немају дејства према стечајној маси, а противник побијања је дужан да у стечајну масу врати сву имовинску корист стечену на основу побијеног посла или друге радње (став 1.), да противник побијања, након што врати имовинску корист из става 1. овог члана, има право да остварује своје противпотраживање као стечајни поверилац, подношењем накнадне пријаве потраживања (став 2.) (члан 130.).

5. Имајући у виду садржину уставне жалбе, посебно наводе подносиоца да је ревизијски суд изменио чињенично стање утврђено у првостепеном поступку, што је за последицу имало арбитражну примену одредаба Закона о стечају, Уставни суд је закључио да су наводи подносиоца првенствено усмерени на оспоравање разлога на којима је заснована оспорена ревизијска пресуда, те да стога треба да буду размотрени првенствено са аспекта евентуално произвољне примене релевантног процесног права.

С тим у вези, Уставни суд и овом приликом подсећа да није надлежан да у уставносудском поступку оцењује правилност правних закључака редовних судова јер би у том случају, поступајући као инстанциони суд, изашао ван граница својих овлашћења. Једини изузетак од наведеног постоји у случају када је примена меродавног материјалног и/или процесног права била очигледно произвољна или дискриминаторска на штету подносиоца уставне жалбе, да је за последицу имала повреду уставних права.

Следеће на шта Уставни суд жели да укаже јесте да другостепени суд може да утврди другачије чињенично стање од оног које је утврђено у првостепеној пресуди само ако претходно отвори главну расправу (члан 383. ЗПП), те поново изведе и оцени доказе, али да ревизијски суд сагласно одредби члана 412. ЗПП, нема такву могућност. У супротном, када би ревизијска пресуда била заснована на новим чињеницама или на другачије утврђеном чињеничном стању, у питање би било доведено право странака да се изјашњавају о доказима на основу којих је суд утврдио то другачије/измењено чињенично стање, самим тим и Уставом зајемчено право на

правично суђење, јер у таквој ситуацији странке не би имале могућност да оспоравају правилност чињеничног стања које је као такво по први пут „утврђено“ у ревизијској пресуди. Уставни суд указује и на то да се ревизија не може изјавити због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања. Дакле, првостепени суд утврђује чињенично стање, а другостепени суд, уколико не отвори главну расправу, своју одлуку мора засновати на чињеничном стању које је утврдио нижестепени суд, као што то исто мора учинити и Врховни касациони суд у поступку по ревизији.

Примењујући наведено на околности конкретног случаја, Уставни суд подсећа да је оспореном пресудом Врховног касационог суда усвојен тужбени захтев и утврђено да је уговор о измирењу дуга уступањем потраживања који је 20. фебруара 2008. године закључен између тужиоца и туженог, без правног дејства према стечајној маси тужиоца, те је обавезан тужени да тужиоцу врати износ од 946.815,37 америчких долара, са припадајућом каматом, јер је ревизијски суд стао на становиште да је тужилац доказао испуњеност општих и посебних услова за побијање правних послова и радњи у стечају. Уставни суд примећује да ревизијски суд констатује да су нижестепене пресуде донете уз погрешну примену материјалног права, док приликом интерпретирања чињеничног стања које се односи на постојање намере за оштећење других поверилаца из члана 123. став 1. Закона о стечају, ревизијски суд сматра да њу није било потребно доказивати, јер је у тренутку закључивања спорног правног посла тужилац био у тешкој финансијској ситуацији, односно блокади рачуна по основу извршних налога у износу од 151.199.122,91 динара и поступку реструктурирања.

Са друге стране, нижестепени судови су такав тужбени захтев одбили као неоснован. Наиме, првостепени суд је навео да из утврђеног чињеничног стања произлази да тужилац није пружио никакве доказе о стању свог рачуна у време када је предметни правни посао предузет, с обзиром на то да се преглед неизвршених привремено неактивних налога Народне банке Србије односио на дан 4. октобар 2007. године, док је правни посао предузет неколико месеци након тога. Штавише, нижестепени судови су утврдили да је у време закључења и извршења предметног правног посла тужилац био платежно способан, јер му је „Ј. С.“ уплатио новац на име извршених радова на пројекту у Ираку. За првостепени и другостепени суд, наведене чињенице су биле одлучне приликом доношења одлуке о неоснованости тужбеног захтева.

Полазећи од тога да констатација ревизијског суда о томе да је тужилац у тренутку закључивања спорног правног посла био у тешкој финансијској ситуацији, односно блокади рачуна по основу извршних налога у износу од 151.199.122,91 динара противречи чињеничном стању које је утврдио првостепени суд, а које је прихватио другостепени суд, Уставни суд је оценио да је неовлашћеним утврђивањем чињеничног стања битно другачијег од оног које је утврђено до закључења главне расправе пред првостепеним судом, што је последично довело и до другачије примене материјалних одредаба

Закона о стечају, подносиоцу уставне жалбе оспореном ревизијском пресудом повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

6. На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („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, те утврдио да је пресудом Врховног касационог суда Прев. 326/2017 од 12. априла 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, док је у тачки 2. изреке поништио оспорену пресуду и одредио да исти суд поново одлучи о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Привредног апелационог суда Пж. 6652/15 од 5. маја 2017. године.

7. Како је Суд одлучио о изјављеној уставној жалби, стекли су се услови да се укине Решење Уставног суда Уж-12392/2018 од 24. децембра 2018. године о одлагању извршења пресуде Врховног касационог суда Прев. 326/2017 од 12. априла 2018. године, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, те је одлучено као у тачки 3. изреке.

8. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-12392/2018 од 4. априла 2019. године

**Нису повређена права на правично суђење,
на једнаку заштиту права и на имовину,
из члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58. Устава
(привредни спор)**

Уставни суд је уставну жалбу одбио као неосновану у целини, јер је у спроведеном поступку утврдио следеће: да је Врховни касациони суд у оспореној пресуди констатовао да је тужиоцу пресудама донетим од стране домаћих судова досуђена накнада штете за период од пет година (што је и период предвиђен уговором и арбитражном одлуком) и да је Република Србија у целини извршила пресуду ЕСЉП од 30. марта 2010. године и о томе обавестила Комитет министара Савета Европе (у чију надлежност спада надзор над извршењем одлука и пресуда ЕСЉП), чиме је подносилац уставне жалбе изгубио статус „жртве“ у вези са неизвршењем предметне арбитражне одлуке, па је прихватљив став Врховног касационог суда о неоснованости захтева тужиоца за накнаду штете у виду измакле користи за утужене периоде, односно за период након истека рока од пет година, због чега Уставни суд сматра да подносиоцу уставне жалбе таквим закључивањем нису повређена права на правично суђење и права на имовину, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава;

да је у вези са наводима подносиоца о пристрасности редовних судова према супротној парничној страни, а у чему он види повреду права на правично суђење и права на једнаку заштиту права, ревизијски суд дао уставноправно прихватљиво образложење у коме констатује да су жалбе тужених поднете у року из правне поуке дате у првостепеној пресуди и закључује да се такве жалбе морају сматрати благовременим, јер грешка суда који је дао погрешно упутство не може имати штетну последицу за странку која је поступала у складу са датим упутством, те се поступајућим судовима не може приписати пристрасност, произвољност или поогодовање једном од учесника у поступку, што даље искључује повреду наведених права; да је у вези са истакнутом повредом права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, став овога суда да се означеним правом 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, али не и право на позитиван исход другостепеног поступка за жалиоца, ако за то није било основа, а оспорена ревизијска пресуда управо потврђује да је подносилац уставне жалбе имао и искористио право на судску заштиту, како у жалбеном тако и у поступку по ревизији.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба привредног друштва „К.“ К. изјављена против пресуде Врховног касационог суда Прев. 8/15 од 8. октобра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „К.“ К, Демократска Република Конго, поднело је Уставном суду, 8. јануара 2016. године, преко пуномоћника Р. С, Б. Г, Д. С. и А. М, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Прев. 8/15 од 8. октобра 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.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да је оспореном пресудом у крајњем исходу одбијен тужбени захтев подносиоца за накнаду штете у виду изгубљене добити; да су другостепени и ревизијски суд супротно одредбама Закона о парничном поступку жалбе првотуженог и трећетуженог изјављене против првостепене (усвајајуће) пресуде прихватили као благовремене, иако су изјављене протеклом законског рока од осам дана, заузимајући погрешан став да упутство суда о року за изјављивање жалбе има предност у односу на законску норму; да је на наведени начин повређен принцип равноправног

положаја странака у поступку; да је Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), због неизвршења предметне арбитражне одлуке, подносиоцу уставне жалбе већ утврдио повреду права на имовину из члана 1 Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода; да оспореном пресудом Врховног касационог суда није извршена обавеза из члана 46. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која прописује обавезу свих држава потписница ове конвенције да се повинују правноснажној пресуди ЕСЉП; да су ставови изражени у оспореном акту у вези са извршењем арбитражне одлуке у супротности са ставовима који су изнети у пресуди ЕСЉП; да је погрешан и став ревизијског суда да је у конкретном случају поступљено по пресуди ЕСЉП и да домаћи судови више не могу расправљати о накнади штете тужиоцу због неизвршења арбитражне одлуке; да и сам ЕСЉП констатује у својој пресуди да тужилац и након донетих пресуда домаћих судова о накнади штете и даље има статус жртве. Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену пресуду Врховног касационог суда.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу извршеног увида у оспорени акт и документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Пред Привредним судом у Београду у предмету П. 5956/11 вођен је парнични поступак по тужби подносиоца уставне жалбе против тужених: Републике Србије, Агенције за приватизацију, Компаније «International CG» ДП у реструктурирању из Београда и NBGP «Properties» д.о.о. из Београда, ради накнаде штете.

Делимичном пресудом Привредног суда у Београду П. 5956/11 од 2. децембра 2013. године, у ставу првом изреке, обавезани су тужени Република Србија и Компанија «I.» у реструктурирању да тужиоцу солидарно плате износ од 3.538.888,90 УСД, са припадајућом каматом од 15. јула 2010. године па до исплате; у ставу другом изреке одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца да му тужени солидарно плате износ од 10.616.664,39 УСД са споредним потраживањима; ставом трећим изреке одбијен је као неоснован тужбени захтев за обавезивање туженог N. «P.» д.о.о. из Београда да тужиоцу исплати износ од 14.155.553,29 УСД са СПП солидарно, са туженима првог и трећег реда; ставом четвртим изреке прекинут је поступак у вези са

тужбеним захтевом тужиоца да му тужени првог, другог, трећег и четвртог реда солидарно исплате износ од 9.999.998,40 УСД, са споредним потраживањима, до правноснажног окончања поступка у парници Привредног суда у Београду П бр. 1586/10; ставом петим изреке обавезани су тужени првог и трећег реда да тужиоцу на име трошкова парничног поступка солидарно исплате износ од 1.441.735,40 динара; ставом шестим изреке обавезан је тужилац да туженом првог реда исплати на име трошкова парничног поступка износ од 416.492,12 динара; ставом седмим изреке обавезан је тужилац да туженом трећег реда исплати на име парничних трошкова износ од 73.750,00 динара. Ставом осмим изреке обавезан је тужилац да туженом четвртог реда на име трошкова парничног поступка исплати износ од 407.886,18 динара.

Пресудом Привредног апелационог суда Пж. 1642/14 од 1. октобра 2014. године, у ставу првом изреке, одбијена је као неоснована жалба тужиоца и потврђена је делимична пресуда Привредног суда у Београду П бр. 5956/11 од 2. децембра 2013. године у ставовима другом и трећем изреке; ставом другим изреке другостепене пресуде преиначена је делимична пресуда Привредног суда у Београду у ставу првом изреке, тако што је одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца за обавезивање тужене Републике Србије и Компаније „I.“ ДП у реструктурирању из Београда да тужиоцу солидарно исплате износ од 3.538.888,90 УСД са припадајућом каматом од 15. јула 2010. године па до исплате; ставом трећим изреке укинута су решења садржана у делимичној пресуди у ставовима четвртог, петом, шестом, седмом и осмом изреке и у том делу је предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Прев. 8/15 од 8. октобра 2015. године одбијена је као неоснована ревизија подносиоца уставне жалбе изјављена против ставова првог и другог изреке пресуде Привредног апелационог суда Пж. 1642/14 од 1. октобра 2014. године, као и захтеви тужених Агенције за приватизацију и Н. „Р.“ д.о.о. из Београда за накнаду трошкова одговора на ревизију. У образложењу оспорене ревизијске пресуде наведено је да из утврђеног чињеничног стања произлази: да је предмет тужбеног захтева накнада штете у висини од 14.155.553,29 УСД са припадајућом каматом, виду изгубљене добити за период од 1. априла 2001. до 28. априла 2008. године, као и захтев тужиоца за исплату износа од 9.999.998,40 УСД, са припадајућом каматом, такође на име изгубљене добити за период од 29. априла 2008. па до 29. априла 2013. године; да је захтев заснован на чињеници да је ЕСЉП по представци тужиоца донео пресуду 12312/05 од 20. априла 2010. године којом је утврђена повреда члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода; да је наведеном пресудом држава обавезана да подносиоцима представке у року од три месеца од датума правноснажности пресуде у складу са чланом 44. став 2. Конвенције исплати износе додељене правноснажним домаћим пресудама за накнаду, донетим после арбитражне одлуке, умањене за плаћене износе, као и да подносиоцима представке заједно накнади нематеријалну штету у износ од 8.000 евра и трошкове поступка у износу од 30.000

евра, са припадајућим порезом и каматама; да је наведена одлука ЕСЉП уследила због неспровођења дела арбитражне одлуке Спољнотрговинске арбитраже при ПКЈ од 10. априла 1996. године, којом је, поред новчане накнаде, претходник трећетуженог обавезан да омогући тужиоцу да врати у посед и ефективно руководи радом казина у периоду од пет година после поновног отварања; да је ради извршења арбитражне одлуке у натуралном облику, односно предаје у посед казина, донето је решење о извршењу 10. априла 1996. године, али да решење није спроведено и поред тога што је суд извршном дужнику изрекао максимални предвиђени износ новчане казне у складу са Законом о извршном поступку; да је извршни дужник је 9. августа 2007. године ушао у поступак реструктурирања, а 29. априла 2008. године због продаје спорног казина наступила је немогућност извршења арбитражне одлуке у натуралном делу; да је правноснажним пресудама домаћих судова због немогућности тужиоца у овом спору да води казино у периоду од 1. априла 1996. године до 1. априла 2001. године досуђен износ накнаде штете у виду изгубљене добити у укупном износу од 2.507.998,60 УСД са припадајућом каматом.

Даље је наведено: да је, имајући у виду утврђено чињенично стање, односно чињеницу да је тужиоцу домаћим пресудама досуђена штета у виду изгубљене добити за период од пет година због неизвршења арбитражне одлуке у делу враћања у посед казина и омогућавања обављања делатности у периоду од пет година, Привредни апелациони суд правилно одбио захтев тужиоца за накнаду штете у виду измакле користи за период дужи од пет година; да према правилном закључку другостепеног суда у конкретном случају пресуда ЕСЉП не може бити основ за досуђивање материјалне штете у виду изгубљене добити за период дужи од пет година, јер тужилац нема статус жртве, односно оштећеног у погледу изгубљене добити за период који превазилази пет година, обзиром да је арбитражном, одлуком тужиоцу досуђен посед предметног казина за период пет година, а што је и период предвиђен уговором; да би у супротном тужилац могао захтевати накнаду штете за неограничени временски период; да су неосновани су ревизијски наводи којима тужиоци тумаче одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и одредбе пресуде ЕСЉП 12312/05 и правног дејства те одлуке на начин који би довео до усвајања тужденог захтева на име накнаде штете у виду изгубљене добити за утужене периоде, а затим, евентуално и даље јер би накнада штете у виду изгубљене добити тада прерасла у стални извор прихода, што није сврха накнаде штете, нити је сврха накнаде која се досуђује због повреде права заштићених Европском конвенцијом; да је на основу арбитражне одлуке којом је тужиоцу досуђен посед казина на период од пет година право на посед представљало право на имовину тужиоца али ограничено на период од пет година, за који период је на основу домаћих пресуда тужиоцу и досуђена накнада штете у виду измакле користи управо због повреде права на имовину, односно поседа казина у року од пет година; да је ЕСЉП одлучио о штети коју је досудио подносиоцима представке; да је у тачки 96. пресуде

ЕСЉП констатује да неизвршени део арбитражне одлуке предвиђа да се првом подносиоцу представке дозволи да предметни казино врати у посед и да делотворно обавља посао у периоду од пет година, али се такође констатује да извршење арбитражне одлуке у овом делу више не би било могуће или би се непропорционално мешало у права трећих лица, као и да је правноснажним пресудама у каснијим парницама за накнаду штете првом подносиоцу додељена накнада за изгубљену добит у периоду од 1. априла 1996. године до 1. априла 2001. године (пет година), те да тај суд није у најбољем положају да процењује износ те штете, али да у сваком случају образложење домаћих судова не показује никакву произвољност и да они нису званично обавезани да примењују ранији начин обрачунавања штете који је применио арбитражни суд; да, следом наведеног, те чињенице да је наведеном пресудом подносиоцима представке још само досуђена накнада нематеријалне штете, а да су преостали захтеви подносилаца представки за правично задовољење одбијени, произилази правилан закључак другостепеног суда да захтев тужиоца за накнаду штете у виду измакле користи за период дужи од пет година није основан; да наведена пресуда ЕСЉП не може бити основ за накнаду штете за утужени период, јер је досуђеним износима у домаћим пресудама и пресудом ЕСЉП тужиоцима штета надокнађена у целости.

Изјашњавајући се на наводе тужиоца везане за поступање другостепеног суда по неблагоприятној жалби тужених, Врховни касациони суд је истакао да се жалба странке мора сматрати благовременом, јер је странка поступала у складу са упутством о праву на жалбу које јој је дао првостепени суд, те да грешка суда који је дао погрешно упутство не може имати штетну последицу за странку која је поступала у складу са датим упутством, јер би у супротном странка била лишена једног од основних уставних права – права на жалбу.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се сваком 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.).

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) прописано је: да је штета умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и доношење другог физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета) (члан 155.); да кривица постоји када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом (члан 158.); да оштећеник има право како на накнаду обичне штете, тако и на накнаду измакле користи, да

се висина накнаде штете одређује према ценама у време доношења судске одлуке, изузев случаја кад закон наређује што друго, 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. ст. 1. до 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.).

За одлучивање Уставног суда у овом предмету од значаја је и пресуда Европског суда за људска права у предмету *Кин-Стиид и Мајкић прошив Србије*, од 30. марта 2010. године (представка број 12312/05).

Подносиоци представке су се жалили према члану 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) због делимичног неизвршења арбитражне одлуке донете 10. априла 1996. године. Реч је, дакле, о арбитражној одлуци на којој су засновани и тужбени захтеви подносиоца у парничном поступку који претходи уставној жалби.

Из наведене пресуде ЕСЉП, Уставни суд је утврдио одређене чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари.

Казино је, на основу Уговора о заједничком улагању од 12. октобра 1989. године, отворен у октобру 1990. године. Затворен је 1993. године због финансијских тешкоћа, након чега је уследио и један број спорова између уговорних страна. Први подносилац представке (овде подносилац уставне жалбе) је 1995. године пред Арбитражом покренуо поступак против предузећа „G.“. Предметном арбитражном одлуком од 10. априла 1996. године предузећу „G.“ је наложено: да исплати накнаду у износу од 1.999.992 УСД, плус камату од 6 %, због тога што први подносилац представке није могао да води казино у периоду од 1. априла 1995. до 31. марта 1996. године; да омогући првом подносиоцу представке да казино врати у посед и да ефективно руководи његовим радом у периоду од пет година после поновног отварања.

Решењем о извршењу Трговинског суда у Београду од 7. јуна 1996. године одређено је извршење предметне арбитражне одлуке. Трговински суд у Београду (у даљем тексту: Трговински суд) је 3. децембра 2004. године извршне дужнике – компанију „I.“ Д.П. Београд и компанију „G.“ Д.П. Б, као правне следбенике предузећа „G.“, новчано казнио због тога што нису извршили решење о враћању казина у посед и обавезао их да то учине у додатном року од 30 дана. У периоду од 25. маја 2005. до 24. октобра 2006. године, Трговински суд је извршне дужнике новчано казнио у осам наврата, а решењем од 24. октобра 2006. године обуставио је извршење изречених новчаних казни, будући да је био остварен законски лимит у погледу износа. С обзиром на то да је 9. августа 2007. године Агенција за приватизацију донела решење о реструктурирању извршних дужника, Трговински суд је решењем од 10. марта 2008. године прекинуо извршни поступак до окончања процеса реструктурирања.

ЕСЉП је такође утврдио да је први подносилац представке пред Трговинским судом, у два наврата, водио парнични поступак против компанија „I.“ Д.П. Београд и „G.“ Д.П. Београд, ради накнаде штете. Трговински суд је пресудом од 27. јуна 2001. године туженим компанијама наложио да исплате укупно 4.333.333,16 УСД, са каматом, по основу немогућности првог подносиоца представке да води казино у периоду од 1. априла 1996. до 31. маја 1998. године. Виши трговински суд је пресудом од 6. септембра 2001. године потврдио наведену пресуду Трговинског суда, док је Врховни суд Србије пресудом од 30. јануара 2002. године преиначио нижестепене пресуде, тако што је умањио досуђени износ на 1.083.332 УСД, са каматом, проценивши изгубљену зараду само на основу минималне годишње зараде тужених, како је то било предвиђено Уговором о заједничком улагању. Поступак принудне наплате правноснажно досуђеног износа накнаде штете вођен је пред Трговинским судом и исти је, услед намирења извршног повериоца, закључен 14. фебруара 2002. године.

Трговински суд је, затим, пресудом од 3. марта 2005. године (исправљена решењем истог суда од 8. септембра 2005. године) делимично усвојио тужбени захтев првог подносиоца представке и тужене компаније обавезао да му по истом основу, за период од 1. јуна 1998. до 1. априла 2001. године, исплате износ од 1.426.666,60 УСД. Виши трговински суд је пресудом од 21. фебруара 2006. године потврдио ову пресуду. Извршни поступак, који је за предмет имао принудну наплату правноснажно досуђеног износа накнаде штете, у моменту одлучивања о представи, још увек није био окончан.

ЕСЉП је у односу на другог подносиоца представке, М. М, такође прогласио представку *ratione personae* допуштеном, због чињенице да је 8. новембра 1994. године од извесног Г.Ј, у то време искључивог власника првог подносиоца представке, купио удео у првом подносиоцу представке који се састојао од свих права и материјалних интереса из уговора о заједничком улагању од 12. октобра 1989. године, из чега је произлазило да су подносиоци представке „тако тесно међусобно повезани да би њихово разликовање било вештачко“.

Оцењујући основаност навода представке о повреди права на имовину из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, ЕСЉП је најпре подсетио на неке од својих раније заузетих ставова по питању значења појма „имовина“: да „захтев за накнаду штете“ може представљати „посед“, у оквиру значења члана 1. Протокола број 1, ако се довољно утврди да је извршан; да је обавеза државе да употреби сва расположива правна средства како би се обавезујућа арбитражна одлука извршила, под условом да садржи довољно прецизиран захтев који представља посед; да држава мора да се потруди да се извршење једне такве одлуке спроведе без неоправданог кашњења и да целокупан систем буде делотворан и по закону и у пракси.

Примењујући изнете ставове на конкретан случај, ЕСЉП је оценио да српске власти нису предузеле неопходне мере да у потпуности изврше предметну арбитражну одлуку и да за тај пропуст нису дале уверљиве разлоге, због чега је дошло до повреде члана 1. Протокола број 1 уз Европску

конвенцију. У правцу отклањања штетних последица због утврђене повреде права, ЕСЉП је, поред осталог, обавезао Републику Србију да подносиоцима представке, из сопствених средстава и у року од три месеца од датума правоснажности пресуде, исплати износе досуђене правоснажним домаћим пресудама за накнаду штете донетим после арбитражне одлуке (пресуде од 30. јануара 2002, 3. марта 2005. и 8. септембра 2005. године), умањене за сва плаћања која су у међувремену примили.

5. Оцењујући наводе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је констатовао да се уставном жалбом, у суштини, указује да је произвољна оцена Врховног касационог суда о неоснованости захтева тужиоца за накнаду штете у виду измакле користи. Поред наведеног, подносилац сматра да је у предметном поступку повређен принцип равноправног положаја странака, а полазећи од тога да је другостепени суд поступао по неблаговременим жалбама супротних парничних странака, што Врховни касациони суд није санкционисао оспореном пресудом.

Сагласно сопственој пракси, Уставни суд није, генерално, надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови протумачили позитивно-правне прописе, сем уколико одлуке тих судова повређују или ускраћују уставна права. То ће бити случај када одлука редовног суда крши уставна права, тј. уколико је редовни суд погрешно протумачио или применио неко уставно право, или је занемарио то право, ако је примена закона била очигледно произвољна, уколико је дошло до повреде процесних права, или утврђено чињенично стање указује на повреду Устава. Такође, Уставни суд наглашава да је ван његове надлежности да процењује ваљаност закључака судова у погледу оцене доказа, уколико се ова оцена не чини *prima facie* произвољном.

Уставни суд подсећа да је Врховни касациони суд у оспореној пресуди констатовао да је тужиоцу пресудама донетим од стране домаћих судова досуђена накнада штете за период од пет година (што је и период предвиђен уговором и арбитражном одлуком), а због неизвршења арбитражне одлуке у погледу враћања у посед казина и немогућности обављања делатности, као и да пресуда ЕСЉП не може бити основ за досуђивање материјалне штете у виду изгубљене добити за период дужи од пет година, јер тужилац нема статус жртве, односно оштећеног у погледу изгубљене добити за период који превазилази пет година.

Полазећи од тога да је ЕСЉП, због непотпуног извршења предметне арбитражне одлуке, утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на имовину из члана 1. Протокола 1, да је правоснажним досуђењем накнаде материјалне штете због немогућности вођења казина у периоду који је одређен арбитражном одлуком (пет година), а чију исплату је Република Србија била дужна да изврши у целини, те да је у спроведеном поступку утврђено да је Република Србија у целини извршила пресуду ЕСЉП од 30. марта 2010. године и да је о томе обавештен и Комитет министара Савета Европе (у чију надлежност спада надзор над извршењем одлука и пресуда ЕСЉП), Уставни суд је закључио да је подносилац уставне жалбе тиме из-

губио статус „жртве“ у вези са неизвршењем предметне арбитражне одлуке (с тим у вези видети Одлуку Уставног суда Уж-1210/2014 од 17. марта 2016. године).

У таквој правној ситуацији, са становишта заштите права на правично суђење, уставноправно је прихватљив став Врховног касационог суда о неоснованости захтева тужиоца за накнаду штете у виду измакле користи за утужене периоде, односно за период након истека рока од пет година, због чега Уставни суд сматра да подносиоцу уставне жалбе таквим закључивањем нису повређена права на правично суђење и права на имовину, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава.

У вези са наводима подносиоца о пристрасности редовних судова према супротној парничној страни, а у чему он види како повреду права на правично суђење, тако и повреду права на једнаку заштиту права, Уставни суд најпре констатује да је право на непристрасан суд један од основних елемената права на правично суђење. Такође, правом из члана 36. став 1. Устава јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима у истим чињеничним и правним ситуацијама, из чега следи да до ускраћивања једнаке заштите права може доћи, пре свега неједнаким поступањем судова у истим правним и чињеничним ситуацијама, али истиче да до повреде овог права може доћи и различитим поступањем суда према странкама у истом парничном поступку, ако разлози и докази указују да је до повреде права могло доћи, а што овде није случај. Ово стога што подносилац повреду права изводи из чињенице да су судови поступали по неблагоприятној жалби супротне парничне странке, иако за то, по његовом мишљењу, нису били испуњени законски услови. Међутим, ревизијски суд даје уставноправно прихватљиво образложење у коме констатује да су жалбе тужених поднете у року из правне поуке дате у првостепеној пресуди и закључује да се такве жалбе морају сматрати благовременим, јер грешка суда који је дао погрешно упутство не може имати штетну последицу за странку која је поступала у складу са датим упутством. Из наведеног, по мишљењу Уставног суда, произлази да се редовним судовима не може приписати пристрасност, произвољност или поговорање једном од учесника у поступку, што даље искључује повреду наведених права (с тим у вези видети Одлуку Уставног суда Уж- 5247/2011 од 5. марта 2014. године).

Везано за истакнуту повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, Уставни суд указује на то да се означеним правом 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. Оспорена ревизијска пресуда очигледно потврђује да је подносилац уставне жалбе имао и искористио право на судску заштиту, како у жалбеном поступку, тако и у поступку по ревизији.

Имајући у виду све 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. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-135/2016 од 18. априла 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(радни спор)**

Пошто су побијајући првостепену пресуду због погрешне примене материјалног права подносилац уставне жалбе и још двојица тужилаца оспорили како оцену првостепеног суда о делимичној застарелости потраживања, тако и становиште по коме само рад у три смене генерише право запосленог на увећану зараду, а Апелациони суд је у образложењу оспорене другостепене пресуде ценио само жалбене разлоге којима је оспорен став првостепеног суда о делимичној застарелости, те је тужбени захтев за исплату увећане зараде по основу рада у сменама делимично одбио само због застарелости, по оцени Уставног суда, таква грешка Апелационог суда је поступак доношења оспорене другостепене пресуде учинила неправичним на штету подносиоца уставне жалбе. Стога је оспореном пресудом повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, па је уставна жалба усвојена и одређено да се последице повреде права отклоне поништајем оспорене пресуде и налагањем поновног одлучивања о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против става другог изреке првостепене пресуде Основног суда у Новом Саду.

Како је оспореном пресудом повређено право на правично суђење и још двојици тужилаца који нису поднели уставну жалбу, а налазе се у истој правној ситуацији као и подносилац у погледу правноснажне одлуке о тужбеном захтеву за исплату увећане зараде по основу рада у сменама, Уставни суд је оценио да има места примени члана 87. Закона о Уставном суду, па је овом одлуком проширио њено правно дејство и на те тужиоце.

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 Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 1901/16 од 5. октобра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 1901/16 од 5. октобра 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против става другог изреке пресуде Основног суда у Новом Саду П1. 1388/13 од 16. марта 2016. године.

3. Ова одлука има правно дејство и према С. Р. и Б. В, лицима која нису поднела уставну жалбу, а у погледу правноснажне одлуке о тужбеном захтеву за исплату увећане зараде по основу рада у сменама се налазе у истој правној ситуацији као и подносилац уставне жалбе, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду.

О б р а з л о ж е њ е

1. Г. М. из Темерина је, 30. новембра 2016. године, преко пуномоћника С. К, адвоката из Темерина, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 1901/16 од 5. октобра 2016. године, због повреде начела забране дискриминације, права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство, права на имовину и права на рад, утврђених одредбама члана 21. ст. 1. и 2, члана 32. став 1, чл. 36, 58. и 60. Устава.

Подносилац уставне жалбе се позива и на повреду права и начела из чл. 6, 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), те члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију. Уставни суд указује да су одредбама члана 6. став 1. и чл. 13. и 14. Европске конвенције, као и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију утврђени право на правично суђење, право на делотворни правни лек и начело забране дискриминације, чију заштиту суштински пружа и Устав у члану 32. став 1, члану 36. став 2. и члану 21, те се оцена постојања повреде или ускраћивања ових права и начела у поступку по уставној жалби врши у односу на наведене одредбе Устава.

У уставној жалби се, између осталог, наводи: да је оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду потврђена првостепена пресуда којом је подносиоцу уставне жалбе право на увећану зараду по основу сменског рада признато само за оне месеце спорног периода у којима је радио све три смене, а не и за оне када је радио двосменски; да је такво становиште судова произвољно, имајући у виду да Директива Европске уније, која није домаћи извор права, али њена садржина значајно помаже у схватању појма сменског рада, акценат ставља на смењивању радника на истом радном месту, према унапред утврђеном обрасцу, у сменама које се мењају по одређеном ритму, при чему није нужно да се такав рад одвија током 24 сата; да је на темељу Директиве Европске уније настало и правно схватање Врховног касационог суда од 23. септембра 2014. године, које је објављено у Билтену тог суда број 1/2015; да је оцена о застарелости дела потраживања на име сменског рада такође произвољна, јер судови нису узели у обзир ненаменске уплате које је тужени запосленима извршио у три наврата; да је тим уплатама, у смислу члана 387. став 2. Закона о облигационим односима, тужени признао дуг и

прекинуо застаревање, које је након тога почело да тече изнова; да чињеница да тужени није определио сврху наведених плаћања захтева примену правила о редоследу испуњења из чл. 312. и 313. Закона о облигационим односима, којима је прописано да поверилац код таквог начина плаћања најпре намирује доспеле камате, а потом и сва доспела потраживања, према редоследу доспећа, укључујући и она која су застарела.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену другостепену пресуду, уз досуђење трошкова за састав уставне жалбе.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у оспорени акт и документацију која је достављена уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Тужиоци С. Р, Г. М, овде подносилац уставне жалбе, Б. Г, Б. В. и М. В. водили су пред Основним суда у Новом Саду парнични поступак против туженог привредног друштва „Ф.“ а.д. Темерин, ради исплате увећане зараде по основу сменског рада, тачније разлике до пуног износа увећане зараде по основу сменског рада, с тим да су тужиоци С. Р. и Б. В. тражили и исплату разлике између исплаћене и одговарајуће зараде.

Пресудом Основног суда у Новом Саду П1. 1388/13 од 16. марта 2016. године делимично су усвојени тужбени захтеви свих тужилаца. Тужиоцу Г. М. је разлика до пуног износа увећане зараде по основу сменског рада досуђена за фебруар, март, април и јул 2011. године, као и за јануар, март, април, мај, новембар и децембар 2012. године, док је за преостале месеце спорног периода (од 1. септембра 2009. до 31. децембра 2012. године) његов тужбени захтев одбијен као неоснован.

У образложењу наведене првостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је тужени, на име сменског рада, запосленима у утуженом периоду обрачунавао увећану зараду 10% од основице, и то само за часове рада у другој смени; да када се увећана зарада по основу сменског рада обрачуна у висини од 26% од основице, разлика између исплаћене и припадајуће увећане зараде за тужиоца Г. М. (за целокупан период) износи 128.249,90 динара, док укупна камата, обрачуната на дан 3. фебруар 2014. године, износи 2.120,77 динара; да је приговор застарелости потраживања делимично основан, па тако када су у питању тужиоци С. Р, Г. М. и Б. Г. њихова потраживања која су

доспела пре јуна 2010. године (тужба поднета 5. јула 2013. године) застарела су, а када је реч о тужиоцима Б. В. и М. В. то су потраживања доспела пре јула 2010. године (тужба поднета 16. августа 2013. године); да не стоји теза тужилачке стране да је тужени накнадним уплатама од 24. маја, 4. децембра 2013. и 3. фебруара 2014. године прекинуо ток застарелости, будући да тужени тим уплатама није вршио исплату увећане зараде, већ исплату до нивоа минималне зараде; да је Директивом Европске уније о радном времену 2003/88/ЕЦ рад у смени дефинисан као начин организације рада у којем радници мењају једни друге на истом радном месту, у складу са одређеним обрасцем, укључујући образац ротирања, који може бити непрекидан или са прекидима (континуиран или дисконтинуиран), изискујући потребу да радник ради у различито време током одређеног периода дана или ноћи; да увећање зараде по основу сменског рада припада запосленом само уколико му је рад организован тако да подразумева ефективан рад у времену чији се почетак помера из дана у дан (прва, друга и трећа смена) или из недеље у недељу, односно рад који изискује измену смена, траје континуирано 24 сата и одвија се у три смене; да рад у првој и другој смени, који се обавља у току дана као редован рад, не представља основ за увећање зараде по основу цитираних законских норми (чл. 63. и 108. став 1. тачка 2) Закона о раду); да тужени током поступка није доказао да је приликом утврђивања основне зараде тужиоцима вредновао рад у сменама; да када се узме у обзир број сати рада у другој и трећој смени, јасно се уочава да су тужиоци претежно свој рад обављали у другој или трећој смени, при чему су у одређеним месецима дуже радили у трећој, него у другој смени; да овај суд сматра да тужиоцима припада право на увећање зарада по основу сменског рада за оне месеце у којима су радили у сменама (и у другој и у трећој смени).

У образложењу је такође наведено: да је након достављања основног налаза и мишљења одређеног судског вештака, на основу којег су тужиоци Г. М, Б. Г. и М. В. поставили тужбене захтеве поднеском од 26. јануара 2015. године, тужилачка страна затражила допунско вештачење за тужиоце С. Р. и Б. В, на околност разлике у заради због погрешно утврђене вредности бода који је служио за обрачун зарада; да су неприхватљиви наводи тужилачке стране о начину утврђивања зараде за поменуте тужиоце (упоређивањем минималне зараде са бројем бодова од 270), како је то урађено допунским налазом и мишљењем, те је стога њихов тужбени захтев за износе преко досуђених, на име увећане зараде по основу сменског рада, до износа који су тражени на име разлике због погрешно утврђене вредности бода, одбијен као неоснован.

Против наведене пресуде жалбу су изјавили тужиоци С. Р, Б. В. и Г. М. Мимо разлога који се тичу одлуке првостепеног суда о траженој разлици у заради за тужиоце С. Р. и Б. В, жалба садржи и заједничке разлоге све тројице тужилаца којима се ожалбена пресуда побија због делимичног одбијања тужбених захтева за исплату увећане зараде. Њима је, поред осталог, указано на погрешну примену члана 108. став 1. тачка 2) Закона о раду, уз истицање да су неприхватљива становишта првостепеног суда да само рад

који се одвија у три смене има карактер сменског рада, као и да је предметно потраживање делимично застарело.

Одлучујући о жалби, Апелациони суд у Новом Саду је донео оспорену пресуду Гж1. 1901/16 од 5. октобра 2016. године, којом је жалбу одбио и ожалбену првостепену пресуду у целини потврдио.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је, према утврђеном чињеничном стању, тужени тужиоцима у одређеним месецима спорног периода исплаћивао износе који су били нижи од износа минималне зараде које је утврђивао Социјално-економски савет; да је укупан износ исплаћених зарада за утужени период био номинално већи од износа минималних зарада, али је тај износ у себи садржао и увећања зарада по разним основима; да је, након извршене ревизорске контроле, тужени запосленима накнадно извршио уплату разлике до износа минималне зараде, и то у три наврата (24. маја, 4. децембра 2013. и 3. фебруара 2014. године), без спецификације на име чега се те уплате врше; да је тужени кроз накнадне три уплате тужиоцима исплатио целокупан дугујући износ (до пуног износа минималне зараде), са одговарајућом каматом; да тужиоцима приликом утврђивања основне зараде није вреднован рад у сменама; да је у првостепеном поступку утврђено у којој смени и у ком фонду часова је тужилац С. Р. радио у 2012. године, а остали тужиоци у периоду од 2009. до 2012. године; да је тужени за рад у сменама тужиоцима обрачунавао увећање зарада 10% од основице, и то само за сате рада у другој смени; да је из налаза и мишљења вештака утврђена висина разлике до износа увећане зараде од 26% од основице; да је првостепени суд правилно одбио тужбени захтев за период за који су потраживања тужилаца застарела; да је првостепени суд правилно утврдио да је предмет тужбеног захтева била исплата разлике до нивоа минималне зараде, која је накнадним уплатама туженог исплаћена у целини; да је неоснован жалбени навод да се код накнадних уплата туженог, чија сврха није опредељена, имају применити правила о урачунавању испуњења из чл. 312. и 313. Закона о облигационим односима, полазећи од тога да се у радним односима наведени Закон супсидијерно примењује у односу на Закон о раду, као и чињенице да су те уплате вршене по налогу ревизорске контроле који је покренула Агенција за приватизацију, што запосленима није могло остати непознато; да је, с тим у вези, неоснован жалбени навод да тужиоци имају право на зараду према коефицијенту и броју бодова, уз рачунање цене рада по часу, према одлуци Социјално-економског савета, с обзиром на то да вредност бода зависи од пословне политике послодавца, а да је по Закону о раду обавезна исплата минималне зараде, коју кроз минималну цену рада по часу за најједноставнији рад, одређује Социјално-економски савет; да је правилан закључак првостепеног суда да уплатама које је тужени извршио након ревизорске контроле није дошло до прекида застаревања за потраживања по основу сменског рада; да нису посебно разматрани жалбени наводе којима се истиче да је погрешан закључак првостепеног суда у погледу сменског рада тужилаца, имајући у виду да је првостепени суд нашао да тужиоцима

припада разлика између исплаћене и припадајуће увећане зараде по основу сменског рада, те да се одбијајући део односи само на потраживања по овом основу која су застарела.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама члана 386. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука, УС и 74/13 – Одлука УС, 55/14 и 87/18) (у даљем тексту: ЗПП) је прописано: да другостепени суд испитује првостепену пресуду у оном делу у коме се побија жалбом, а ако се из жалбе не види у ком се делу пресуда побија, другостепени суд ће да закључи да се пресуда побија у делу у коме странка није успела у парници (став 1.); да другостепени суд испитује првостепену пресуду у границама разлога наведених у жалби, пазећи по службеној дужности на битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тач. 1) до 3), 5), 7), и 9), као и на правилну примену материјалног права (став 3.). Одредбом члана 390. ЗПП је прописано да ће другостепени суд пресудом да одбије жалбу као неосновану и потврди првостепену пресуду, ако нађе да не постоје разлози због којих се пресуда побија, као ни разлози на које пази по службеној дужности.

Одредбама Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) (у даљем тексту: ЗОР), који се примењивао у конкретном случају, било је прописано: да ако је рад организован у сменама, послодавац је дужан да обезбеди измену смена, тако да запослени не ради непрекидно више од једне радне недеље ноћу (члан 63. став 1.); да запослени има право на увећану зараду у висини утврђеној општим актом и уговором о раду, поред осталог, за рад ноћу и рад у сменама, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне зараде – најмање 26% од основице (члан 108. став 1. тачка 2)).

5. Оцењујући наводе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је, полазећи од утврђених чињеница и изнетих уставноправних разлога, констатовао да се уставном жалбом указује да је Апелациони суд у Новом Саду прихватио произвољну оцену првостепеног суда да рад у сменама, као основ за исплату увећане зараде, подразумева само рад који се одвија у три смене, као и оцену да уплатама извршеним по налогу Агенције за приватизацију (у поступку ревизорске контроле), није дошло до прекида застарелости потраживања увећане зараде по основу сменског рада.

Стога Уставни суд сматра да, у оквиру оцене основаности ових навода, треба сагледати спроведени парнични поступак као јединствену целину и оценити да ли је примена процесног и/или материјалног права била произвољна или арбитрерна, чиме би указала на очигледну неправичност у поступању редовних судова, а на штету подносиоца уставне жалбе.

Уставни суд је пошао од оцене Основног суда у Новом Саду да су потраживања подносиоца уставне жалбе (на име увећане зараде за рад у сменама)

која су доспела у периоду пре јуна 2010. године застарела. Дакле, тужбени захтев подносиоца уставне жалбе за период од септембра 2009. до маја 2010. године одбијен је као неоснован због застарелости потраживања. Међутим, Уставни суд констатује да је подносиоцу уставне жалбе тужбени захтев одбијен као неоснован и за неколико месеци (16 месеци) из периода за који није утврђено наступање застарелости. Образложење првостепене пресуде, поред разлога за делимично усвајање приговора застарелости, садржи и аргументацију за становиште Основног суда у Новом Саду да запослени има право на увећану зараду само када се рад у сменама одвија током 24 сата, дакле, када се састоји од три смене, а да двосменски рад не представља основ за увећање зараде. С тим у вези, тужбени захтев за исплату увећане зараде по основу сменског рада, по схватању Уставног суда, усвојен је само за оне месеце спорног периода за које није наступила застарелост, а у којима је подносилац уставне жалбе радио и у другој и у трећој смени.

Побијајући првостепену пресуду због погрешне примене материјалног права, подносилац уставне жалбе и још двојица тужилаца (С. Р. и Б. В.) експлицитно су оспорили како оцену првостепеног суда о делимичној застарелости потраживања, тако и становиште по коме само рад у три смене генерише право запосленог на увећану зараду.

Апелациони суд у Новом Саду је у образложењу оспорене другостепене пресуде оценио само разлоге жалбе којима је оспорен став првостепеног суда о делимичној застарелости. Што се тиче навода којима су тужиоци указали на погрешно поимање рада у сменама из члана 108. став 1. тачка 2) ЗОР, Апелациони суд у Новом Саду исте није коментарисао, налазећи да је делимично одбијање тужбеног захтева за исплату увећане зараде искључиво последица делимично усвојеног приговора застарелости.

Уставни суд подсћа на став Европског суда за људска права, према коме грешка у примени права (материјалног и/или процесног) или утврђивању чињеница учињена од стране националног суда, која је тако приметна да се може окарактерисати као „очигледна грешка“, може нарушити правичност поступка (видети пресуду у предмету *Vochan йройив Украјине*, од 5. фебруара 2015. године, број представке 22251/08, став 62.).

Перцепција Апелационог суда у Новом Саду да је тужбени захтев подносиоца уставне жалбе за исплату увећане зараде по основу рада у сменама делимично одбијен само због наступања застарелости очигледно је погрешна, имајући у виду да је првостепени суд право на увећану зараду утврдио само за оне месеце спорног периода у којима је подносилац уставне жалбе радио у три смене, што је жалбом против првостепене пресуде изричито оспорено. По мишљењу Уставног суда, таква грешка Апелационог суда у Новом Саду је поступак доношења оспорене другостепене пресуде у довољној мери учинила неправичним на штету подносиоца уставне жалбе.

Следом изнетог, Уставни суд је утврдио да је оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 1901/16 од 5. октобра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду

(„Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су последице учињене повреде права на правично суђење такве природе да се могу отклонити само поништајем пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 1901/16 од 5. октобра 2016. године и одређивањем да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против става другог изреке пресуде Основног суда у Новом Саду П1. 1388/13 од 16. марта 2016. године, па је, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Узимајући у обзир да је оспореном пресудом повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и тужиоцима С. Р. и Б. В. који нису поднели уставну жалбу, а налазе се у истој правној ситуацији са подносиоцем уставне жалбе у погледу правноснажне одлуке о тужбеном захтеву за исплату увећане зараде по основу рада у сменама, 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.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоца уставне жалбе о повреди начела и права из чл. 21, 36, 58. и 60. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и одредио начин отклањања штетних последица утврђене повреде права.

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).

8. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9138/2016 од 18. априла 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(извршни поступак – наплата потраживања
по правноснажној пресуди у привредном спору)**

Прелаз потраживања на извршног повериоца.

Привредни апелациони суд је у оспореном решењу констатовао да подносилац уставне жалбе не може бити извршни поверилац у том поступку, јер до промене извршног повериоца означеног у извршној исправи и оног означеног у предлогу може доћи искључиво прелазом, али не и преносом потраживања. Међутим, ради отклањања недоумица које су се појавиле

у судској пракси приликом тумачења садржине спорне законске одредбе, Народна скупштина, која је као законодавац овлашћена да доноси и акте за њихово тумачење, донела је Аутентично тумачење одредбе члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 113/17), према коме ову одредбу Закона треба разумети тако да законски израз „прелаз“ потраживања или обавезе у себи обухвата и „пренос“ потраживања или обавезе, па се стога и пренос потраживања или обавезе доказује јавном или по закону овереном исправом, а ако то није могуће, правноснажном или коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку. Имајући у виду да се тумачење садржине одредбе члана 48. став 1. ЗИО изражено у оспореном акту разликује од аутентичног тумачења доносиоца спорне законске норме, Уставни суд је оценио да се као произвољан исказује закључак суда у оспореном решењу да подносилац уставне жалбе не може бити извршни поверилац у том поступку, јер до промене извршног повериоца означеног у извршној исправи и означеног у предлогу није дошло прелазом, већ преносом потраживања закљученим у складу са одредбом члана 436. став 1. ЗОО, чиме је повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба О. а. д. „М.“ о. д. и утврђује да је решењем Привредног апелационог суда Иж. 337/16 од 10. новембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Привредног апелационог суда Иж. 337/16 од 10. новембра 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби извршног дужника изјављеној против решења Привредног суда у Београду Ии. 765/16 од 27. јула 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. О. а. д. „М.“ о. д. из Београда изјавило је Уставном суду, 29. децембра 2016. године уставну жалбу, допуњену 10. јануара 2018. године, против решења Привредног апелационог суда Иж. 337/16 од 10. новембра 2016. године, због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби и њеној допуни, поред осталог, наведено је: да је на подносиоца уставне жалбе тужилац пренео уговором о уступању потраживања (овереним пред судом) право на наплату трошкова парничног поступка из извршне исправе – пресуде Привредног суда у Београду П. 12594/11 од 30. марта 2012. године; да је Привредни апелациони суд усвојио жалбу извршног дужника и одбио предлог подносиоца да суд дозволи

извршење ради наплате потраживања из наведене извршне исправе; да је произвољан став тог суда, који је превише рестриктивно протумачио одредбу члана 48. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу, налазећи да до промене извршног повериоца означеног у извршној исправи, у односу на онога који је означен у предлогу за извршење, може доћи искључиво прелазом, али не и преносом потраживања; да је за подносиоца такав став неприхватљив, јер не могу одредбе процесног закона дерогирати одредбе Закона о облигационим односима које уређују институт уступања потраживања; да је Народна скупштина усвојила аутентично тумачење одредбе члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу, у коме је констатовано да законски израз „прелаз“ потраживања или обавезе у себи обухвата и пренос потраживања или обавезе; да из свега наведеног произлази да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорено решење и документацију достављену уз уставну жалбу, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Извршни поверилац, овде подносилац уставне жалбе, поднео је Привредном суду у Београду (у даљем тексту: Привредни суд) предлог за извршење на основу правноснажне и извршне исправе – пресуде Привредног суда П. 12594/11 од 30. марта 2012. године против извршног дужника „Р.“ а. д. из Београда.

Поступајући по наведеном предлогу, Привредни суд је донео решење о извршењу Ии. 765/16 од 27. јула 2016. године и одредио извршење у корист извршног повериоца.

Оспореним решењем Привредног апелационог суда Иж. 337/16 од 10. новембра 2016. године усвојена је жалба извршног дужника, обустављен извршни поступак, а решење о извршењу Привредног суда Ии. 765/16 од 27. јула 2016. године преиначено тако што је одбијен предлог извршног повериоца којим је тражио да суд дозволи извршење у односу на извршног дужника ради наплате новчаног потраживања у износу од 281.366 динара, као и трошкове извршења. У образложењу оспореног решења, поред осталог, је наведено да из стања у списима произлази: да је уступилац уговором пренео на подносиоца уставне жалбе као примаоца, потраживање из пресуде

Привредног суда П. 12594/11 од 30. марта 2012. године, које се састоји од трошкова поступка у износу од 1.943.632,96 динара; да је подносилац уставне жалбе поднео предлог за извршење на основу наведене пресуде и уговора о уступању потраживања. Даље је наведено: да је, по мишљењу другостепеног суда, првостепени суд учинио битну повреду одредаба поступка прописану чланом 74. став 1. тачка 7) Закона о извршењу и обезбеђењу, с обзиром на то да потраживање из наведене извршне исправе није прешло на извршног повериоца одређеног у предлогу за извршење; да из одредбе члана 48. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу произлази да се извршни поступак води и на предлог и у корист лица које као извршни поверилац није означено у извршној или веродостојној исправи, само у случају преласка потраживања; да је једно од основних начела у извршном поступку, начело формалног легалитета, које подразумева да суд у случају извршења на основу извршне исправе, којом је везан, по правилу одређује извршење на предлог оног лица које је у извршној исправи означено као извршни поверилац; да су одступања од тог начела ретка и строго прописана, између осталог и чланом 48. Закона о извршењу и обезбеђењу; да је то одступање могуће једино у ситуацији када дође до прелаза потраживања са повериоца из извршне исправе на извршног повериоца у предлогу, под условом да докаже да је до прелаза дошло на основу јавне и по закону оверене исправе или уколико то није могуће, ако докаже да је до преласка потраживања дошло правноснажном или коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку; да имајући у виду да је реч о одступању од начела формалног легалитета, те имајући у виду и ранија решења из претходних закона који су у својим одредбама садржали и пренос и прелаз потраживања, по оцени другостепеног суда, одредба наведеног члана 48. Закона мора се тумачити тачно онако како гласи, тако да до промене извршног повериоца означеног у извршној исправи и оног означеног у предлогу може доћи искључиво прелазом, а не и преносом потраживања.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду, поред осталих, уставном жалбом указује, сваком се јемчи право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега.

Одредбом члана 23. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13 – Одлука УС, 55/14 и 139/14) било је прописано да се извршење одређује и спроводи и на предлог и у корист лица које у извршној исправи није означено као извршни поверилац, ако оно јавном или у складу са законом овереном исправом докаже да је потраживање на њега пренето или да је на њега на други начин прешло пре или у току поступка, а ако то није могуће, пренос или прелаз потраживања доказује се правноснажном, односно коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку.

Одредбом члана 48. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 – аутентично тумачење и 113/17 – аутентично

тумачење) (у даљем тексту: ЗИО) је прописано да се извршни поступак води и на предлог и у корист лица које као извршни поверилац није означено у извршној или веродостојној исправи, ако јавном или по закону овереном исправом докаже да је потраживање из извршне или веродостојне исправе прешло на њега, а ако такав доказ није могућ – ако прелаз потраживања докаже правноснажном или коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку, док је одредбом члана 74. став 1. тачка 7) прописано да извршни дужник може жалбом да побија решење о извршењу (из разлога који спречавају спровођење извршења) ако потраживање није прешло на извршног повериоца.

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 испуњење мора бити извршено повериоцу или лицу одређеном законом, судском одлуком, уговором између повериоца и дужника, или од стране самог повериоца (члан 305. став 1.), да поверилац може уговором закљученим са трећим пренети на овога своје потраживање, изузев оног чији је пренос забрањен законом или које је везано за личност повериоца, или које се по својој природи противи преношењу на другога (члан 436. став 1.).

5. Анализирајући оспорено решење са становишта цитираних одредаба закона и навода уставне жалбе, Уставни суд указује на то да подносилац уставне жалбе сматра да му је право на правично суђење повређено тиме што је другостепени суд произвољно протумачио процесно право, налазећи да до промене извршног повериоца означеног у извршној исправи и оног означеног у предлогу може доћи искључиво прелазом, а не и преносом потраживања.

Сагласно сопственој пракси, Уставни суд није, генерално, надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су редовни судови протумачили позитивно-правне прописе, осим уколико одлуке тих судова повређују или ускраћују уставна права. То ће бити случај када одлука редовног суда крши уставна права, тј. уколико је редовни суд произвољно протумачио или применио неко уставно право, или је занемарио то право, ако је примена закона била произвољна, уколико је дошло до повреде процесних права, или уколико утврђено чињенично стање указује на повреду Устава.

Уколико се право на правично суђење посматра у контексту важећег позитивног права у Републици Србији, онда мора да се примети да битан сегмент права на правично суђење чини тумачење и примена релевантног права, која не сме бити произвољна. Дакле, у конкретном случају, задатак Уставног суда је да оцени да ли је Привредни апелациони суд у извршном поступку, произвољно протумачио процесно право. У том смислу се као спорно уставноправно питање намеће питање да ли извршни суд може одредити извршење у корист извршног повериоца, овде подносиоца уставне жалбе, у ситуацији када је поверилац из извршне исправе путем овереног уговора о уступању потраживања пренео своје потраживање на подносиоца.

С тим у вези, Уставни суд најпре подсећа да се извршни поступак води на предлог и у корист лица које је као извршни поверилац означено у извршној исправи, док одредба члана 48. став 1. ЗИО предвиђа изузетак од наведеног правила, према коме се извршни поступак може водити на предлог и у корист лица које није извршни поверилац у извршној исправи уколико по закону овереном исправом докаже да је потраживање из извршне исправе прешло на њега. Овакво законско решење разликује се од ранијег, које је било прописано претходним Законом о извршењу и обезбеђењу. Наиме, према одредби члана 23. став 1. раније важећег Закона, извршење се одређивало и спроводило и на предлог и у корист лица које у извршној исправи није било означено као извршни поверилац, ако је оно јавном или у складу са законом овереном исправом доказало да је потраживање на њега пренето или да је на њега на други начин прешло пре или у току поступка.

Полазећи од разлике у садржини две норме које регулишу исто правно питање, Привредни апелациони суд је језичко-историјским тумачењем дошао до закључка да је намера законодавца била да новим законом рестриктивније одреди круг лица која се могу појавити као извршни повериоци, а нису одређени као повериоци у извршној исправи. Примењујући такво тумачење норме на овај случај, Привредни апелациони суд је констатовао да подносилац уставне жалбе не може бити извршни поверилац у том поступку, јер до промене извршног повериоца означеног у извршној исправи и оног означеног у предлогу може доћи искључиво прелазом, али не и преносом потраживања.

Ради отклањања недоумица које су се појавиле у судској пракси приликом тумачења садржине спорне одредбе, Народна скупштина, која је као законодавац овлашћена да доноси и акте за њихово тумачење, донела је Аутентично тумачење одредбе члана 48. ЗИО („Службени гласник РС“, број 113/17 од 17. децембра 2017. године), које гласи:

„Ову одредбу закона треба разумети тако да законски израз „прелаз“ потраживања или обавезе у себи обухвата и пренос потраживања или обавезе. „Прелаз“ потраживања или обавезе има опште значење и садржи све облике сукцесије потраживања или обавеза, било да до сукцесије долази за време постојања правног субјективитета или након његовог престанка. Или, речено терминологијом одредбе члана 23. раније важећег Закона о извршењу и обезбеђењу „прелаз“ обухвата и „пренос и прелаз на други начин“. Стога се и „пренос“ потраживања или обавезе доказује јавном или по закону овереном исправом, а ако то није могуће, правноснажном или коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку“.

С тим у вези, Уставни суд најпре указује да се аутентичним тумачењем закона законској норми даје онај смисао и значење које је законодавац имао у виду приликом њеног доношења. Специфичност таквог тумачења је да њега врши сопствени стваралац у поступку који се примењује и приликом стварања норме, јер се на поступак доношења аутентичног тумачења закона и других аката које доноси Народна скупштина, сходно примењују одредбе о поступку за доношење закона. Дакле, аутентичним тумачењем

закон сам законодавац, полазећи од разлога за усвајање одређене законске норме, обезбеђује остваривање смисла те норме и циља због кога је уведена у правни поредак. Штавише, полазећи од тога да се питање извршења и примене прописа везује за поступање државних органа, сагласно њиховој надлежности утврђеној Уставом и законом, Уставни суд констатује да је доношење аутентичног тумачења од стране Народне скупштине усмерено ка ближем одређењу смисла норми које закон садржи, чиме се обезбеђује њихово правилно извршавање и примена. Тиме се, међутим, не задире у овлашћење органа извршне и судске власти у поступку извршавања и примене закона (видети Решење Уставног суда IY-121/2007 од 17. септембра 2009. године).

Имајући у виду наведено, као и то да се тумачење садржине одредбе члана 48. став 1. ЗИО изражено у оспореном акту разликује од аутентичног тумачења доносиоца спорне норме, Уставни суд оцењује да се, у конкретном случају, као произвољан исказује закључак Привредног апелационог суда у оспореном решењу да подносилац уставне жалбе не може бити извршни поверилац у том поступку, јер до промене извршног повериоца означеног у извршној исправи и оног означеног у предлогу није дошло прелазом, већ преносом потраживања закљученим у складу са одредбом члана 436. став 1. ЗОО.

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, те утврдио да је решењем Привредног апелационог суда Иж. 337/16 од 10. новембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, док је у тачки 2. изреке поништио оспорено решење и одредио да исти суд поново одлучи о жалби извршног дужника изјављеној против решења Привредног суда у Београду Ии. 765/16 од 27. јула 2016. године.

7. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-10097/2016 од 25. априла 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(парнични поступак – „штампарски спор“)**

Дозвољеност ревизије у спору за накнаду штете настале објављивањем неистинитих информација у јавном гласилу.

Како је Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године, који садржи *lex specialis* одредбе за тзв. штампарске спорове, ступио на снагу док је предметна парница била у фази првостепеног поступка, а

његовим прелазним и завршним одредбама није изричито регулисано питање да ли се одредбе овог закона процесног карактера примењују на судске поступке који су у току, Уставни суд је нашао да у таквој правној ситуацији важи општи принцип тренутног дејства новог процесног закона према коме се позитивни пропис примењује на поступке који су у току, тако да се Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године примењује и на штампарске спорове који су у току, те да је ставом другим изреке оспореног решења Рев. 2330/2016 од 25. јануара 2017. године Врховни касациони суд извео уставноправно неприхватљив закључак да је ревизија подносиоца уставне жалбе недозвољена, чиме је повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Одлучујући о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољна мера да се постигне адекватна и правична сатисфакција, имајући у виду да је већ одредио да ће се штетне последице због учињене повреде права отклонити поништајем става другог изреке оспореног решења.

Због значаја за заштиту уставности и законитости и људских права, Суд је одредио објављивање ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, у складу са одредбом члана 49. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Д. и утврђује да је ставом другим изреке решења Врховног касационог суда Рев. 2330/2016 од 25. јануара 2017. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се став други изреке решења Врховног касационог суда Рев. 2330/2016 од 25. јануара 2017. године и одређује да наведени суд донесе нову одлуку о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду ГжЗ. 173/16 од 13. јула 2016. године.

3. Одбија се као неоснован захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Д. из Београда је, 19. јуна 2017. године, преко пуномоћника Ж. Р. адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против става другог изреке решења Врховног касационог суда Рев. 2330/2016 од 25. јануара 2017. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава.

Подносилац уставне жалбе наводи да је оспореним решењем одбачена као недозвољена његова ревизија изјављена против другостепене пресуде којом је правноснажно одбијен као неоснован његов тужбени захтев за накнаду нематеријалне штете због повреде угледа и части проузрокованих објављивањем нетачних информација у медијима. Истиче да је Врховни касациони суд погрешно оценио да нема места примени одредбе члана 126. Закона о јавном информисању и медијима које предвиђају да је у оваквим случајевима ревизија увек дозвољена. Подносилац уставне жалбе инсистира на томе да се наведени закон, који је ступио на снагу након што је он поднео тужбу, примењивао на предметни парнични поступак по принципу тренутног важења новог процесног закона на поступак који је у току. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорено ревизијско решење и утврди подносиоцу 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 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 уставну жалбу и документацију која је уз њу приложена, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Тужилац М. Д, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 30. јула 2013. године Вишем суду у Београду тужбу против тужених „С.“ д.о.о. Београд, као оснивача дневне новине „К.“ и С. М, као главног и одговорног уредника дневног листа „К.“, тражећи да му тужени на име накнаде нематеријалне штете због повреде угледа и части проузрокованих објављивањем нетачних информација у дневном листу „К.“ исплате солидарно износ од 490.000,00 динара, са законском затезном каматом.

Виши суд у Београду је 5. априла 2016. године донео пресуду ПЗ. 165/13, којом је одбио као неоснован тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе.

Одлучујући о жалби тужиоца, Апелациони суд у Београду је, пресудом Гж. 173/16 од 13. јула 2016. године, одбио као неосновану жалбу и потврдио првостепену пресуду.

Одлучујући о ревизији тужиоца изјављеној против другостепене пресуде, Врховни касациони суд је 25. јануара 2017. године донео оспорено решење Рев. 2330/2016, којим, у ставу првом изреке, није дозволио мериторно одлучивање о ревизији изјављеној на основу члана 404. Закона о парничном поступку из 2011. године, а у ставу другом изреке одбацио је као недозвољену ревизију изјављену под општим условима. У образложењу

оспореног решења је, поред осталог, наведено: да члан 403. Закона о парничном поступку из 2011. године регулише општа правила о праву на ревизију, ако другачије није прописано посебним законом; да Закон о јавном информисању из 2003. године представља посебни закон, који је важио у време објављивања спорног текста и који се примењује у конкретној ситуацији; да тај закон није садржао посебна правила о дозвољености ревизије у парницама за накнаду штете, за разлику од Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године, који у члану 126. предвиђа да је ревизија увек дозвољена против другостепене пресуде којом је тужбени захтев правноснажно одбијен; да ревизијски суд налази да се Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године у конкретном случају не може применити, јер је спорна информација објављена 15. јула 2013. године, односно пре ступања на снагу овог закона; да се стога дозвољеност ревизије у овом спору има ценити према општим правилима садржаним у одредбама Закона о парничном поступку из 2011. године, те да је ванредни правни лек тужиоца недозвољен, узимајући у обзир да вредност предмета спора не прелази ревизијски цензус од 40.000,00 евра.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се сваком 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.).

Одредбама члана 197. Устава, које су од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари, утврђено је да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, па да, изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона, као и да одредба кривичног закона може имати повратно дејство само ако је блажа за учиниоца кривичног дела.

Одредбама члана 403. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14), који се примењивао на предметни парнични поступак, прописано је: да странке могу изјавити ревизију против правноснажне пресуде донете у другом степену, у року од 30 дана од дана достављања пресуде (став 1.); да је ревизија увек дозвољена ако је то посебним законом прописано, ако је другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака и ако је другостепени суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака (став 2.); да ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима ако вредност предмета спора побијеног дела не прелази динарску противвредност од 40.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе (став 3.).

Одредбом члана 89. став 6. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/2010 и 41/11), који је важио у време подношења тужбе у предметном парничном поступку, било је прописано да се ревизија изјављује у року од 15 дана од дана достављања другостепене пресуде. Осим поменуте одредбе, Закон о јавном информисању није садржао посебна правила о дозвољености ревизије у споровима ради накнаде штете настале објављивањем информације.

Одредбама члана 126. Закона о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС“, бр. 83/14, 58/15 и 12/16), који је ступио на снагу 14. августа 2014. године, прописано је да је ревизија дозвољена против другостепене пресуде ако је тужбени захтев одбијен и да се изјављује у року од 15 дана од дана достављања другостепене пресуде, па да у парници по тужби за накнаду штете и по тужби за остваривање права на део добити, ревизију из става 1. овог члана могу изјавити и тужилац и тужени, а да се против пресуде другостепеног суда у парници по тужби за објављивање одговора не може изјавити ревизија. Прелазне и завршне одредбе овог закона не регулишу питање примене закона на судске поступке који су у току.

5. Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди његовог 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 произвољно применио процесно право на његову штету, погрешно оцењујући да за одлучивање о дозвољености његове ревизије нема места примени Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године. У конкретном случају, суд највише инстанце је закључио да се дозвољеност ревизије подносиоца уставне жалбе имала ценити искључиво са становишта одредаба Закона о парничном поступку из 2011. године, јер Закон о јавном информисању из 2003. године, који је важио у време објављивања спорне информације и који се примењивао на спорни однос, није садржао посебна правила о праву на ревизију. Подносилац уставне жалбе инсистира на томе да је ревизијски суд превидео тренутно дејство Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године на предметни парнични поступак који је био у току, па да је члан 126. тог закона прописао да је ревизија увек дозвољена против другостепене пресуде којом је тужбени захтев правноснажно одбијен, а као што је била реч у овој парници.

Испитујући да ли је Врховни касациони суд произвољно применио процесно право на штету подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је најпре констатовао да је одредбама Закона о парничном поступку из 2011. године, које су се примењивале на предметни парнични поступак, уређено питање поступка по ревизији и процесних претпоставки за одлучивање о овом ванредном правном леку у меритуму. Одредбом члана 403. став 3. Закона о парничном поступку из 2011. године, у којој је Врховни касациони суд нашао упориште за доношење оспореног решења, је предвиђено да ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима ако вредност предмета спора побијеног дела не прелази динарску противвредност од 40.000 евра по

средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе. Међутим, Уставни суд је констатовао да је наведени процесни закон, поред општег правила за изјављивање ревизије, установио и посебне основе за изјављивање тог ванредног правног лека код којих нема утицаја вредност предмета спора, која је у дугогодишњој законодавној пракси била пресудан критеријум за дозвољеност ревизије. У том контексту, Уставни суд указује на то да је Закон о парничном поступку из 2011. године уважио постојање других прописа који у форми *lex specialis* омогућавају изјављивање ревизије (нпр. Породични закон, Закон о забрани дискриминације итд.). Тако и одредбе члана 126. Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године, који је почео да се примењује 14. августа 2014. године, предвиђају да је ревизија дозвољена против другостепене пресуде ако је тужбени захтев одбијен и да постоји посебан рок за изјављивање наведеног ванредног правног лека који износи 15 дана од дана достављања другостепене пресуде, као и да је искључена ревизија у парници по тужби за објављивање одговора. Из наведених законских одредаба произлази да је ревизија увек дозвољена против одбијајуће другостепене пресуде донете у парници ради накнаде штете настале објављивањем неистинитих информација у јавном гласилу. Уставни суд је увидом у списе предмета у коме је донето оспорено решење утврдио да је подносилац уставне жалбе управо поставио наведени тужбени захтев и да је пресудом Апелационог суда у Београду ГжЗ. 173/16 од 13. јула 2016. године правноснажно одбијен као неоснован његов тужбени захтев. Са друге стране, Уставни суд указује на то да одредбе Закона о јавном информисању из 2003. године, који је важио у време подношења тужбе у предметном парничном поступку нису садржале посебна правила о поступку по ревизији у тзв. штампарским споровима (осим скраћеног рока за изјављивање ревизије који је износио 15 дана од дана пријема другостепене пресуде).

Узимајући у обзир да је Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године ступио на снагу док је ова парница била у фази првостепеног поступка, пред Уставним судом се поставило питање да ли се овај пропис, који садржи *lex specialis* одредбе за тзв. штампарске спорове, примењује на поступке који су 14. августа 2014. године још увек били у току.

Питање сукоба сукцесивних закона, по правилу, решава се тумачењем прелазних и завршних одредаба новог закона, али и применом одређених правних принципа и метода. У том смислу, Уставни суд истиче да прелазним и завршним одредбама Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године није регулисано питање да ли се наведене одредбе процесног карактера примењују на судске поступке који су у току. Уставни суд налази да у таквој правној ситуацији важи општи принцип тренутног дејства новог процесног закона према коме се позитивни пропис примењује на поступке који су у току. Овај правни принцип кореспондира и са одредбама члана 197. Устава које установљавају искључиво забрану повратног дејства закона, односно забрану ретроактивне примене закона на окончане правне ситуације.

Будући да је Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године био на снази у тренутку доношења другостепене пресуде против које је изјављена

ревизија о којој је одлучено оспореним решењем, Уставни суд указује на то да је у својој Одлуци ИУз-2/2010 од 14. марта 2013. године, поред осталог, одбио захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 38, Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, којима је измењен новчани цензус за изјављивање ревизије са 500.000,00 динара на 100.000,00 евра у динарској противвредности. У наведеном контексту, Уставни суд напомиње да је у том предмету изразио правни став да се право на подношење ревизије не стиче тренутком подношења тужбе, већ моментом доношења правноснажне другостепене пресуде.

Полазећи од свих изнетих разлога, те чињенице да се Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године примењује и на штампарске спорове који су у току, Уставни суд сматра да је Врховни касациони суд извео уставноправно неприхватљив закључак да је ревизија подносиоца уставне жалбе недозвољена. Стога је Уставни суд оценио да је ставом другим изреке оспореног решења Рев. 2330/2016 од 25. јануара 2017. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу у овом делу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је нашао да се штетне последице учињене повредом права на правично суђење могу отклонити једино поништајем става другог изреке оспореног решења Врховног касационог суда Рев. 2330/2016 од 25. јануара 2017. године и одређивањем да наведени суд у поновном поступку донесе нову одлуку о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду ГжЗ. 173/16 од 13. јула 2016. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

Будући да је у овој уставноправној ствари поништено оспорено ревизијско решење и да ће ревизија подносиоца уставне жалбе бити предмет поновног преиспитивања и одлучивања пред Врховним касационим судом, Уставни суд није посебно испитивао тврдње подносиоца о повреди права на једнаку заштиту права и правно средство из члана 36. Устава.

Одлучујући о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољна мера да се постигне адекватна и правична сатисфакција. При томе, Уставни суд је имао у виду да је претходно одредио да ће се штетне последице због учињене повреде права отклонити поништајем става другог изреке оспореног решења. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду, одбио захтев за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке.

Уставни суд је, због значаја за заштиту уставности и законитости, одредио објављивање ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, у складу са одредбом члана 49. став 2. Закона о Уставном суду.

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-5149/2017 од 25. априла 2019. године („Службени гласник РС“, број 45/19)

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(радни спор)**

Очигледан пропуст Врховног касационог суда да изнесе ма какве разлоге у вези са правноснажном одлуком о тужбеном захтеву за накнаду штете због незаконитог отказа, чини неправичним поступак доношења оспорене ревизијске одлуке, па је Уставни суд утврдио да је оспореном пресудом Врховног касационог суда, у делу који се односи на правноснажну одлуку о тужбеном захтеву за накнаду штете због незаконитог отказа, повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и уставну жалбу у том делу усвојио, одређујући да се последице учињене повреде права отклоне поништајем дела ове пресуде и доношњем нове одлуке о ревизији подносиоца уставне жалбе.

У погледу оспоравања пресуде Врховног касационог суда у делу који се тиче правноснажне одлуке о тужбеном захтеву за враћање на рад, Уставни суд је утврдио да она садржи јасно и аргументовано образложење, засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу одредаба члана 191. став 1. и члана 195. став 2. Закона о раду, па је оценио да се наводи уставне жалбе не могу прихватити као релевантни уставноправни разлози за тврдње о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, већ се од Уставног суда, тражи да као инстанциони суд још једном оцени законитост оспорене пресуде, а што представља разлог за одбачај уставне жалбе у овом делу.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба привредног друштва „С.“ д.о.о. К. и утврђује да је пресудом Врховног касационог суда Рев2. 1014/15 од 22. јуна 2016. године, у делу који се односи на правноснажну одлуку о тужбеном захтеву за накнаду штете због незаконитог отказа, повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Рев2. 1014/15 од 22. јуна 2016. године, у делу који се односи на правноснажну одлуку о тужбеном захтеву за накнаду штете због незаконитог отказа, и одређује да исти суд у

наведеном делу донесе нову одлуку о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4230/14 од 9. фебруара 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „С.“ д.о.о. К. је, 1. децембра 2016. године, преко пуномоћника М. Б, адвоката из Крушевца, Уставном суду поднело уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1014/15 од 22. јуна 2016. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58. став 1. Устава.

У уставној жалби се, између осталог, наводи: да је захтев за враћање на рад тужилац могао да постави само током поступка, не и након правноснажности међупресуде којом је поништено решење о отказу уговора о раду; да је, поред наведеног, захтев за враћање на рад поднет по истеку рока из члана 195. став 2. Закона о раду, имајући у виду да је тужилац међупресуду примио 20. септембра 2011. године, а поднесак са наведеним захтевом предао суду 21. децембра 2011. године; да је приговор пресуђене ствари, када је у питању тужбени захтев за накнаду штете због незаконитог отказа, требало усвојити и за период од 4. септембра 2008. до 20. новембра 2010. године, с обзиром на то да је пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 246/10 од 15. септембра 2010. године правноснажно одлучено и за тај период; да је истоветан случај и са приговором литиспенденције, полазећи од тога да тужилац поводом истог потраживања води још једну парницу пред Основним судом у Новом Пазару; да Врховни касациони суд, у поступку одлучивања о ревизији, није отклонио наведене неправилности и незаконитости које се тичу произвољне и арбитрарне примене Закона о парничном поступку и материјалног права.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену ревизијску пресуду, уз досуђење трошкова за састав уставне жалбе.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у списе парничног предмета Основног суда у Новом Пазару П1. 455/13, па је утврдио следеће чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

С. Б. из Н. је 16. јануара 2007. године, у својству тужиоца, поднео Општинском суду у Новом Пазару тужбу против туженог привредног друштва „С.“ д.о.о. К, овде подносиоца уставне жалбе, ради поништаја решења директора туженог број 480 од 1. децембра 2006. године, којим је тужиоцу отказан уговор о раду, уз захтев да му тужени, уместо враћања на рад, исплати 36 просечних зарада. Предмет је заведен под бројем П1. 81/07.

Након 1. јануара 2010. године, надлежност Општинског суда у Новом Пазару је преузео Основни суд у Новом Пазару. Предмет је тада пресигниран и добио је број П1. 57/10.

Међупресудом Основног суда у Новом Пазару П1. 57/10 од 13. јуна 2011. године поништено је као незаконито решење директора туженог број 480 од 1. децембра 2006. године. Ова одлука је пуномоћнику туженог уручена 20. септембра, а пуномоћнику тужиоца 29. септембра 2011. године. Протеком рока за жалбу, међупресуда је постала правноснажна.

Тужилац је поднеском од 21. децембра 2011. године повукао тужбени захтев којим је тражио да му тужени, уместо реинтеграције, исплати 36 просечних зарада, уз истицање нових тужбених захтева за враћање на рад и накнаду штете због незаконитог отказа за период од престанка радног односа до пресуђења, умањену за износе примљених новчаних накнада код Националне службе за запошљавање.

Тужени је поднеском од 26. децембра 2011. године изразио противљење објективном преиначењу тужбе, износећи следеће разлоге: да је повлачењем тужбеног захтева за исплату накнаде уместо враћања на рад одлучено о свим захтевима, те да суду преостаје само да одлучи о трошковима парничног поступка; да је о накнади штете због незаконитог отказа већ одлучено правноснажном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 246/10 од 15. септембра 2010. године, којом је одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца за исплату накнаде по наведеном основу за период од 11. октобра 2007. године до доношења пресуде; да у парници која се пред истим судом води у предмету П. 3299/10, тужилац, по противтужби, води парницу за исплату истог потраживања, тако да постоји и литиспенденција; да тужилац по наведеној правноснажној пресуди није тражио враћање на рад.

На рочишту одржаном 2. априла 2012. године, суд је дозволио објективно преиначење тужбе и закључио главну расправу.

Основни суд у Новом Пазару је пресудом П1. 57/10 од 2. априла 2012. године, поред осталог, одбацио тужбу тужиоца у делу којим се захтева враћање на рад, налазећи да је иста поднета по истеку законом прописаног рока, као и у делу за накнаду штете због незаконитог отказа, усвојивши истакнути приговор пресуђене ствари.

По жалбама парничних странака, Апелациони суд у Крагујевцу је донео решење Гж1. 31/13 од 5. јуна 2013. године, којим је ожалбену пресуду укинуо и предмет вратио првостепеном суду на поновни поступак.

Пресудом Основног суда у Новом Пазару П1. 455/13 од 25. маја 2013. године тужбени захтев тужиоца за враћање на рад усвојен је у целини, а тужбени захтев за накнаду штете због незаконитог отказа само делимично.

Тужени је обавезан на исплату изгубљене зараде и уплату доприноса за обавезно социјално осигурање за период од 11. октобра 2007. до 23. новембра 2010. године, док је део тужбеног захтева за период од 23. новембра 2010. до 19. децембра 2012. године (када је тужилац засновао радни однос код Д. з. у Н.) одбијен као неоснован.

Одлучујући о жалбама парничних странака, Апелациони суд у Крагујевцу је, након одржане расправе пред другостепеним судом, донео пресуду Гж1. 4230/14 од 9. фебруара 2015. године, којом је укинуо ожалбену пресуду (став I изреке) и одлучио о захтевима парничним странкама, тако што је: тужбени захтев тужиоца за враћање на рад усвојен је у целини (став II изреке); тужени обавезан да тужиоцу накнади штету због незаконитог отказа, уз уплату доприноса за обавезно социјално осигурање, за период од 4. септембра 2008. до 20. новембра 2010. године (први део ст. III и V изреке); одбијен као неоснован тужбени захтев за накнаду штете због незаконитог отказа за период од 21. новембра 2010. до 19. новембра 2012. године (други део ст. III и V изреке); одбачена тужба у делу којим је тражена накнада штете због незаконитог отказа за период од 11. октобра 2007. до 3. септембра 2008. године, због пресуђене ствари (став IV изреке).

Тужени је у ревизији од 27. марта 2015. године, поред осталог, указао да је приговор пресуђене ствари требало усвојити и за период од 4. септембра 2008. до 20. новембра 2010. године, имајући у виду да је пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 246/10 од 15. септембра 2010. године укинута ожалбена пресуда Општинског суда у Новом Пазару ПП. 339/08 од 3. септембра 2008. године и о захтевима парничних странака правноснажно одлучено, тако што је, поред осталог, одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца за накнаду штете због незаконитог отказа за период од 11. октобра 2007. године до пресуђења.

Врховни касациони суд је 22. јуна 2016. године донео оспорену пресуду Рев2. 1014/15, којом је ревизију туженог одбио као неосновану.

У образложењу оспорене ревизијске пресуде је, поред осталог, наведено: да је против правноснажне другостепене пресуде, и то у односу на одлуке из II, III, V и VI става изреке, тужени благовремено изјавио ревизију због битне повреде одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права; да је, према утврђеном чињеничном стању, тужилац био у радном односу на неодређено време код туженог и радио је на пословима комерцијалисте; да је оспореним решењем туженог број 480 од 1. децембра 2006. године тужиоцу отказан уговор о раду, на основу члана 179. став 1. тачка б) Закона о раду, због злоупотребе права на одсуство са рада због привремене спречености за рад; да је, на основу решења надлежне инспекције рада од 1. фебруара 2007. године, тужени тужиоца вратио на рад; да је након тога тужени донео ново решење о отказу уговора о раду - број 565 од 11. октобра 2007. године, којим је тужиоцу отказао уговор о раду на основу члана 179. став 1. тачка 9) Закона о раду; да је тужилац покренуо радне спорове за поништај оба решења; да је поступак за поништај решења о отказу уговора о раду број 565 од 11. октобра 2007. године вођен пред Општинским судом

у Новом Пазару у предмету П1. 339/08; да је пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 246/10 од 15. септембра 2010. године укинута пресуда Општинског суда у Новом Пазару П1. 339/08 од 3. септембра 2008. године, те је поништено као незаконито решење о отказу уговора о раду број 565 од 11. октобра 2007. године, а одлучено је и осталим захтевима; да тужилац није тражио принудно извршење правноснажне пресуде којом је наложено враћање на рад; да је у поступку одлучивања о законитости решења о отказу уговора о раду број 480 од 1. децембра 2006. године Основни суд у Новом Пазару донео међупресуду П1. 57/10 од 13. јуна 2011. године којом је наведено решење поништио као незаконито; да је тужилац међупресуду примио 22. септембра 2011. године, а поднеском од 21. децембра 2011. године преиначио је тужбу, тако што је уместо тражене супституције (паушалне накнаде) затражио враћање на рад и накнаду штете у висини изгубљене зараде, уз уплату доприноса за обавезно социјално осигурање; да је, код тако утврђеног чињеничног стања, правилан закључак другостепеног суда о основаности тужбеног захтева за враћање на рад и распоређивање на одговарајуће послове; да запослени коме је правноснажном судском одлуком утврђено да му је радни однос престао незаконито има право да захтева враћање на рад код послодавца или накнаду штете у виду паушалне накнаде (уместо враћања на рад); да је, у конкретном случају, међупресудом поништено као незаконито решење о отказу уговора о раду, тако да тужилац може у поновном поступку да захтева враћање на рад уместо раније захтеване супституције, под условом да такав захтев определи у року из члана 195. Закона о раду; да је тужилац (међу)пресуду примио 29. септембра 2011. године, а захтев за враћање на рад истакао у року краћем од 90 дана, тачније 21. децембра 2011. године, из чега следи да је захтев благовремен; да су стога ревизијски наводи неосновани.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука, УС и 74/13 – Одлука УС, 55/14 и 87/18) (у даљем тексту: ЗПП) је прописано: да ревизија може да се изјави, поред осталог, због битне повреде одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тач. 6), 8), 10) и 11) овог закона, под условом да су истицане у жалби, односно да су учињене у поступку пред другостепеним судом (члан 407. став 1. тачка 2)); да Врховни касациони суд испитује побијану пресуду само у оном делу у коме се побија ревизијом и у границама разлога наведених у ревизији, пазећи по службеној дужности на битну повреду из члана 374. став 2. тачка 2) овог закона и на правилну примену материјалног права (члан 408.).

Одредбама члана 414. ЗПП је прописано: да ће Врховни касациони суд пресудом да одбије ревизију као неосновану ако утврди да не постоје разлози због којих је ревизија изјављена, као ни разлози на које пази по

службеној дужности (став 1.); да Врховни касациони суд неће детаљно да образлаже 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 (члан 414. став 1.).

5. Оцењујући наводе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је, полазећи од утврђених чињеница и изнетих уставноправних разлога, констатовао да се уставном жалбом указује да је Врховни касациони суд прихватио произвољне и арбитрерне оцене другостепеног суда по питању истакнутих приговора пресуђене ствари, литиспенденције и неблаговремености захтева за враћање на рад.

Стога Уставни суд сматра да, у оквиру оцене основаности ових навода, треба сагледати спроведени парнични поступак као јединствену целину и оценити 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.

Подносилац уставне жалбе је ревизију изјавио против оних делова правноснажне другостепене пресуде који садрже неку кондементаторну обавезу усмерену против њега, што је констатовано и у образложењу оспорене пресуде. Врховни касациони суд је ревизију одбио у целини као неосновану. Дакле, како у делу којим се оспорава правноснажна одлука поводом захтева за враћање на рад, тако и у преосталом делу који се тиче накнаде штете због незаконитог отказа, Врховни касациони суд налази да је ревизија неоснована. Дозвољеност ревизије, ни у једном њеном сегменту, наведени суд није довео у питање.

Правноснажну одлуку поводом тужбеног захтева за накнаду штете због незаконитог отказа, подносилац уставне жалбе је ревизијом оспорио јер сматра да је реч о захтеву о коме је раније правноснажно пресуђено, што представља разлог због којег се ревизија може изјавити (члан 407. став 1. тачка 2) ЗПП). Полазећи од тога да Врховни касациони суд побијану пресуду превасходно испитује у оном делу у коме се побија ревизијом (члан 408. ЗПП) и да исту може одбити као неосновану ако утврди да не постоје разлози због којих је изјављена (члан 414. став 1. ЗПП), Уставни суд констатује да, у конкретном случају, постоји очигледан пропуст наведеног суда да образложи зашто ревизију подносиоца уставне жалбе сматра неоснованом у делу којим се оспорава правноснажна одлука о тужбеном захтеву за накнаду штете због незаконитог отказа. Наиме, поред тога што је ревизију одбио као неосновану и у делу којима су оспорени ст. III и V изреке пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4230/14 од 9. фебруара 2015. године, којима је делимично усвојен тужбени захтев тужиоца за накнаду штете, уз обавезу уплате доприноса за обавезно социјално осигурање, Врховни касациони суд ниједном речи није указао зашто сматра да је другостепена пресуда у том делу правилна. Оспорена ревизијска пресуда не садржи чак ни констатацију о непостојању потребе за детаљним образложењем пресуде

у том делу, на шта је Врховни касациони суд овлашћен одредбом члана 414. став 2. ЗПП. Насупрот томе, образложење оспорене пресуде садржи само оцену оних ревизијских разлога којима је оспорено становиште Апелационог суда у Крагујевцу о благовремености захтева за враћање на рад. С тим у вези, Уставни суд подсећа на став Европског суда за људска права, према коме грешка у примени права (материјалног и/или процесног) или утврђивању чињеница начињена од стране националног суда, која је тако приметна да се може окарактерисати као „очигледна грешка“, може нарушити правичност поступка (видети пресуду у предмету *Bochan йроїив Україне*, од 5. фебруара 2015. године, број представке 22251/08, став 62.). Очигледан пропуст Врховног касационог суда да изнесе ма какве разлоге у вези са правноснажном одлуком о тужбеном захтеву за накнаду штете због незаконитог отказа, по мишљењу Уставног суда, чини неправичним поступак доношења оспорене ревизијске одлуке.

Следом изнетог, Уставни суд је утврдио да је оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев2. 1014/15 од 22. јуна 2016. године, у делу који се односи на правноснажну одлуку о тужбеном захтеву за накнаду штете због незаконитог отказа, повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др.закон и 103/15), уставну жалбу у том делу усвојио, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су последице учињене повреде права на правично суђење такве природе да се могу отклонити само поништајем пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1014/15 од 22. јуна 2016. године, у делу који се односи на правноснажну одлуку о тужбеном захтеву за накнаду штете због незаконитог отказа, и одређивањем да исти суд у том делу донесе нову одлуку о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4230/14 од 9. фебруара 2015. године, па је, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Што се тиче навода уставне жалбе којима се пресуда Врховног касационог суда оспорава у делу који се тиче правноснажне одлуке о тужбеном захтеву за враћање на рад, Уставни суд је, увидом у оспорену пресуду, утврдио да она садржи јасно и аргументовано образложење, засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу одредаба члана 191. став 1. и члана члана 195. став 2. Закона о раду („Службени гласник РС“, др. 24/05, 61/05 и 54/09), као и оцени да је тужилац захтев за враћање на рад могао поднети у законском року за заштиту повређеног права из радног односа, при чему се исти рачуна од правноснажности међупресуде којом је поништено као незаконито решење о престанку радног односа. Уставни суд посебно указује да је увидом у списе парничног предмета утврдио да је пуномоћник тужиоца међупресуду примио 29. септембра 2011. године, због чега је без основа тврдња подносиоца уставне жалбе да је захтев за враћање на рад поднет по истеку наведеног рока (90 дана од дана достављања решења,

односно сазнања за повреду права). Полазећи од претходно наведеног и садржине уставне жалбе, Уставни суд је оценио да се наводи подносиоца не могу прихватити као релевантни уставноправни разлози за тврдње о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд још једном оцени законитост оспорене пресуде.

Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у наведеном делу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

Што се тиче истакнутих повреда права на једнаку заштиту права и права на имовину, Уставни суд налази да подносилац уставне жалбе своје тврдње о повреди ових уставних права ближе не образлаже, већ их, у ствари, изводи из навода о повреди права на правично суђење.

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 других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

8. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9122/2016 од 11. јула 2019. године

Повреда права на имовину, из члана 58. Устава (поступак стечаја – наплата потраживања из радног односа)

Пропуст надлежног суда да подносиоцима уставних жалби обезбеди намирење потраживања по основу неисплаћених зарада и других примања из радног односа, која су им утврђена у оспореном стечајном поступку (на основу правноснажних судских одлука), а против стечајног дужника који има претежни државни капитал, у конкретном случају, представља повреду њиховог права на мирно уживање имовине из члана 58. Устава, коју чине потраживања утврђена правноснажним судским одлукама, па је Суд уставне жалбе наведених подносилаца усвојио и утврдио им право на накнаду материјалне штете сваком у висини износа потраживања утврђених у предметном стечајном поступку, умањених за евентуално већ наплаћене износе по том основу, а која се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

У односу на уставне жалбе осталих подносилаца, Суд је утврдио да су они, сагласно одредби члана 31. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15), имали право да поднесу тужбе против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, у року од годину дана од када су стекли право на правично задовољење, чиме се остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину, а како они пре обраћања Уставном суду нису искористили прописано правно средство за заштиту својих права у редовном поступку, то нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка, па је одбацио уставну жалбу ових подносилаца као преурањену.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усвајају се уставне жалбе Г. С, Д. Д, З. Ц, З. Т. и В. М. и утврђује да је у стечајном поступку који се пред Привредним судом у Лесковцу води у предмету Ст. 91/10 подносиоцима уставне жалбе повређено право на имовину, из члана 58. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносилаца уставне жалбе из тачке 1. на накнаду материјалне штете сваком у висини износа утврђених у стечајном поступку из исте тачке, умањених за износе који су им по том основу евентуално већ исплаћени. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Одбацују се уставне жалбе З. Ђ, В. С, Р. М, В. М, А. П, С. П, С. С. и З. С. изјављене због повреде права на имовину, из члана 58. Устава, у стечајном поступку који се пред Привредним судом у Лесковцу води у предмету Ст. 91/10.

О б р а з л о ж е њ е

1. З. Ђ. из села Г. код Лебана, Г. С, Д. Д, В. С, Р. М. и В. М, сви из Лебана, З. Ц, А. П, С. П. и С. С, сви из села Б. код Лебана, З. Т. из села П. код Лебана и З. С. и В. М, обоје из села П. код Лебана, поднели су Уставном суду, 5. јуна и 30. новембра 2018. године, преко пуномоћника Ж. С, адвоката из Лесковца, уставне жалбе због повреде права на имовину, из члана 58. Устава, у стечајном поступку који се пред Привредним судом у Лесковцу води у предмету Ст. 91/10.

Уставна жалба подносиоца З. Ђ. је у Уставном суду заведена под бројем Уж-6769/2018, док су уставне жалбе осталих подносилаца заведене под бројем Уж-13728/2018, ради јединственог поступања. Ова два предмета су, сагласно одредбама члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), спојени ради заједничког одлучивања и заведени под јединственим бројем Уж-6769/2018.

Уставним жалбама се истиче повреда права на имовину у стечајном поступку у вези којег је Привредни суд у Лесковцу усвојио приговоре подносилаца уставне жалбе ради убрзавања поступка и утврдио повреду права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, уз налог поступајућем судији да предузме све процесне радње које делотворно убрзавају поступак.

Подносиоци уставне жалбе Г. С, Д, З, Ц, З, Т. и В. М. су поднеском од 20. августа 2019. године обавестили Уставни суд да је повреда њиховог права на суђење у разумном року у предметном стечајном поступку утврђена и по раније важећој судској процедури за заштиту тог права, о чему су као доказ доставили решења Привредног апелационог суда.

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:

Решењем Привредног суда у Лесковцу Ст. 91/2010 од 27. маја 2011. године отворен је стечајни поступак над стечајним дужником АД „А.“ са седиштем у Б.

Правноснажним решењима Привредног апелационог суда Р4 Ст. 912/15 од 14. јануара 2016. године, Р4 Ст. 980/15 од 12. маја 2016. године, Р4 Ст. 971/15 од 10. фебруара 2016. године, Р4 Ст. 1015/15 од 25. новембра 2015. године и Р4 Ст. 997/15 од 27. јануара 2016. године и усвојени су захтеви предлагача Г. С, Д, З, Ц, З, Т. и В. М, овде подносилаца уставних жалби, за заштиту права на суђење у разумном року и утврђено је да им је у стечајном поступку који се пред Привредним судом у Лесковцу води у предмету Ст. 91/10 повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, уз налог Привредном суду у Лесковцу да предузме све мере како би се поступак стечаја што пре окончао.

4. Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

5. Имајући у виду наведено, по оцени Уставног суда, пропуст надлежног суда да подносиоцима уставних жалби Г. С, Д, З, Ц, З, Т. и В. М. обезбеди намирење потраживања по основу неисплаћених зарада, која су им утврђена у оспореном стечајном поступку, а против стечајног дужника који има претежни државни капитал, у конкретном случају, представља и повреду њиховог права на мирно уживање имовине из члана 58. Устава, коју чине потраживања

утврђена правноснажним судским одлукама (сличан став изражен је и у Одлуци Уставног суда Уж-1712/2010 од 21. марта 2013. године, доступно на интернет страници: www.ustavni.sud.rs). Стога је Уставни суд уставне жалбе наведених подносилаца 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), па је одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. утврдио право подносилаца уставне жалбе Г. С, Д. Д, З. Ц, З. Т. и В. М. на накнаду материјалне штете сваком у висини износа потраживања утврђених у стечајном поступку у предмету Привредног суда у Лесковцу Ст. 91/2010, 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.

7. Испитујући постојање претпоставки за поступање по уставним жалбама подносилаца З. Ђ, В. С, Р. М, В. М, А. П, С. П, С. С. и З. С, Уставни суд је утврдио да су они, сагласно одредби члана 31. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15), имали право да поднесу тужбе против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, у року од једне године од дана када су стекли право на правично задовољење, а чиме се суштински остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину. Како из навода уставних жалби и документације која је уз њих достављена произлази да наведени подносиоци уставних жалби пре обраћања Уставном суду нису искористили Законом прописано правно средство за заштиту својих права у редовном поступку, Уставни суд је утврдио да нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу ових подносилаца, решавајући као у тачки 3. изреке.

Уставни суд је имао у виду решење Привредног апелационог суда Р4 Ст. 916/15 од 15. октобра 2015. године, које је доставила подносиатељка уставне жалбе В. М, али налази да је исто без утицаја, будући да је њиме одбијен као неоснован захтев наведене подносиатељке за заштиту права на суђење у разумном року.

У погледу захтева за накнаду трошкова састава уставне жалбе, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

8. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(радни спор)**

Оспореним решењем Врховног касационог суда подносиоцу уставне жалбе повређено је право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава, јер је уставноправно неприхватљиво одбијање редовних судова да поступају у споровима о правима из радног односа, међу које спада и поступање по захтеву за уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, и таквом праксом сужава се право на приступ суду, као једна од гаранција права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. З. и утврђује да је решењем Врховног касационог суда Рев2. 190/18 од 22. фебруара 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Рев2. 190/18 од 22. фебруара 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1. 1165/17 од 12. септембра 2017. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. З. из Ниша изјавио је Уставном суду, 23. октобра 2017. године, преко пуномоћника С. А, адвоката из Ниша, уставну жалбу против пресуде Основног суда у Нишу П1. 3179/16 од 12. јануара 2017. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1. 1165/17 од 12. септембра 2017. године, због повреде чл. 21, 32. и 36. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом су оспорене пресуде донете у парничном поступку вођеном по тужби подносиоца уставне жалбе ради уплате доприноса, којима је тужбени захтев правноснажно усвојен у односу на првотуженог-ранијег послодавца подносиоца, а одбијен као неоснован у односу на друготуженог – новог послодавца. Подносилац у уставној жалби, поред осталог, указује да су редовни судови произвољном применом одредаба Закона о раду, Закона о пореском поступку и пореској администрацији и Закона о привредним друштвима заузели погрешан став о непостојању пасивне легитимације друготуженог у овом спору.

Д. З. из Ниша изјавио је Уставном суду, 9. новембра 2017. године, преко пуномоћника С. А, адвоката из Ниша, нову уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рев2. 190/18 од 22. фебруара 2018. године, због повреде чл. 21, 32, 36. и 60. Устава.

Уставни суд је, у складу са одредбама члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), уставне жалбе спојио ради јединственог поступања.

У новој уставној жалби подносилац је, између осталог, навео да је Врховни касациони суд приликом одлучивања о ревизији подносиоца извео погрешан закључак о томе да поступање по тужбама за уплату доприноса не спада у надлежност редовних судова, будући да Закон о раду доприносе дефинише као саставни део зараде, те да је такав став у супротности са праксом Уставног суда. Од Уставног суда је тражено да утврди повреду означених права, те да поништи оспорено решење и наложи да се поново одлучи о његовој ревизији изјављеној против другостепене пресуде.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби 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 достављену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Оспореном пресудом Основног суда у Нишу П1. 3179/16 од 12. јануара 2017. године, у ставу првом изреке, обавезан је тужени „Ж.“ а.д. Београд да у име и за рачун тужиоца за период од фебруара 2010. до фебруара 2013. године по основу исплаћене нето разлике зараде за рад у смени уплати разлику доприноса утврђену по правилима ПИО фонда по стопи и основици која важи на дан уплате, и то на одређене месечне износе; у ставу другом изреке одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца којим је тражио да се обавеже друготужени АД „С. К.“ Београд да тужиоцу по основу исплаћене разлике зараде за рад у сменама за наведени период уплати разлику доприноса по правилима ПИО фонда по стопи и основици која важи на дан уплате; у ставу трећем изреке обавезан је првотужени да тужиоцу на име трошкова поступка исплати износ од 23.400,00 динара, док је у ставу четвртом изреке обавезан првотужени да тужиоцу на напред наведени износ трошкова исплати камату почев од дана извршности пресуде па до исплате.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Нишу Гж1. 1165/17 од 12. септембра 2017. године одбијене су као неосноване жалбе првотуженог и тужиоца и потврђена је првостепена пресуда.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Рев2. 190/18 од 22. фебруара 2018. године, у ставу првом изреке, прихваћено је одлучивање

о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1. 1165/17 од 12. септембра 2017. године, као о изузетно дозвољеној; у ставу другом изреке укинуте су пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1. 1165/17 од 12. септембра 2017. године и Основног суда у Нишу П1. 3179/16 од 12. јануара 2017. године и одбачена је тужба тужиоца у односу на другог-туженог АД „С. К.“ Београд; у ставу трећем изреке одбијен је захтев туженог за накнаду трошкова одговора на ревизију.

У образложењу оспореног ревизијског решења, поред осталог, је наведено да из утврђеног чињеничног стања произлази: да је тужилац у спорном периоду био у радном односу код првотуженог; да је правноснажном пресудом првотужени обавезан да тужиоцу за период од фебруара 2010. године па до фебруара 2013. године исплати разлику између исплаћене и припадајуће зараде за рад у сменама; да је тужилац од првотуженог у извршном поступку наплатио досуђену разлику зараде; да се у овом поступку тужбом тражи да се обавезе првотужени као послодавац претходник и друготужени као послодавац следбеник да тужиоцу на досуђене износе зараде солидарно уплате доприносе за обавезно пензијско и инвалидско осигурање; да су нижестепени судови закључили да је овакав тужбени захтев основан у односу на првотуженог, али да не постоји солидарна одговорност друготуженог за уплату наведених доприноса јер за то нису испуњени услови из члана 21. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Даље је наведено да становиште нижестепених судова није правилно, будући да је, сагласно одредбама чл. 65. и 69. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, област доприноса управна материја. Полазећи од наведеног, Врховни касациони суд је заузео став да у конкретном случају не постоји апсолутна надлежност суда, односно да би редован суд био надлежан само уколико би прво била исцрпљена правна средства у управном поступку.

4. Чланом 32. став 1. Устава, на чију повреду се позивају подносиоци уставне жалбе, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

За оцену навода и разлога уставне жалбе битне су и следеће одредбе закона:

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС, 55/14 и 87/18) је прописано: да се овим законом уређују правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује у парницама за решавање спорова насталих поводом повреде права личности и спорова из породичних, радних, привредних, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом прописана друга врста поступка (члан 1.); да суд у току целог поступка по службеној дужности пази да ли решавање спора спада у судску надлежност (члан 16. став 1.); да ће суд да се огласи ненадлежним, укине спроведене радње у поступку и одбаци тужбу, ако у

току поступка утврди да за решавање спора није надлежан суд него неки други орган (члан 16. став 2.).

Одредбе Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 7/08, 5/09, 7/09, 3/10, 4/11, 52/11, 101/11, 7/12, 8/13, 47/13, 108/13, 6/14, 5/15, 5/16, 7/17, 7/18 и 4/19) прописују: да се доприносима обезбеђују средства за финансирање обавезног социјалног осигурања, и то пензијског и инвалидског, здравственог и осигурања за случај незапослености (члан 2.); да су средства доприноса јавни приход, под контролом и на располагању организација за обавезно социјално осигурање, основаних законима који уређују систем обавезног социјалног осигурања, за намене утврђене у складу са тим законима (члан 4.); да је обвезник доприноса осигураник и послодавац или исплатилац прихода, на чији терет се плаћа допринос (члан 6. став 1. тачка 1)); да је обвезник обрачунавања, односно плаћања доприноса осигураник и послодавац, односно други исплатилац прихода који је дужан да обрачуна, односно плати допринос у своје име и у своју корист или у своје име, а у корист осигураника (члан 6. став 1. тачка 2)); да је обвезник обрачунавања и плаћања доприноса из основице и на основицу за запослене, изабрана, именована и постављена лица и лица која обављају привремене и повремене послове послодавац (члан 51. став 1.); да је послодавац дужан да доприносе из става 1. овог члана обрачуна и уплати истовремено са исплатом зараде, разлике зараде или уговорене накнаде за привремене и повремене послове, по прописима који важе у моменту исплате тих примања (члан 51. став 2.); да се у погледу утврђивања, наплате и повраћаја доприноса, правних лекова, камате, казнених одредби и других питања која нису уређена овим законом, изузев одредаба које се односе на пореска ослобођења, олакшице и отпис, примењују одговарајуће одредбе закона који уређује порез на доходак грађана, односно закона који уређује порески поступак и пореску администрацију, ако овим законом поједина питања нису друкчије уређена (члан 65.).

Члан 3. 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 (Аутентично тумачење), 112/15, 15/16, 108/16, 30/18 и 95/18) предвиђа да: ако је другим законом питање из области коју уређује овај закон уређено на друкчији начин, примењују се одредбе овог закона (став 1.); ако овим законом није друкчије прописано, порески поступак се спроводи по начелима и у складу са одредбама закона којим се уређује општи управни поступак (став 2.).

Одредба члана 22. став 3. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15 – др. закон, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – Одлука УС, 87/18 и 88/18 – Одлука УС) прописује да основни суд у првом степену суди: у стамбеним споровима, споровима поводом заснивања, постојања и престанка радног односа, о правима, обавезама и одговорностима из радног односа, о накнади штете коју запослени претрпи на раду или у вези са радом, као и споровима поводом задовољавања стамбених потреба на основу рада.

Законом о пензијском и инвалидском осигурању прописано („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – Одлука УС РС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – Одлука УС РС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14 и 73/18) прописано је: да осигуранику који ради на нарочито тешким, опасним и за здравље штетним радним местима, односно пословима и осигуранику који ради на радним местима, односно пословима на којима после навршења одређених година живота не може успешно обављати своју професионалну делатност, стаж осигурања у ефективном трајању рачуна се са увећаним трајањем под условима утврђеним овим законом, као и да степен увећања стажа осигурања зависи од тежине, опасности и штетности рада, односно од природе посла, а може износити највише 50%. (члан 52.); да је радно место, односно посао на коме се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем оно радно место односно посао на коме је рад нарочито тежак, опасан и штетан за здравље и поред тога што су примењене све опште и посебне заштитне мере утврђене прописима, као и радно место, односно посао на коме је обављање професионалне делатности ограничено навршењем одређених година живота или због природе и тежине посла, физиолошке функције опадају у тој мери да онемогућавају њено даље успешно обављање (члан 53.); да се осигуранику из члана 52. став 1. овог закона, стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем под условом да је на радним местима односно пословима из члана 53. овог закона ефективно провео укупно најмање десет година, односно укупно најмање пет година ако је утврђена инвалидност, као и да се стаж осигурања увећава само за време које је ефективно проведено на раду (члан 54. ст. 1. и 2.); да пензијско и инвалидско осигурање обезбеђује и спроводи Фонд, као и да је Фонд правно лице са статусом организације за обавезно социјално осигурање у коме се остварују права из пензијског и инвалидског осигурања и обезбеђују средства за ово осигурање (члан 150.); да Фонд осигурава на пензијско и инвалидско осигурање сва лица која су по овом закону обавезно осигурана и која су се укључила у ово осигурање, да утврђује основице за плаћање доприноса у складу са овим законом, да врши контролу пријављивања на осигурање као и контролу свих података од значаја за стицање, коришћење и престанак права (члан 151. тач. 1), 3) и 6)); да се права из члана 150. овог закона остварују и обезбеђују у Фонду (члан 152.)

Члан 105. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) прописује: да се зарада из члана 104. став 1. овог закона састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду (став 1.); да се под зарадом у смислу става 1. овог члана сматра зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде (став 2.). Чланом 2. Закона о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07 и 99/10) предвиђено је: да се плата државних службеника и намештеника састоји од основне плате и додатака на плату (став 1.); да се у плату урачунавају и порези и доприноси који се плаћају из плате (став 2.).

У овој уставносудској ствари од значаја је и члан 12. Закона о раду, којим се на општи начин регулишу права запослених. У ставу 1. члана 12. Закона је прописано да запослени има право на одговарајућу зараду, безбедност и заштиту живота и здравља на раду, здравствену заштиту, заштиту личног интегритета и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости, материјално обезбеђење за време привремене незапослености, као и право на друге облике заштите, у складу са законом и општим актом.

5. Оцењујући разлоге и наводе уставне жалбе са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд пре свега наглашава да је правилну примену материјалног 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 или процесног права била очигледно произвољна на штету подносиоца уставне жалбе, што може довести до повреде Уставом зајемченог права на правично суђење.

Разматрајући да ли је ревизијски суд произвољно применио меродавно право, Уставни суд је, најпре, констатовао да су оспореним решењем укинута нижестепене пресуде, те је одбачена тужба којом је тражено да суд обавезе туженог – послодавца, да у име и за рачун тужиоца уплати разлику доприноса, налазећи да парнични суд, у конкретном случају, није надлежан да поступа. Према становишту Врховног касационог суда, област доприноса је материја управног поступка, те да тако, сагласно одредби члана 1. Закона о парничном поступку, не спада у надлежност судова опште надлежности.

Ценећи наводе уставне жалбе којима се указује на неправилност одлуке ревизијског суда о дозвољености тужбе којом је тражено да се обавезе послодавац да уплати, у име подносиоца, доприносе за обавезно осигурање, Уставни суд указује да је, на седници одржаној 21. фебруара 2013. године, донео Одлуку Уж-3506/2012 којом је усвојио уставну жалбу М.П. из Врања, утврдио да је решењем Апелационог суда у Нишу Гж1. 2095/11 од 10. јануара 2012. године повређено право наведеног подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Према оцени Уставног суда израженој у означеној одлуци, уставноправно неприхватљиво је одбијање редовних судова да поступају у споровима о правима из радног односа, међу које спада и поступање по захтеву за уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, било да је то самосталан захтев или истакнут заједно са захтевом за исплату зараде. Таквом праксом, како је оценио Уставни суд, сужава се право на приступ суду, као једна од гаранција права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд је из садржине уставне жалбе подносиоца и на основу увида у приложене доказе, утврдио да је овај подносилац у парничном поступку који је претходио уставносудском, био у битно сличној чињеничној и правној ситуацији као и подносилац уставне жалбе у предмету Уж-3506/2012

у погледу одлуке парничног суда о надлежности суда за поступање по захтеву за уплату доприноса, те одлуке о тужби подносиоца у делу којим је истакнут овај захтев.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је оспореним решењем Врховног касационог суда подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Оваква одлука утемељена је на разлозима датим у образложењу Одлуке Уставног суда Уж-3506/2012 од 21. фебруара 2013. године, која је објављена на интернет страници Уставног суда (www.ustavni.sud.rs).

На основу изложеног и одредаба члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), Уставни суд је усвојио уставну жалбу, одлучујући као тачки 1. изреке.

На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, предузимајући мере ради отклањања штетне последице учињене повреде, поништио решење Врховног касационог суда Рев2. 190/18 од 22. фебруара 2018. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1. 1165/17 од 12. септембра 2017. године.

6. Имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и да је одредио начин отклањања штетних последица поништајем решења Врховног касационог суда Рев2. 190/18 од 22. фебруара 2018. године, Уставни суд није посебно ценио истакнуту повреду начела и права из члана 21, 36. и 60. Устава.

Такође, Уставни суд напомиње да овом одлуком не прејудуцира одлуку ревизијског суда, јер ће одлуку о томе донети надлежан суд, применом меродавних прописа, због чега је Уставни суд, сагласно одредби члана 43. став 2. Пословника о раду Уставног суда, раздвојио поступак разматрања уставне жалбе изјављене против пресуде Основног суда у Нишу П1. 3179/16 од 12. јануара 2017. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1. 1165/17 од 12. септембра 2017. године.

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 других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на www.ustavni.sud.rs).

8. Сагласно свему изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права родитеља из члана 65. Устава и права
на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава
(извршни поступак – извршење пресуде из породичних односа)**

Неизвршењем правноснажних и извршних судских одлука којима је утврђено право на одржавање личних односа са малолетним дететом, у трајању од скоро осам година, подносилац уставне жалбе био је спречен у вршењу права родитеља да своје дете негује, чува и васпитава, а како се ово право може ограничити или одузети само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, то је Уставни суд, будући да таква одлука у конкретном случају не постоји, утврдио да су у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Великој Плани у предмету И. 3238/10 подносиоцу уставне жалбе повређена права из члана 65. Устава.

Како се у поступцима који за предмет имају вршење родитељског права и заштиту интереса малолетне деце захтева посебна марљивост судова и других надлежних органа, због могућих последица које би прекомерна дужина трајања поступка могла имати посебно на остваривање права на поштовање породичног живота, самим тим што за осам година није спроведено извршење у поступку који је хитне природе, при чему је ефикасност спровођења извршења била од изузетног значаја како за извршног повериоца, тако и за малолетно дете, Уставни суд налази да је подносиоцу уставне жалбе повређено и право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. К. и утврђује да су у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Великој Плани у предмету И. 3238/10 подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава Републике Србије и право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.200 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. Д. К. из Велике Плана је, 22. маја 2017. године, Уставном суду поднео уставну жалбу због повреде начела непосредне примене зајемчених права, начела судске заштите људских и мањинских права и слобода, права на неповредивост физичког и психичког интегритета, права на суђење у

разумном року, слободe мисли, савести и вероисповести, права детета и права и дужности родитеља, утврђених одредбама чл. 18, 22, 25, 32, 43, 64. и 65. Устава, у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Великој Плани у предмету И. 3238/10.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да је подносилац уставне жалбе предлог за извршење правноснажне и извршне пресуде, којом му је признато право да (по одређеном моделу) виђа малолетног сина, поднео још 3. јуна 2009. године; да је на основу привремене мере, којом је такође уређен начин одржавања личних односа са малолетним дететом, подносилац уставне жалбе поднео предлог за извршење почетком 2012. године; да су извршни поступци касније спојени; да је Основни суд у Великој Плани решењем од 6. априла 2017. године обуставио оба извршна поступка; да извршење по наведеним извршним исправама, за све време трајања поступка, ниједном није спроведено; да се подносилац уставне жалбе константно обраћао суду молбама за убрзање поступка, као и предлозима за промену средства извршења, по којим актима извршни суд најчешће није поступао; да је на описани начин подносиоцу уставне жалбе очигледно повређено право на суђење у разумном року, а због чињенице да му суд у дужем временском периоду није омогућио контакт са малолетним дететом, подносилац уставне жалбе сматра да су му повређена и права која му Устав гарантује као родитељу, што је случај и са његовим малолетним дететом, коме Устав такође гарантује одређена права.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и одреди начин отклањања штетних последица, као и да подносиоцу уставне жалбе призна право на примерену накнаду штете насталу повредом Уставом зајемчених 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 слободe 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 списе извршног предмета Основног суда у Великој Плани И. 3238/10, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе је 3. јуна 2009. године, у својству извршног повериоца, поднео Општинском суду у Великој Плани предлог за извршење против извршног дужника М. Ј. из Велике Плана, на основу правноснажне и извршне пресуде истог суда П. 686/08 од 20. фебруара 2009. године, ради принудног извршења одлуке о начину одржавања личних односа са малолетним дететом, рођеним 2003. године (сваког другог и четвртог викенда

у месецу, уз преузимање и враћање детета на означеном месту, сваке прве и треће среде у месецу у периоду од 11,00 до 17,00 часова, током зимског и летњег распуста у одређеном трајању, на дан крсне славе извршног повериоца и на други дан рођендана детета). Као средство извршења предложено је изрицање новчаних казни извршном дужнику.

Извршење је одређено решењем Општинског суда у Великој Плани И. 312/09 од 15. јуна 2009. године, против којег је извршни дужник 29. јуна 2009. године поднела жалбу.

Поднеском од 6. јула 2009. године извршни поверилац је предложио споровођење изречене новчане казне, јер извршни дужник М. Ј. није поступио по обавези из извршне исправе.

Списи извршног предмета су 21. јула 2009. године прослеђени Округлом суду у Смедереву, који је решењем Гж. 1258/09 од 4. новембра 2009. године одбио жалбу извршног дужника и решење о извршењу потврдио. У међувремену, извршни поверилац је доставио два поднеска (10. септембра и 27. октобра 2009. године), којима је указао да извршни дужник упорно одбија да испуни обавезу из извршне исправе.

Након враћања предмета из другостепеног суда, извршни судија је затражио мишљење Центра за социјални рад у Великој Плани (у даљем тексту: ЦСР). У извештају од 11. новембра 2009. године, ЦСР је сугеришао да се, у најбољем интересу малолетног детета, контакт између њега и извршног повериоца оствари судским путем, имајући у виду да извршни дужник опструира поступање ЦСР. Посебно је наглашено да се извршни дужник М. Ј. најпре оглушила о План услуга, сачињен у сврху извршења судске пресуде, који су потписале обе странке, а касније избегла долазак у просторије ЦСР како би се формулисао нови План услуга за новембар 2009. године. Суду је предочено да је извршни дужник таквом понашању била склона и у ранијим поступцима који су за предмет имали заштиту интереса малолетног детета.

Након 1. јануара 2010. године, надлежност Општинског суда у Великој Плани је преузео Основни суд у Смедереву – Судска јединица у Великој Плани. Предмет је заведен под бројем И. 3238/10. Поднесцима од 18. јануара, 19. фебруара и 22. марта 2010. године извршни поверилац је, поред осталог, обавестио суд у којим временским терминима извршни дужник није довела малолетно дете на виђење са њим, на начин како је то одређено извршном исправом. У последњем од наведених поднесака, извршни поверилац је указао да има утисак да се код детета ствара безразложна мржња према њему, будући да је у два наврата, приликом покушаја виђења, члан породице извршног дужника онемогућио комуникацију са дететом и његово преузимање.

ЦСР је дописом од 27. јануара 2010. године још једном указао суду да ниједна од метода психо-социјалног рада, која је предузета с циљем остварења контакта између извршног повериоца и малолетног детета, није дала резултат, те да је целисходно применити „механизам“ за извршење правноснажне судске пресуде.

Извршни судија је решењем од 25. маја 2010. године наложио спровођење извршења новчане казне од 3.000 динара, пописом, проценом и продајом покретних ствари извршног дужника, уз изрицање увећане новчане казне у износу од 6.000 динара. Извршни дужник је 3. јуна 2010. године изјавила жалбу. Извршни поверилац се у два поднеска (од 14. јуна и 9. јула 2010. године) притужио на неефикасан рад извршног суда. Судски извршитељ је 8. јула 2010. године безуспешно покушао попис покретних ствари на адреси извршног дужника.

Виши суд у Смедереву је решењем Гж2. 270/10 од 11. августа 2010. године одбио жалбу извршног дужника и потврдио решење о спровођењу новчане казне.

На захтев суда, ЦСР је доставио извештај од 11. новембра 2010. године, у коме је указао да је због изразито супротстављених ставова странака немогуће постићи било какав резултат у остварењу контакта између извршног повериоца и малолетног детета, због чега је сугерисан одлазак у Институт за ментално здравље.

Још један безуспешан покушај пописа покретних ствари извршног дужника, овога пута уз асистенцију полиције, догодио се 10. новембра 2010. године.

Извршни судија је решењем од 6. децембра 2010. године наложио спровођење извршења новчане казне од 6.000 динара, пописом, проценом и продајом покретних ствари извршног дужника, уз изрицање увећане новчане казне у износу од 9.000 динара. Потом је уследио период неактивности извршног суда од годину и по дана. Извршни поверилац је у овом периоду упутио три ургенције за поступање.

Извршни судија је дописом од 23. априла 2012. године затражио да ЦСР предложи неки модел којим би се омогућио несметани контакт извршног повериоца са малолетним дететом. ЦСР је у извештају од 10. маја 2012. године истакао да је модел који је одређен извршном исправом задовољавајући, с тим да због протеча времена треба извршити одређене корекције, као и да понашање извршног дужника може имати несагледиве последице, будући да се на тај начин губи утицај оца као мушке фигуре, која је битна за психосоцијални развој детета.

Извршни поверилац је поднеском од 8. маја 2012. године указао да новчано кажњавање извршног дужника не даје резултат и позвао суд да одреди средство извршења које ће бити делотворно. Извршни судија је решењем од 15. августа 2012. године одредио спровођење извршења увећане новчане казне (решење од 6. децембра 2010. године) и изрекао још једну новчану казну (18.000 динара). Због навода извршног повериоца које је изнео у дисциплинској пријави, извршни судија је поднео захтев за изузеће, који је председник суда усвојио решењем од 22. марта 2014. године.

Дописом од 8. фебруара 2013. године, суд је од послодавца извршног дужника затражио да спроведе последњу од изречених новчаних казни (18.000 динара) обуставом до 2/3 износа месечних зарада које остварује код послодавца и преносом на жирос-рачун суда. Претходно је (9. јануара 2013.

године) од надлежне филијале Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање затражен податак о приходима које извршни дужник остварује.

Предмет је након 1. јануара 2014. године прешао у надлежност Основног суда у Великој Плани. Решењем од 14. јула 2014. године одређено је спајање поступка у предмету истог суда И. 149/12, који се води између истих странака, са поступком у предметној правној ствари. Решењем о спајању истовремено је обустављен поступак извршења за део правноснажне пресуде од 20. фебруара 2009. године који је постао неизвршив (виђање малолетног детета током радних дана, јер је дете у међувремену кренуло у школу). Извршни поверилац је 28. јула 2014. године поднео приговор против тог решења.

У међувремену, послодавац извршног дужника је дописом од 24. априла 2014. године обавестио суд да је новчана казна у износу од 18.000 динара спроведена обуставама од зараде извршног дужника, које су извршене 14. фебруара и 15. марта 2013. године. Закључком од 5. августа 2014. године одређено је спровођење извршења свих преосталих изречених новчаних казни извршном дужнику, обуставом до 2/3 износа месечних зарада које остварује код послодавца и преносом на жиро-рачун суда.

На предлог извршног повериоца од 14. јула 2014. године, извршни судија је донео решење од 5. августа 2014. године којим је извршном дужнику наложио да малолетно дете за време летњег распуста преда извршном повериоцу, уз изрицање још једне увећане новчане казне (36.000 динара). Извршни дужник је 11. августа 2014. године поднела приговор против тог решења.

На захтев извршног судије, ЦСР је 19. августа 2014. године доставио извештај, у коме је навео да извршни дужник, почев од 14. маја 2014. године, редовно доводи дете у просторије ЦСР, где се у контролисаним условима покушава успостављање контакта са извршним повериоцем. С тим у вези, ЦСР је изнео мишљење да је даље спровођење извршења нецелисходно све док између њих двојице не дође до зближавања. ЦСР је посебно нагласио да и поред помака у одржавању личних односа, извршни поверилац, уместо за разговор са малолетним дететом, предвиђено време користи да на њега пренесе одговорност за присуство сродника током контактирања, прети стручном особљу и директору ЦСР, говори лоше о извршном дужнику и покушава да малолетно дете васпитава, указујући на његово негативно понашање од раније, због чега је њихов контакт лош и несадржајан, будући да се малолетно дете тако доводи у дефанзивну позицију и бива приморано да се брани. Извршни судија је дописом од 15. септембра 2014. године затражио од ЦСР да „едукује“ извршног повериоца како да се понаша приликом сусрета са малолетним сином, с циљем поновног успостављања контакта.

Решењем већа Основног суда у Великој Плани Ипв (И). 215/14 од 25. децембра 2014. године одбијени су као неосновани приговори извршног повериоца (против решења о спајању поступака) и извршног дужника (против решења о предаји детета и новчаном кажњавању).

У наредном периоду, извршни судија се редовно обраћао ЦСР захтевима за достављање извештаја (дописи од 27. јануара, 26. фебруара, 25. маја, 20. јула, 17. новембра и 15. децембра 2015. године), нарочито по питању

евентуалног помака у зближавању малолетног детета са извршним повериоцем. Поводом сваког од тих захтева, ЦСР је доставио одговарајуће извештаје, у којима је најчешће указивао да малолетно дете изузетно невољно долази на виђење са извршним повериоцем и да се веома кратко задржава у просторијама ЦСР, константно оптужујући извршног повериоца да је њему и његовој мајци нанео много зла, као и да дугује новац за алиментацију. ЦСР је изразио мишљење да новчано кажњавање не би дало резултате, те да било каква принуда према детету може створити „дубљи јаз“ и појачати његов отпор према оцу и противљење да се са њим виђа. Такође, у том периоду ЦСР је донео решење о корективном надзору над оба родитеља, које је надлежни другостепени орган поништио, а ново решење није донето.

Послодавац извршног дужника је дописом од 24. фебруара 2015. године обавестио суд да су новчане казне спроведене обуставама од зараде извршног дужника, које су извршене 15. августа, 15. септембра и 15. октобра 2014. године.

Извршни судија је дописом од 10. децембра 2015. године упутио одређене критике извршном дужнику на рачун њеног понашања током поступка, означавајући је као главног кривца за немогућност успостављања контакта између извршног повериоца и малолетног детета и оптужујући је за стварање привида да се контакти одржавају, а с циљем избегавања даљег новчаног кажњавања.

По сугестији ЦСР, извршни судија је 19. априла 2016. године одржао рочиште на коме се малолетно дете странака, које је у том тренутку имало 13 година, изјаснило да нема намеру да одржава контакте са оцем и да према њему не осећа ништа, уз изношење горе поменутих оптужби. Везано за утицај на његов однос са оцем, малолетни син странака се изјаснио да му мајка ништа не говори, али да му даје на читање све што добије од суда и ЦСР.

Решењем од 21. јуна 2016. године одређен је прекид поступка извршења по решењу И. 312/09 од 15. јуна 2009. године до окончања поступка у предмету истог суда П2. 723/12, у коме је неправноснажном пресудом од 22. јануара 2016. године измењен начин одржавања личних односа између извршног повериоца и малолетног детета (контакт у контролисаним условима у присуству стручног тима ЦСР, по терминима које је тај тим одредио, уз обавезу извршног дужника да довођењем малолетног сина обезбеди његово присуство у просторијама ЦСР). Извршни поверилац је 30. јуна 2016. године поднео приговор, у коме је, поред осталог, обавестио суд да је извршни дужник правноснажном пресудом Основног суда у Великој Плани К. 139/14 од 7. децембра 2015. године (правноснажна од 11. фебруара 2016. године) оглашена кривом због извршења кривичног дела „одузимање малолетног лица“ из члана 191. став 2. Кривичног законика, које се огледа у онемогућавању извршног повериоца да одржава личне односе са малолетним дететом у периоду од почетка јуна 2011. до 4. марта 2013. године, на начин како је то одређено правноснажном пресудом Општинског суда у Великој Плани П. 686/08 од 20. фебруара 2009. године. Приговор је одбијен као неоснован решењем већа Основног суда у Великој Плани Ипв (И). 118/16 од 21. октобра 2016. године.

Након констатације да је пресуда Основног суда у Великој Плани П2. 723/12 од 22. јануара 2016. године постала правноснажна (Апелациони суд у Београду је исту потврдио пресудом Гж. 549/16 од 5. јула 2016. године), извршни судија је 6. априла 2017. године донео решење којим је обуставио извршни поступак у целини. Ово решење је извршном повериоцу уручено 20. априла, а извршном дужнику 25. априла 2017. године. Решење о обустави поступка је протеком рока за подношење приговора постало правноснажно.

3.1. Чињенице и околности из предмета Основног суда у Великој Плани И. 149/12 пре извршеног спајања:

Подносилац уставне жалбе је 25. јануара 2012. године, у својству извршног повериоца, поднео Основном суду Смедереву – Судска јединица у Великој Плани предлог за извршење против извршног дужника М. Ј. из Велике Плана, на основу привремене мере садржане у неправноснажној пресуди истог суда П2. 462/11 од 18. новембра 2011. године, ради принудног извршења одлуке о начину одржавања личних односа са малолетним дететом (сваке среде у месецу у просторијама ЦСР, у трајању од сат времена пре или после поднева, све у зависности од смене детета у школи). Као средство извршења предложено је изрицање новчаних казни извршном дужнику. Предмет је заведен под бројем И. 149/12.

Извршни судија је дописом од 4. маја 2012. године затражио од ЦСР извештај о односу између странака по питању виђања малолетног детета, као и да ЦСР предложи модел по коме би се контакт између извршног повериоца и малолетног детета убудуће остваривао. ЦСР је 29. маја 2012. године доставио извештај у коме је предложио да се прва два месеца примењује модел из решења о привременој мери, а касније модел из правноснажне пресуде по којој се већ спроводи извршење у предмету истог суда И. 3238/10.

Извршни поверилац је поднесцима од 11. јуна и 10. јула 2012. године ургирао доношење решења о извршењу. Извршни судија је 23. јануара 2013. године одржао рочиште, на коме су обављене консултације са странкама и представником ЦСР. Решењем од 30. априла 2013. године изречена је новчана казна извршном дужнику. Она је 21. јуна 2013. године поднела приговор против тог решења. Исправка решења о новчаном кажњавању је извршена 3. септембра 2013. године.

На захтев суда, ЦСР је 10. октобра 2013. године доставио мишљење да било каква мера принуде не би дала резултат у остваривању контакта, већ би само продубила „јаз“ у интерперсоналним односима извршног повериоца и малолетног детета, из ког разлога је предложено да се малолетно дете о свему томе изјасни на рочишту пред судом.

Веће Основног суда у Смедереву је решењем Ипв (И). 231/13 од 22. новембра 2013. године вратило предмет извршном судији на допуну поступка, тачније, како би се од ЦСР прибавило мишљење о најцелисходнијем начину спровођења извршења, који би био у најбољем интересу детета. С тим у вези, ЦСР је 13. марта 2014. године доставио мишљење да суд треба да настави са новчаним кажњавањем извршног дужника, имајући у виду да она одбија сарадњу у свим предметима ЦСР који су у вези са малолетним дететом

странака. Посебно је истакнуто да дете дуго живи у породици своје мајке и да је потпуно адаптирано на живот у тој средини, због чега ЦСР сматра да би изрицање других мера према извршном дужнику имале негативан ефекат на дете, тиме што би изазвале још већи отпор према оцу, а што није у његовом најбољем интересу.

Предмет је након 1. јануара 2014. године прешао у надлежност Основног суда у Великој Плани. Решењем већа тог суда Ипв (И). 78/14 од 23. априла 2014. године потврђено је решење о новчаном кажњавању извршног дужника.

Извршни поверилац је 23. и 27. маја 2014. године доставио ургенције за поступање извршног суда, а 10 јуна 2014. године предлоге за новчано кажњавање чланова породице извршног дужника, као и одговорних лица у ЦСР.

Решењем Основног суда у Великој Плани од 14. јула 2014. године, како је напред већ констатовано, извршено је спајање са поступком у предмету И. 3238/10.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да је физички и психички интегритет неповредив (члан 25. став 1.); да се јемчи слобода мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору (члан 43. став 1.); да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости (члан 64. став 1.); да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни, те да сва или поједина права могу једном или обома родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом (члан 65.).

Одредбама Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, др. 4/96 и 2/97) (у даљем тексту: Конвенција о правима детета) је прописано: да је у свим активностима које се тичу деце од примарног значаја интерес детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3. став 1.); да државе чланице предузимају све одговарајуће законодавне, административне и остале мере за остваривање права признатих у овој конвенцији, да у вези са економским, социјалним и културним правима, државе чланице предузимају такве мере максимално користећи своја расположива средства, а где је то потребно, у оквиру међународне сарадње (члан 4.); да државе чланице поштују право детета које је одвојено од једног или оба родитеља да одржава личне односе и непосредне контакте са оба родитеља на сталној основи, осим ако је то у супротности са најбољим интересима детета (члан 9. став 3.); да државе чланице обезбеђују детету које је способно да формира своје сопствено мишљење право слободног изражавања тог мишљења о свим питањима

која се тичу детета, с тим што се мишљењу детета посвећује дужна пажња у складу са годинама живота и зрелости детета, да се у ту сврху, детету посебно даје прилика да буде саслушано у свим судским и административним поступцима који се односе на њега, било непосредно или преко заступника или одговарајућег органа, на начин који је у складу са процедуралним правилима националног закона (члан 12.); да ће државе чланице уложити све напоре како би се уважавало начело да оба родитеља имају заједничку одговорност у подизању и развоју детета, да родитељи или, у зависности од случаја, законити старатељи имају главну одговорност за подизање и развој детета, а интереси детета су њихова основна брига (члан 18. став 1.).

У овој уставносудској ствари од значаја је и члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) којим је утврђено: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке (став 1.); да се јавне власти неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других (став 2.).

Одредбама Закона о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), који се примењивао у време покретања предметног извршног поступка, било је прописано: да је у поступку извршења и обезбеђења суд дужан да поступа хитно (члан 5. став 1.); да се против решења донетог у првом степену може изјавити жалба, осим ако је овим законом прописано да жалба није дозвољена, као и да жалба не одлаже извршење решења, осим ако овим законом није другачије одређено (члан 12. ст. 2. и 5.); да приликом спровођења извршења (одлука из области породичног права) суд посебно води рачуна о потреби да се у највећој мери заштити интерес детета, да ће суд решењем о извршењу оставити извршном дужнику рок од три дана од дана достављања решења да преда дете родитељу или другом лицу, односно организацији којој је дете поверено на чување и васпитање, под претњом изрицања новчане казне, да се новчана казна изриче и њено извршење спроводи према одредбама овог закона о извршењу радње коју може извршити само извршни дужник, да ако се извршење није могло спровести изрицањем и извршењем одлуке о новчаној казни, извршење ће се спровести одузимањем детета од лица код кога се дете налази и предајом детета родитељу односно другом лицу или организацији којој је дете поверено на чување и васпитање (члан 224. ст. 1 – 4.).

Одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 55/14 и 139/14), који је почео да се примењује 17. септембра 2011. године, укључујући и поступке у којима је до тада започето спровођење извршења, било је прописано: да је поступак извршења и обезбеђења хитан (члан 6. став 1.); да се на основу одлуке суда о вршењу родитељског права може одредити и спровести извршење ради предаје детета, без обзира да ли је том одлуком наложена предаја детета, да

ако у одлуци суда странци против које се спроводи извршни поступак није наложена предаја детета, суд ће решењем о извршењу издати овакав налог и одредити рок за предају детета или ће наложити да се дете преда одмах (члан 226. ст. 1. и 2.); да ће приликом спровођења извршења суд посебно водити рачуна о потреби да се у највећој мери заштити интерес детета, да изузетно, суд може заказати рочиште, ако је то у најбољем интересу детета (члан 227.); да ће суд, након што процени околности случаја, одредити извршење одузимањем детета, изрицањем новчане казне или изрицањем затвора лицу које противно налогу суда одбија да преда дете или предузима радње у циљу отежавања или онемогућавања спровођења извршења (члан 228. став 1.); да ће суд решење о извршењу доставити и надлежном органу старатељства испред којег ће у поступку извршења учествовати стручњак органа старатељства, а ако је неопходно учешће психолога, школе, породичног саветовалишта или друге специјализоване установе за посредовање у породичним односима доставиће и њима позив да учествују у извршењу, да је психолог дужан да одмах по пријему позива изврши планирање неопходних активности и да прикупи податке о чињеницама од значаја за извршење, прегледањем списка или на други погодан начин, да је психолог дужан да обавести суд о предузетим активностима и да достави мишљење о најпогоднијем средству извршења из члана 228. став 1. овог закона, да је психолог је дужан да се у току целог поступка стара о заштити најбољег интереса детета и да пружи благовремену и потпуну подршку детету, родитељу или лицу којем је дете предато (члан 230.); да се у поступцима извршења ради одржавања личних односа са дететом сходно примењују одредбе чл. 229. до 232. овог закона (члан 234.).

Одредбама Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др.закон и 6/15) је прописано: да породица ужива посебну заштиту државе и да свако има право на поштовање свог породичног живота (члан 2.); да је свако дужан да се руководи најбољим интересом детета у свим активностима које се тичу детета (члан 6. став 1.); да родитељско право припада мајци и оцу заједно, да су родитељи равноправни у вршењу родитељског права (члан 7. ст. 1. и 2.); да дете има право да одржава личне односе са родитељем са којим не живи, да право детета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи може бити ограничено само судском одлуком када је то у најбољем интересу детета (члан 61. ст. 1. и 2.); да дете које је способно да формира своје мишљење има право слободног изражавања тог мишљења, да се мишљењу детета мора посветити дужна пажња у свим питањима која га се тичу и у свим поступцима у којима се одлучује о његовим правима, а у складу са годинама и зрелашћу детета, да дете које је навршило 10. годину живота може слободно и непосредно изразити своје мишљење у сваком судском и управном поступку у коме се одлучује о његовим правима (члан 65. ст. 1, 3. и 4.); да је родитељско право изведено из дужности родитеља и постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета (члан 67.); да родитељи имају право и дужност да се старају о детету, да старање о детету обухвата – чување, подизање, васпитавање, образовање,

заступање, издржавање те управљање и располагање имовином детета (члан 68. ст. 1. и 2.); да родитељи родитељско право врше заједнички и споразумно када воде заједнички живот (члан 75. став 1.); да један родитељ сам врши родитељско право на основу одлуке суда када родитељи не воде заједнички живот, а нису закључили споразум о вршењу родитељског права (члан 77. став 3.); да родитељ који не врши родитељско право има право и дужност да издржава дете, да са дететом одржава личне односе и да о питањима која битно утичу на живот детета одлучује заједнички и споразумно са родитељем који врши родитељско право (члан 78. став 3.).

5. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби, Уставни суд је најпре констатовао да је предметни извршни поступак покренут 3. јуна 2009. године, подношењем предлога за извршење Општинском суду у Великој Плани, и да је окончан доношењем решења о обустави извршења Основног суда у Великој Плани И. 3238/10 од 6. априла 2017. године, које је протеклом рока за подношење приговора постало правноснажно. Једновремено са овим поступком вођен је и поступак принудног извршења у предмету И. 149/12, који је покренут предлогом за извршење од 25. јануара 2012. године, а чије је спајање извршено решењем Основног суда у Великој Плани И. 3238/10 од 14. јула 2014. године. Из наведеног следи да је оспорени извршни поступак укупно трајао седам година и десет месеци.

5.1. Подносилац уставне жалбе, поред чињенице колико је извршни поступак трајао, указује да за све то време ниједном није дошло до извршења одлука (правноснажне и извршне пресуде и извршне привремене мере) којима је утврђено његово право на одржавање личних односа са малолетним сином. Одговорност за то, по његовом мишљењу, сноси искључиво извршни суд који није предузео адекватне мере како би се успоставио одговарајући контакт између родитеља и детета. Уставни суд констатује да су овакви наводи, *ratione materiae*, спојиви не само са Уставом утврђеном садржином права на суђење у разумном року, већ и са садржином права која Устав гарантује родитељима. Наиме, права родитеља из члана 65. став 1. Устава изведена су из њихових Уставом утврђених дужности да издржавају, васпитавају и образују своју децу, због чега родитељско право постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета. Предуслов да родитељ врши своје уставне дужности према деци и оствари своје Уставом зајемчено право, уколико родитељског права није лишен на начин прописан законом, јесте да му се омогући непосредан контакт и успостављање физичког и емоционалног односа са дететом. Осим тога, ставови Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) у погледу примене члана 8. Европске конвенције, којим је гарантовано право на поштовање породичног живота, упућују на то да међусобни контакт родитеља и детета представља суштински елемент породичног живота (видети пресуде у предметима *W. йроийив Уједињеној краљевстви*, број представке 9749/82, од 8. јула 1987. године, став 59, *Мопору йроийив Румуније и Мађарске*, број представке 71099/01, од 5. априла 2005. године, став 70, *ВАМ йроийив Србије*, број представке 39177/05, од 13. марта 2007. године, став 130. и *Цвейковић*

йроїив Срдије, број представке 42707/10, од 7. фебруара 2017. године, став 52.). Коначно, ЕСЉП је, као и Уставни суд, становишта да гаранције садржане у праву на поштовање породичног живота из члана 8. Европске конвенције подразумевају и позитивну обавезу државе да у сфери вршења родитељског права предузме све мере како би се родитељи поново спојили са децом, односно обавезу да, уз уважавање посебних околности сваког конкретног случаја, таква спајања омогуће, поред осталог, и у разумном року (видети пресуду у цитираном предмету *ВАМ йроїив Срдије*, ст. 132. и 133, као и одлуке Уставног суда Уж-5261/2010 од 12. јула 2012. године и Уж-3721/2011 од 21. маја 2014. године).

Уставни суд полази од става ЕСЉП да обавеза националних органа да предузму мере како би олакшали контакт родитеља који не врши родитељско право са децом није апсолутна (пресуде у предметима *Нокканен йроїив Финске*, број представке 25159/94, од 23. септембра 1994. године, став 58. и *Грујић йроїив Срдије*, представка број 203/07, од 3. јула 2018. године, став 63.). За контакт који није могуће одмах обезбедити потребно је предузети припремне мере. Природа и обим такве припреме зависи од околности сваког случаја, али разумевање и сарадња свих заинтересованих страна је битан елемент. Иако национални органи морају учинити све да олакшају такву сарадњу, свака обавеза примене принуде у овој области мора бити ограничена јер се интереси, као и права и слободе свих заинтересованих лица, морају узети у обзир, а нарочито најбољи интереси детета. Када контакт са родитељем може да угрози те интересе, национални органи морају да остваре правичну равнотежу између истих. У таквим ситуацијама, од кључног је значаја да ли су национални органи предузели све неопходне кораке како би олакшали контакт који се разумно може очекивати у посебним околностима сваког случаја (видети пресуде у предметима *Игнаццо-Зениде йроїив Румуније*, број представке 31679/96, од 25. јануара 2000. године, став 94, цитираном *ВАМ йроїив Срдије*, став 133. и *Вељков йроїив Срдије*, број 23087/07, од 19. априла 2011. године, став 95.). Недостатак сарадње између родитеља који су раздвојени није околност која сама по себи може ослободити националне органе позитивних обавеза према члану 8. Европске конвенције. Надлежни органи су дужни да предузму мере које би помириле супротстављене интересе странака, имајући у виду најважније интересе детета, при чему свака обавеза примене силе или принуде мора бити ограничена (видети пресуду у предмету *Г.Б. йроїив Лиџваније*, број представке 36137/13, од 19. јануара 2016. године, став 93.).

Адекватност предузетих мера треба ценити и са аспекта брзине њихове примене, имајући у виду да протек времена може изазвати непоправљиве последице за однос између детета и родитеља са којим оно не живи. Суштина таквог захтева јесте да заштити појединца од било које врсте штете која би могла настати услед протеча времена (видети пресуду у цитираном предмету *Игнаццо-Зениде йроїив Румуније*, ст. 102. и 106.). Вероватноћа да ће доћи до поновног спајања родитеља са дететом постепено се смањује и коначно нестаје уколико родитељ и дете нису у могућности да се уопште виђају или

то чине толико ретко да постане извесно да до њиховог природног зближавања неће доћи (видети пресуду у предмету *Ридић њроџив Хрвајске*, број представке 27148/12, од 2. априла 2015. године, став 99.).

Истовремено, члан 8. Европске конвенције захтева и активну улогу родитеља у поступцима који се тичу деце с циљем постизања заштите њихових интереса. У ситуацији у којој се захтева извршење судске одлуке, понашање родитеља који је тражио извршење такође мора бити размотрено, имајући у виду да представља једнако важан фактор као и понашање самог суда (видети пресуде у предметима *Fuşcă њроџив Румуније*, број представке 34630/07, од 13. јула 2010. године и *Cristescu њроџив Румуније*, број представке 13589/07, од 10. јануара 2012. године, став 59.).

Примењујући напред изнето на конкретан случај, Уставни суд најпре констатује да је Општински суд у Великој Плани у релативно кратком року одредио извршење које је подносилац уставне жалбе предложио на основу правноснажне и извршне пресуде истог суда П. 686/08 од 20. фебруара 2009. године, у делу којим је утврђен начин одржавања личних односа између њега и малолетног сина.

Подносилац уставне жалбе је убрзо, поднеском од 6. јула 2009. године, обавестио извршни суд да извршни дужник одбија да поступи по извршној исправи. Извршни суд је, међутим, одлучио да најпре списе предмета проследи Окружном суду у Смедереву, како би тај суд одлучио о жалби извршног дужника, иако жалба није одлагала извршење. Након што је решење о извршењу потврђено у другостепеном поступку, извршни суд је затражио стручно мишљење ЦСР, као органа старатељства, који се у два наврата изјаснио да контакт између подносиоца уставне жалбе и малолетног детета треба остварити судским путем, имајући у виду да сваки покушај психо-социјалног рада пред тим органом наилази на опструкције извршног дужника. ЦСР је посебно указао да је извршни дужник таквом понашању била склона и у ранијим поступцима који су за предмет имали заштиту интереса малолетног детета. Подносилац уставне жалбе је у три поднеска обавестио извршни суд да извршни дужник упорно одбија да омогући његов контакт са малолетним дететом, уз помињање и чланова њене породице који у томе учествују, те изношењем утиска да се код детета ствара безразложна мржња према њему. Упркос таквим околностима, суд је решење о спровођењу новчане казне, која је била изречена решењем о извршењу, донео након скоро годину дана (25. маја 2010. године). Одржана су два безуспешна покушаја пописа покретних ствари извршног дужника, од тога један уз асистенцију полиције. ЦСР је у том периоду експлицитно указивао суду да су ставови странака изразито супротстављени, што чини да сваки покушај остваривања контакта између подносиоца уставне жалбе и малолетног детета остане без резултата. Реакција извршног суда било је треће по реду новчано кажњавање извршног дужника, са увећаним износом новчане казне, након чега је уследио период неактивности од годину и по дана, у коме је подносилац уставне жалбе упутио три ургенције за поступање.

Из напред изнетог следи да у периоду од скоро три године након доношења решења о извршењу није забележен ниједан контакт између подносиоца уставне жалбе и малолетног детета, на начин како је то било одређено извршним исправама. С тим у вези, Уставни суд је мишљења да је подносилац уставне жалбе у том периоду врло основано указивао на могућност да ће се, услед протеча времена и утицаја извршног дужника и њене породице, код детета створити осећај отуђености, који је он назвао безразложном мржњом. То потврђује и извештај ЦСР од 10. маја 2012. године, у коме је наведено да понашање извршног дужника може имати несагледиве последице, јер се на тај начин губи утицај оца као мушке фигуре, која је битна за психосоцијални развој детета.

И поред указивања подносиоца уставне жалбе да новчано кажњавање, у конкретном случају, није делотворно, те да треба прибећи неком другом средству извршења, извршни суд је изрекао још једну новчану казну у увећаном износу (решење од 15. августа 2012. године), иако претходне три још увек нису биле извршене. Осим поменута два неуспела покушаја пописа покретних ствари, извршни суд није имао других активности по питању извршења новчаних казни, све до прибављања податка о радном ангажовању извршног дужника у јануару 2013. године. Након тога, једна од новчаних казни је спроведена обуставом од зараде извршног дужника у фебруару и марту 2013. године, а преостале три тек у другој половини 2014. године, тачније у периоду август – октобар. Када је реч о поступку извршења привремене мере у предмету И. 149/12, у периоду пре извршеног спајања, Уставни суд констатује да је извршни суд новчану казну изрекао након једне године и четири месеца од подношења предлога за извршење. Та новчана казна није извршена.

Налог извршном дужнику да малолетно дете преда подносиоцу уставне жалбе извршни суд је издао тек решењем од 5. августа 2014. године, и то на предлог подносиоца уставне жалбе, уз изрицање још једне новчане казне која до окончања поступка није извршена. Тада је, међутим, ЦСР у извештају од 19. августа 2014. године дао мишљење да је даље спровођење извршења нецелисходно све док између подносиоца уставне жалбе и малолетног детета не дође до зближавања, а на чему се, почев од 14. маја 2014. године, ради у контролисаним условима. Извршни суд је након тога интензивирао комуникацију са ЦСР, узимајући на тај начин активну улогу у процесу припреме контакта између родитеља и детета. Међутим, из извештаја које је орган старатељства достављао суду било је јасно да су односи између подносиоца уставне жалбе и детета до те мере поремећени да било која мера принуде, укључујући и даље новчано кажњавање извршног дужника, више не може дати резултат. Према садржини наведених извештаја, нетрпељивост малолетног детета према подносиоцу уставне жалбе, била је у толикој мери присутна да су и покушаји зближавања у просторијама ЦСР углавном били неуспешни. На рочишту које је извршни суд одржао на предлог ЦСР, када је имао већ 13 година, малолетни син странака је такође демонстрирао нетрпељивост према подносиоцу уставне жалбе, изјаснивши се да нема намеру да одржава контакте са њим и да према њему ништа не осећа.

Узимајући у обзир напред изнето, као и став ЕСЉП да обавезе државе у вези са поштовањем породичног живота нису обавезе резултата, већ средства (видети пресуде у предметима *Pascal и ројив Румуније*, број представке 805/09, од 17. априла 2012. године, став 69. и већ цитирану *Грујић и ројив Србије*, став 74.), Уставни суд закључује да поступање извршног суда, тачније мере које је предузимао у правцу спајања подносиоца уставне жалбе са малолетним дететом, сагласно извршним судским насловима, у околностима конкретног случаја, нису биле адекватне. Другим речима, извршни суд није предузео све неопходне кораке који су се од њега разумно могли очекивати у остваривању контакта подносиоца уставне жалбе са малолетним сином.

Основни пропуст извршног суда огледа се у предузимању неделотворних мера, које су оспорени извршни поступак значајно продужиле, а што је за последицу имало развој озбиљне поремећености односа између подносиоца уставне жалбе и малолетног детета. Наиме, и поред упозорења ЦСР с почетка извршног поступка да је извршни дужник склона опструкцијама и да ниједна од метода психо-социјалног рада не даје резултате, извршни суд је само изрицао новчане казне, које је извршавао са озбиљним кашњењем. За четири новчане казне, које је изрекао у прве три године трајања поступка, извршни суд је имао само два неуспела покушаја пописа покретних ствари. Поменуте новчане казне су наплаћене у четвртој, односно петој години трајања поступка. Овде се не сме занемарити ни период неактивности извршног суда у трајању од годину и по дана, до ког момента су изречене три новчане казне, али ниједна није извршена. Законска овлашћења која су извршном суду стајала на располагању мимо новчаних казни, а којима током поступка извршни суд ниједном није прибегаво, јесу: да извршење спроведе одузимањем детета од лица код кога се оно налази, независно од тога да ли је то лице извршни дужник или неко треће лице; да након почетка примене Закона о извршењу и обезбеђењу изрекне казну затвора лицу које противно налогу суда одбија да преда дете или предузима радње у циљу отежавања или онемогућавања спровођења извршења. Уставни суд је имао у виду апел ЦСР да изрицање других мера према извршном дужнику не би биле у најбољем интересу детета, али налази да то нема утицаја на напред изнету констатацију. Наиме, ЦСР је такво мишљење први пут изнео пет година након покретања предметног извршног поступка (извештај од 13. марта 2014. године, достављен у предмету И. 149/12), што значи да у том периоду (од пет година) није постојала „баријера“ за извршни суд да према извршном дужнику примени и друга средства принуде, примерено околностима конкретног случаја.

Новчано кажњавање, дакле, није довело до жељених резултата, имајући у виду да је, према стању у списима предмета, раздвојеност између подносиоца уставне жалбе и малолетног детета, без иједног забележеног контакта на начин како је то било одређено извршним исправама, обележила целокупно трајање оспореног извршног поступка. Сусрети у контролисаним условима у просторијама ЦСР, започети су средином 2014. године. Исти су, по схватању Уставног суда, имали карактер припремних мера како би се контакт

учинио могућим. Поменути сусрети, међутим, организовани су искључиво на иницијативу ЦСР, а извршни суд је активно учешће узео тек пошто га је ЦСР о свему томе обавестио. Пре тога, извршни суд није предузео ниједну активност која би могла имати карактер припремне радње, нити је такву могућност уопште разматрао. Овде се, пре свега, мисли на организовање стручне помоћи (учешће психолога, школе, породичног саветовалишта или друге специјализоване установе за посредовање у породичним односима) у правцу охрабрења малолетног детета да се сусретне са подносиоцем уставне жалбе и са њим поново успостави контакт, као и у правцу покушаја помирења сукобљених ставова и интереса странака.

По мишљењу Уставног суда, извршни дужник је описане пропусте извршног суда успела да окрене у своју корист. Период у коме није дозвољавала подносиоцу уставне жалбе да виђа њиховог сина, уз неделотворно поступање извршног суда, довео је до појаве отуђености и нетрпељивости малолетног детета према оцу, која је касније, након навршене 10. године живота детета, отелотворена и кроз његово слободно и непосредно мишљење да са оцем не жели да има било какав однос. С тим у вези, оправдано се може поставити питање да ли је извршни суд током оспореног поступка био руковођен најбољим интересима малолетног детета странака. Релевантним одредбама Конвенције о правима детета инистира се на томе да државе потписнице у свим активностима које укључују децу, примарни значај доделе интересима детета, без обзира на то да ли те активности спроводе јавне или приватне институције. Најбољи интерес детета посебно је наглашен код одржавања личних односа са родитељем од којег је дете одвојено. Непосредни контакт са родитељем са којим дете не живи и одржавање личних односа државе потписнице дужне су да омогуће на сталној основи само уколико то није у супротности са најбољим интересима детета. Истовремено, државе потписнице детету које је способно да формира мишљење гарантују право да слободно изрази мишљење о свим питањима која га се тичу, с тим да се мишљењу детета посвећује дужна пажња у складу са годинама живота и зрелашћу детета. Ово нарочито важи за судске и административне поступке, а као најчешћи пример у пракси јесу поступци који следе након раздвајања родитеља. Комитет УН за права детета је кроз опште коментаре Конвенције о правима детета (видети, поред осталих, Општи коментар бр. 5, 12 и 14) посебно истакао: да слобода изражавања мишљења подразумева да дете то треба да уради без ичијег притиска, уз изношење свог личног мишљења, а не пројекције туђег мишљења; да се дете испитује у границама неопходности сваког конкретног случаја, јер је реч о тешком процесу који може имати трауматски утицај; да се мишљење детета мора озбиљно размотрити, наравно, уколико се претходно оцени да је дете способно да формира сопствени став; да када су у питању раздвајања и разводи, закони држава потписница треба да укључе право детета да буде саслушано од стране доносилаца одлука; да чињеница да је дете сувише младо не лишава га права да изрази своје мишљење, нити умањује значај тог мишљења приликом одређивања шта је у његовом најбољем интересу. Наведене смернице

Комитета за права детета су у доброј мери имплементирани кроз Породични закон, који додатно прописује да дете које је навршило 10. годину живота може слободно и непосредно изразити своје мишљење у сваком судском и управном поступку у коме се одлучује о његовим правима.

Малолетно дете странака, уколико се изузму покушаји зближавања у контролисаним условима ЦСР, није имало контакт са својим оцем за све време трајања поступка, а извршни суд, како је већ изнето, није предузео ниједну активност како би га на сусрете с њим припремио и тако помогао да се између њих поново успостави контакт. Околности које је током поступка констатовао ЦСР, као што су вишегодишњи живот у породици мајке, без констатног присуства оца, те потпуна адаптираност на такво животно окружење, изазивају озбиљну сумњу да је став малолетног детета према подносиоцу уставне жалбе резултат нечијег притиска, односно да представља пројекцију туђег става. Томе доприноси и исказ дат на рочишту пред извршним судом, у коме је малолетно дете странака, поред осталог, истакло да му мајка ништа не говори о односу са оцем, али да му даје на читање све оно што добије од суда и ЦСР. Према томе, пропусти извршног суда дали су својеврстан легитимитет индоктринацији којој је малолетно дете несумњиво било изложено у животном окружењу у коме није било фигуре оца. То из разлога што до момента када је малолетно дете стекло законско право да изрази слободно и непосредно мишљење у судском поступку, није урађено ништа по питању поновног успостављања и ревитализације односа са подносиоцем уставне жалбе. Из тога даље следи да се извршни суд, у конкретном случају, није руководио најбољим интересима малолетног детета.

Када је реч о понашању подносиоца уставне жалбе, Уставни суд сматра да је он константним указивањима на непоступање извршног дужника по извршним исправама, као и писменим ургенцијама и притужбама на рад извршног суда, током целокупног трајања поступка, а нарочито у периоду неактивности извршног суда, настојао да поступак извршења траје што краће.

Следом изнетог, Уставни суд је оценио да је неизвршењем правноснажних и извршних судских одлука, којима је утврђено право на одржавање личних односа са малолетним дететом, у периоду од скоро осам година, подносилац уставне жалбе био спречен у вршењу права родитеља да своје дете негује, чува и васпитава. Како се ово право може ограничити или одузети једино одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, то је Уставни суд, будући да таква одлука, у конкретном случају, не постоји, утврдио да је у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Великој Плани у предмету И. 3238/10 подносиоцу уставне жалбе повређена права из члана 65. Устава.

5.2. Самим тим што за седам година и девет месеци није спроведено извршење у поступку који је изузетно хитне природе, утолико што ниједном није остварен контакт између родитеља и детета на начин како је то одређено извршним исправама, при чему је ефикасност спровођења извршења била од изузетног значаја како за извршног повериоца, тако и за малолетно

дете, Уставни суд налази да је подносиоцу уставне жалбе повређено и право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава. Уставни суд наглашава да се у поступцима који за предмет имају вршење родитељског права и заштиту интереса малолетне деце, захтева посебна марљивост судова и других надлежних органа, због могућих последица које би прекомерна дужина трајања поступка могла посебно имати на остваривање права на поштовање породичног живота (видети пресуду у предмету *Laino йрошив Италије*, број представке 33158/96, од 18. септембра 1999. године, став 18, као и цитирану у предмету *ВАМ йрошив Србије*, став 101.).

Стога је Суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду («Службени гласник РС», бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др.закон и 103/15), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, на основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због утврђене повреде уставних права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.200 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је посебно имао у виду период неостваривања контакта са малолетним дететом, тачније, период од седам година и девет месеци у коме ниједном није остварен контакт на начин како је то одређено извршним исправама донетим у корист подносиоца уставне жалбе, што је за њега несумњиво представљало стални извор узнемирености, као и чињеницу да је дугогодишња раздвојеност очигледно произвела штетне последице за њихов однос. Уставни суд је такође узео у обзир и своју и праксу ЕСЉП у сличним случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу 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. У односу на истакнуту повреду начела непосредне примене зајемчених права и судске заштите људских и мањинских права и слобода, из чл. 18. и 22. Устава, Уставни суд и овом приликом истиче да је реч о начелима у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе, тако да иста не могу бити основ за изјављивање уставне жалбе.

Када је реч о повреди права на неповредивост физичког и психичког интегритета и слободе мисли, савести и вероисповести, из члана 25. став 1. и члана 43. став 1. Устава, Уставни суд налази је уставна жалба, *ratione materiae*, неспојива са оспореним поступком у делу у коме се истиче повреда ових уставних норми.

Тврдњу о повреди права детета из члана 64. Устава подносилац уставне жалбе ближе не образлаже, већ је изводи из навода о повреди права родитеља. Поред тога, Уставни суд подсећа да се на ово право може позвати само дете које сматра да му је оно повређено, не и родитељ у своје име.

8. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4395/2017 од 28. новембра 2019. године

**Повреда права родитеља,
из члана 65. Устава
(извршни поступак – извршење пресуде
из породичних односа)**

Полазећи од тога да се уставном жалбом оспорава поступање суда и органа старатељства у извршном поступку који и даље траје, не постоји надлежност Уставног суда када је реч о истакнутој повреди права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, имајући у виду да подносиоцу уставне жалбе још увек стоји на располагању посебно правно средство којим заштиту наведеног уставног права може захтевати од надлежног суда, сагласно одредбама Закона о заштити права на суђење у разумном року.

Међутим, када је реч о правима родитеља из члана 65. Устава, Уставни суд је закључио да је уставна жалба, без обзира на чињеницу да је предметни извршни поступак још у току, допуштена са аспекта члана 65. Устава, јер неизвршење правноснажне и извршне пресуде, којом је уређен начин одржавања контакта између детета и родитеља са којим оно не живи, може имати негативне последице по њихов однос, што даље може довести у питање и могућност родитеља да несметано врши родитељска права и испуњава родитељске дужности, а у конкретном случају пресуда којом је уређен модел одржавања личних односа подносиоца уставне жалбе са његовом малолетном децом је у време подношења уставне жалбе била неизвршена скоро две године. Имајући у виду све што је утврђено у уставносудском поступку, те уважавајући деликатност предметног извршног поступка и нарочити значај који он има за подносиоца уставне жалбе као родитеља, не прејудуцирајући при томе исход тог поступка, Уставни суд је оценио да су неделотворним поступањем надлежних органа у конкретном случају подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава, па је уставну жалбу у овом делу усвојио и истовремено одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због повреде права родитеља оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у адекватном новчаном износу, а имајући у виду дужину времена у коме је подносилац ускраћен за контакт са својом малолетном децом, да дуготрајна раздвојеност између деце и родитеља са којим она не живе производи штетне последице по њихов однос, да је предметни извршни поступак и даље у току, те да је ефикасним предузимањем адекватних појединачних мера надлежних државних органа могуће спречити даље кршење права подносиоца, при чему је узео у обзир своју и праксу ЕСЉП у сличним

случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу пружа одговарајуће задовољење.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. Ш. и утврђује да су у извршном поступку који се води пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 636/18 подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

О б р а з л о ж е њ е

1. С. Ш. из Београда поднео је Уставном суду, 14. децембра 2018. године, уставну жалбу, допуњену поднесцима од 13. фебруара и 22. марта 2019. године, због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у извршном поступку који се води пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 636/18.

Подносилац у уставној жалби наводи да му је неизвршавањем пресуде парничног суда којом је уређен модел одржавања личних односа између њега и његове малолетне деце повређено означено уставно право и, поред осталог, истиче да је 28. фебруара 2017. године поднео предлог за извршење, да је решење о извршењу донето 10. јула 2017. године, да је приговор који је извршни дужник – мајка деце изјавила против решења о извршењу одбијен, али да се извршење не спроводи пуне две године, за које време уопште није видео своју децу. Такође наводи да Први основни суд у Београду, који је и донео наведену пресуду, „неће да спроведе извршење“ и да „не само што не поступа хитно, већ поступак смишљено и намерно одуговлачи две године“. Истиче да „трпи ненадокнадиву штету јер је онемогућен у остваривању својих елементарних људских и родитељских права и виђења са својом децом“ и додаје да се неосновано у извршном поступку испитује правилност правноснажне пресуде која је била предмет испитивања у поступку по жалби и ревизији. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди му право на накнаду нематеријалне штете у износу од 200.000 динара због повреде његових Уставом зајемчених права, те да одреди привремену меру и наложи Првом основном суду у Београду да одмах по пријему одлуке Уставног суда спроведе предметно извршење.

Уставни суд је, имајући у виду садржину уставне жалбе, у којој подносилац наводи да „трпи ненадокнадиву штету, јер је онемогућен у остваривању

својих елементарних људских и родитељских права и виђења са својом децом“, дописом од 28. октобра 2019. године, затражио од подносиоца да уреди уставну жалбу тако што ће прецизирати захтев о коме Уставни суд треба да одлучи означавањем уставног права и одредбе Устава којом се то право јемчи. Уставни суд је, притом, имао у виду став Европског суда за људска права изражен у пресуди *Шаћировић и други против Србије* (пресуда од 20. фебруара 2018. године, представке бр. 54001/15, 55113/15, 60075/15 и 7193/16, став 12.), према коме би Уставни суд, уколико би му, у изузетном случају, биле неопходне додатне информације или документација, могао од подносилаца представки затражити да их доставе.

Поступајући по наведеном допису, подносилац је, 7. новембра 2019. године, Уставном суду доставио уређену уставну жалбу, у којој, понављајући раније изнете наводе, истиче да уставну жалбу подноси због повреде права на правично суђење и суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава и повреде права родитеља из члана 65. Устава, у извршном поступку који се води пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 636/18. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди му право на накнаду нематеријалне штете у износу од 350.000 динара због повреде његових уставом зајемчених права, те да одреди привремену меру и наложи Првом основном суду у Београду да одмах по пријему одлуке Уставног суда спроведе предметно извршење.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

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 достављену уз уставну жалбу и списе предмета Првог основног суда у Београду И. 636/18 утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Правноснажном пресудом Првог основног суда у Београду П2. 492/13 од 4. децембра 2013. године разведен је брак подносиоца уставне жалбе и Ђ.Ш. Заједничка малолетна деца (ћерка С.Ш, која је рођена 2006. године и син Ђ.Ш, који је рођен 2008. године) поверена су мајци ради самосталног вршења родитељског права, уређен је модел одржавања личних односа малолетне деце са оцем и обавезан је отац да доприноси њиховом издржавању.

Бивша супруга подносиоца уставне жалбе Ђ.Ш. је 26. маја 2015. године Првом основном суду у Београду, у своје име и у име своје малолетне деце С.Ш. и Ђ.Ш. као њихов законски заступник, поднела тужбе против туженог, овде подносиоца уставне жалбе, ради одређивања мера заштите од насиља у породици и измене модела одржавања личних односа малолетне деце са оцем.

Решењем Првог основног суда у Београду П2. 965/15 од 5. августа 2015. године одређена је привремена мера којом је уређен модел одржавања личних односа малолетне деце са оцем, на тај начин што ће се исти одвијати једном месечно у трајању од сат времена, у строго контролисаним условима у просторијама Г. центра за социјални рад у Б. – Одељење П. (у даљем тексту: Центар за социјални рад Палилула) и одређене су привремене мере заштите од насиља у породици, па је забрањено туженом: да се приближава малолетној деци на удаљености мањој од 500 метара, осим у терминима када се одржавају њихови лични односи у строго контролисаним условима у просторијама Центра за социјални рад П; да се приближава бившој супрузи на удаљености мањој од 500 метара; да се приближава месту становања и основној школи малолетне ћерке С.Ш. на удаљености мањој од 500 метара; да се приближава месту становања и предшколској установи малолетног сина Ђ.Ш. на удаљености мањој од 500 метара; да на било који начин даље узнемирава бившу супругу и малолетну децу и одређено је да ће ове привремене мере остати на снази до правноснажног окончања парничног поступка.

Пресудом Првог основног суда у Београду П2. 965/15 од 27. маја 2016. године, ставом 1. изреке, одређена је мера заштите од насиља у породици, па је забрањено туженом, овде подносиоцу уставне жалбе, да на било који начин узнемирава малолетне тужиоце С.Ш. и Ђ. Ш. и наложено му је да се уздржава од сваког дрског, злонамерног и безобзирног понашања којим се угрожава телесни интегритет, душевно здравље или спокојство малолетних тужилаца, под претњом принудног извршења, те је одређено да ће та мера трајати годину дана почев од 5. августа 2015. године, као дана одређивања привремене мере; ставом 2. изреке уређен је модел одржавања личних односа малолетних С.Ш. и Ђ.Ш. са оцем, на тај начин што ће се до окончања породичне терапије деца са оцем виђати сваке среде у периоду од 15,00 до 19,00 часова, а сваке друге суботе и недеље ће боравити код оца, без спавања, у периоду од 08,00 до 18,00 часова, а након окончања породичне терапије, а уз презентовање потврде терапеута о успешној породичној терапији, деца ће са оцем водити сваки други викенд од петка у 16,00 часова до недеље у 18,00 часова, сваки други државни или верски празник, месец дана летњег и десет дана зимског одмора, а евентуално и у другим терминима према договору родитеља, а све у складу са жељама и потребама деце; ставом 3. изреке наложено је парничним странкама првотужиљи Ђ.Ш. и туженом да се са малолетном децом укључе у процес психотерапеутског саветовања у Клиници за психијатријске болести „Л.“ или на терапију у другим специјализованим установама по договору родитеља; ставом 4. изреке стављено је ван снаге решење Првог основног суда у Београду П. 965/15 од 5. августа 2015. године; ставом 5. изреке одбијен је као неоснован тужбени захтев тужилаца да се одреде мере заштите од насиља у породици којима би се туженом забранило да узнемирава првотужиљу Ђ.Ш. да се приближава тужиоцима, да приступа у простор око места становања, места рада првотужиље, места школе малолетне деце, све на удаљености мањој од 500 метара, као и тужбени захтев тужилаца да се уреди модел виђања малолетне

деце са оцем у строго контролисаним условима у просторијама Центра за социјални рад; ставом 6. изреке одређено је да свака странка сноси своје трошкове парничног поступка. У образложењу пресуде је, поред осталог, наведено да од доношења решења о одређивању привремених мера тужени није прилазио ни првотужиљи ни малолетној деци, није их звао телефоном, нити их је узнемиравао.

Наведена пресуда Првог основног суда у Београду је у ст. 2, 3, 4. и 5. изреке постала правноснажна и извршна 13. јула 2016. године, док је против ст. 1. и 6. изреке тужени, овде подносилац уставне жалбе, изјавио жалбу.

Решењем Апелационог суда у Београду Гж2. 873/16 од 3. новембра 2016. године укинута је пресуда Првог основног суда у Београду П2. 965/15 од 27. маја 2016. године у ст. 1. и 6. изреке и предмет је враћен истом суду на поновно суђење.

Први основни суд у Београду је, у поновном поступку, 9. марта 2017. године, донео пресуду П2. 2372/16, којом је одбио тужбени захтев тужилаца да се одреде мере заштите од насиља у породици којима би се туженом забранило да на било који начин даље узнемирава малолетне тужиоце (став 1. изреке) и одређено је да свака странка сноси своје трошкове поступка (став 2. изреке).

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж2. 447/17 од 18. септембра 2017. године укинута је пресуда Првог основног суда у Београду П2. 2372/16 од 9. марта 2017. године у ставу 1. изреке, те је одбијен као неоснован тужбени захтев малолетних тужилаца да се одреди мера заштите од насиља у породици којом би туженом било забрањено да их на било који начин даље узнемирава, потврђено је решење о трошковима поступка садржано у ставу 2. изреке и одређено је да свака странка сноси своје трошкове другостепеног поступка.

Пресудом Врховног касационог суда Рев. 407/18 од 21. фебруара 2018. године одбијена је као неоснована ревизија малолетних тужилаца изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж2. 447/17 од 18. септембра 2017. године. У образложењу ревизијске пресуде је, поред осталог, наведено: да су малолетни тужиоци тврдили да их је тужени у дужем временском периоду психички и вербално злостављао тако што их је наводио да играју компјутерске игрице неадекватног садржаја за њихов узраст, са призорима насиља и неадекватног сексуалног садржаја; да је вештачење извршила комисија судских вештака сачињена од психолога и психијатра; да су, према налазу вештака, оба родитеља подобна за вршење родитељског права и спадају у нормално структурисане личности без психопатолошких поремећаја, те да су обоје мотивисани за вршење родитељског права; да код туженог нема психичких поремећаја нити девијантних црта које би могле утицати на децу; да деца нису била изложена психичком насиљу од стране туженог, већ да је однос између родитеља јако поремећен, што се рефлектује на понашање деце, која се под утицајем сукоба родитеља понашају на начин за који мисле да ће бити сигурнији и због тога подржавају мајку иако немају лоших осећања према оцу; да дечак изражава јаку жељу да виђа оца и буде са њим,

док је девојчица имала пуно примедба на очев рачун, али није изражавала суштинске примедбе на оца када остане сама са вештацима, а садржај примедба указује на преузимање мајчиног обрасца; да деца приликом разговора са вештацима нису показивала страх од оца, нити су потврдила његово перверзно понашање и да након разговора са њима подаци из тужбе о излагању деце непримереним садржајима бивају релативизовани и губе на убедљивости; да деца живе у атмосфери говора о насиљу и труде се да буду добра према мајци са којом живе, што их чини анксиозним, а девојчица на стармали начин изражава вербалну агресију према оцу.

Из извештаја Одсека за брак и породицу Института за ментално здравље од 13. јула 2016. године, у који су се подносилац уставне жалбе и његова бивша супруга јавили по налогу Првог основног суда у Београду, а због психотерапеутског саветовања са малолетном децом, утврђује се да је, након обављеног заједничког разговора, „актуелно процењено да нема услова за заједнички саветодавни рад због високе тензије и различитих сагледавања актуелне породичне проблематике, без минимума родитељске сарадње око малолетне деце“.

Дописом Центра за социјални рад П. број 56054-4609/15 од 18. августа 2016. године подносилац уставне жалбе је, поводом његовог обраћања Центру од 15. августа 2016. године, упућен да се обрати суду ради извршења наведене пресуде Првог основног суда у Београду, у делу којим је уређен модел одржавања личних односа са малолетном децом.

Дописом Центра за социјални рад П. број 56089-9888/16 од 20. децембра 2016. године подносилац уставне жалбе је, поводом његовог приговора Г. центру за социјални рад у Б, а који је прослеђен Центру, поред осталог, обавештен о томе да, иако је у вези са упутом Центра на покретање извршног поступка показао „висок ниво очинске пажње констатујући да би то могло да на децу лоше утиче“, будући да мајка деце не жели да сарађује са Центром – у тим условима „Центар има мало простора за рад и стварне ефекте“.

Подносилац уставне жалбе је 28. фебруара 2017. године Првом основном суду у Београду поднео предлог за извршење против извршног дужника – мајке деце Ђ.Ш, а на основу правноснажне пресуде Првог основног суда у Београду П2. 965/15 од 27. маја 2016. године у делу којим је уређен модел одржавања личних односа са децом. У предлогу за извршење је навео да му бивша супруга не дозвољава да одржава личне односе са децом, да „кад год он покуша да их узме, она децу крије у кући, прети да ће да зове полицију...“ и да одбија сваку сарадњу са Центром за социјални рад П, због чега га је надлежни водитељ случаја упутио да покрене извршни поступак. Предложио је да се извршни дужник обавезе да му омогући остваривање личних односа и виђања са децом, а по моделу одређеном до окончања породичне терапије, преузимањем деце испред школе коју похађају, испред Центра за социјални рад П. или на другом јавном месту по одлуци извршног суда „да не би долазило до немиких ситуација испред куће у којој деца живе“. Такође је навео да је лошег здравственог стања и да, између осталог, болује и од малигне болести.

Дописом Г. центра за социјални рад у Б. број 550-6/228-5/16 од 6. марта 2017. године Центар за социјални рад П. је, поводом упућивања породице Ш. на саветодавно-психотерапијски третман у Саветовалиште за брак и породицу, а по налогу суда, обавештен о томе да нема услова за започињање тог третмана, будући да мајка деце није дошла у заказано време, није обавестила о свом недоласку, нити је позвала да се закаже нови термин, док је са оцем деце обављен почетни информативни разговор у коме је он потврдио да жели да се укључи у породични саветодавно-психотерапијски третман.

Суд је дописом од 25. априла 2017. године (који је из суда експедован 12. маја 2017. године и којем су претходила обраћања подносиоца уставне жалбе суду од 29. марта и 25. априла 2017. године) извршном повериоцу наложио да уреди предлог за извршење тако што ће у њему навести онако како стоји у извршној исправи.

Предлог за извршење је уређен најпре 22. маја 2017. године, а затим, по поновном налогу суда, 22. јуна 2017. године, у свему у складу са извршном исправом.

Подносилац је у поднеску упућеном суду истога дана када је поднео и уређени предлог за извршење (22. јуна 2017. године) навео да је извршни дужник још током парничног поступка више пута мењала адресу, те да му је позната само она њена адреса која је наведена у извршној исправи и коју је навео у предлогу за извршење, па је обавестио суд о адреси установе у којој је запослена и предложио да суд, евентуално, по службеној дужности прибави тачну адресу на којој се она тренутно налази.

Центар за социјални рад П. је у допису број 56089-1506/17 од 22. јуна 2017. године, упућеном Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, поред осталог, навео да „што се тиче изјашњавања о постојању насиља, С. Ш. децу није видео последњих годину дана, тј. од јула 2016. године... па није ни био у ситуацији да их злоставља.“

Први основни суд у Београду је решењем И. 238/17 од 10. јула 2017. године одредио предложено извршење.

Против решења о извршењу извршни дужник је 1. августа 2017. године изјавила жалбу (коју је допунила 3. августа 2017. године).

Суд је заказао извршење за 20. септембар 2017. године (на адреси извршног дужника из извршне исправе), које није спроведено. Судски извршитељ је у записнику констатовао да је на датој адреси у заказано време затекао оца и мајку извршног дужника који су изјавили да је њихова ћерка „у Зе. на адреси коју је дала у предмет са децом због школе“.

Закључком Првог основног суда у Београду И. 238/17 од 22. септембра 2017. године наложено је ГЦСР у Б. – Одељење Зе. (у даљем тексту: Центар за социјални рад Зе.) да достави суду План интервенције при спровођењу извршења, са мишљењем психолога о најповољнијем средству извршења.

Изјашњавајући се на налог суда, Центар за социјални рад Зе. је дописом број 56089-6995/17 од 9. октобра 2017. године обавестио суд да је, након преузимања предмета од раније надлежног Центра за социјални рад П, упознат да је мајка деце против оца деце поднела две кривичне пријаве за породично

насиље и да је утврђено да деца показују аутентични страх и отпор у односу на оца, те да имајући то у виду, а „првенствено природу насиља које је мајка деце пријавила“, сматра контраиндикованим спровођење извршења.

Решењем Вишег суда у Београду Гжи. 2824/17 од 26. октобра 2017. године одбијена је као неоснована жалба извршног дужника и решење о извршењу је потврђено. У образложењу тог решења је, поред осталог, наведено да је навод жалбе да су против извршног повериоца поднете две кривичне пријаве без утицаја на овај извршни поступак, да су без утицаја и наводи жалбе да извршна исправа није подобна за извршење јер се деца плаше оца, а и он сам никада не долази да их види, јер је извршном исправом уређен начин одржавања личних односа између извршног повериоца – оца и деце која су поверена извршном дужнику, као мајци, а којег су родитељи дужни да се придржавају, те да ако извршни дужник сматра да су се после доношења извршне исправе промениле околности тако да тај начин није адекватан, може покренути парнични поступак у циљу измене модела одржавања личних односа деце са оцем.

По пријему одлуке другостепеног суда (22. новембра 2017. године), суд је, након два обраћања извршног повериоца (од 27. новембра и 13. децембра 2017. године), дописом од 29. децембра 2017. године списе предмета доставио Трећем основном суду у Београду (на чијој територији је тренутна адреса извршног дужника) на спровођење извршења.

Извршење заказано за 17. јануар 2018. године (на адреси извршног дужника у Зе.) није спроведено. Судски извршитељ је у записнику констатовао да извршни дужник није присутна и да је на лицу места у заказано време затекао извршног повериоца и станодавца извршног дужника, која је изјавила да извршни дужник није код куће и да је отишла у посету болесној мајци и да деца такође нису у кући, те да је из горе наведених разлога виђење деце протекло без успеха.

Трећи основни суд у Београду је дописом од 24. јануара 2018. године списе предмета вратио Првом основном суду у Београду, заједно са мишљењем Центра за социјални рад Зе. од 23. јануара 2018. године.

Дописом заменика в.ф. председника Првог основног суда у Београду Су VI-47/2018 од 20. фебруара 2018. године подносилац уставне жалбе је обавештен о томе да је његова притужба везана за предмет И. 238/17 оцењена као основана, о чему је обавештен и поступајући судија.

Решењем Првог основног суда у Београду И. 238/17 од 2. марта 2018. године обустављено је извршење одређено решењем о извршењу Првог основног суда у Београду И. 238/17 од 10. јула 2017. године и укинута су све спроведене извршне радње. У образложењу је наведено да је Центар за социјални рад Зе. 23. јануара 2018. године суду доставио мишљење да спровођење извршења није у најбољем интересу деце, те предложио да суд обустави поступак извршења, јер је оцу неопходно изрећи меру забране узнемиравања и меру забране приближавања месту становања, школи деце и радном месту мајке, на удаљености мањој од 500 метара, чиме би они били заштићени од даљег насиља, а које мишљење је Центар доставио

Трећем основном суду у Београду пред којим се води поступак лишења родитељског права оца.

Увидом у мишљење Центра за социјални рад Зе. од 23. јануара 2018. године на основу којег је суд обуставио извршење, утврђује се да је поступак лишења родитељског права, заправо, покренуо отац против мајке (а не мајка против оца, како је наведено у решењу о обустави извршења). У мишљењу Центра је наведено и да се истовремено воде поступци по две кривичне пријаве које је мајка деце поднела против оца деце за породично насиље и да је процењено да деца испољавају аутентични страх и отпор у односу на оца.

Из дописа Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања број 551-00-00048/18-14 од 13. априла 2018. године упућеног подносиоцу уставне жалбе, а поводом његове притужбе на рад Центра за социјални рад Зе, произлази да је то министарство, на основу доступне документације и достављеног извештаја Центра, констатовало да у поступању Центра није било пропуста, те да је извршење обустављено.

Решењем Вишег суда у Београду ГЖИ. 1418/18 од 26. априла 2018. године укинута је решење о обустави извршења и предмет је добио нов број И. 636/18.

Суд је дописом од 14. септембра 2018. године од Центра за социјални рад Зе. затражио изјашњење о евентуалном покретању поступка за измену извршне исправе.

Заменик председника Првог основног суда у Београду је 21. јануара 2019. године упутио ургенцију поступајућем судији у предмету И. 636/18, којом му је указано на то да је неопходно да без одлагања предузме све законом прописане радње у циљу што скоријег окончања поступка.

Дописом од 30. јануара 2019. године суд је од Г. центра за социјални рад у Б.– Одељење З. (у даљем тексту: Центар за социјални рад З.) затражио да се укључи у рад у овом предмету, да да своје мишљење поводом виђања деце са извршним повериоцем и да усклади своје мишљење са мишљењем Центра за социјални рад Зе.

Центар за социјални рад З. је дописом број 56089-989/19 од 14. фебруара 2019. године обавестио Први основни суд у Београду да на територији општине З. живи само отац деце који је у том центру процењиван по замолници у парничном поступку за вршење родитељског права, а да деца никада нису процењивана у том центру, те да није целисходно да тај центар даје мишљење без довољно информација и потпуно ван породичног контекста.

Заменик председника Првог основног суда у Београду је 25. фебруара 2019. године упутио поновну ургенцију поступајућем судији у предмету И. 636/18.

Дописом заменика председника Првог основног суда у Београду Су VI-47/2018 од 25. фебруара 2019. године подносилац уставне жалбе је обавештен да је његова притужба везана за наведени предмет, полазећи од чињеничног стања у списима предмета, посебно броја и динамике у предузимању радњи, оцењена као основана, да су радње у предмету предузимане у роковима који

се не могу сматрати редовним, односно уобичајеним роковима за поступање у предметима извршења, посебно имајући у виду да се у конкретном предмету спроводи извршење пресуде из области породичног права, те да је дугом трајању поступка допринео и велики број предмета којима су задужене судије извршног одељења.

Имајући у виду нарочиту хитност предметног извршног поступка, Уставни суд је, одмах након извршеног увида, дописом од 21. марта 2019. године, списе предмета вратио Првом основном суду у Београду.

Провером података објављених на „Порталу судова Србије“, Уставни суд је утврдио да је предметни извршни поступак и даље у току.

4. Одредбама Устава, чију повреду подносилац уставне жалбе истиче, 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 родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни и да сва или поједина права могу једном или обома родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом (члан 65.).

Чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) прописано је да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке и 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.

За одлучивање у овој уставносудској ствари од значаја су и следеће одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 и 113/17) и Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15):

Одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу прописано је: да се извршни поступак покрене тако што извршни поверилац подноси предлог за извршење, о којем одлучује суд, да када се донесе решење о извршењу, спроводи се извршење и да је при одлучивању о предлогу за извршење суд везан извршном исправом и није овлашћен да испитује законитост и правилност извршне исправе (чл. 3. и 5.); да је извршни поступак хитан, да у извршном поступку није дозвољен застој у поступку, да рок у коме су странке и друга лица дужни да по налогу суда предузму радње не може бити дужи од осам дана, ако овим законом није одређен друкчији рок, да је суд дужан да о захтеву или предлогу странке или другог лица одлучи у року од осам дана и да донету одлуку отпрати у наредних пет радних дана, ако овим законом није одређен краћи или дужи рок (члан 15.); да непостапање судија у роковима за доношење одлука који су одређени овим законом представља дисциплински прекршај судије (члан 16.); да су средства извршења ради остваривања

неновчаног потраживања, поред осталог, предаја детета и извршење других одлука у вези с породичним односима (члан 54. став 3.); да о предлогу за извршење суд одлучује у року од осам дана од дана пријема предлога (члан 64. став 1.); да првостепени суд жалбу против решења о извршењу доставља на одговор извршном повериоцу, у року од пет дана од дана пријема жалбе (члан 77. став 1.); да првостепени суд доставља жалбу, одговор на жалбу и списе предмета другостепеном суду наредног радног дана од пријема одговора на жалбу или истека рока за одговор на жалбу, а да копија списка предмета остаје првостепеном суду (члан 78. ст. 1. и 2.); да се извршном дужнику који, поред осталог, спречава суд да предузме поједине радње извршења изриче новчана казна, да извршном дужнику може да се изрекне новчана казна ако не поступи по налогу суда, да новчану казну изриче суд решењем, на сопствену иницијативу или на предлог извршног повериоца, водећи рачуна о значају радње или пропуштања због којих се изриче казна, да се физичком лицу изриче новчана казна од 10.000 до 200.000 динара и да новчана казна може поново да се изриче, док не престану разлози за њено изрицање (члан 131.); да извршење на основу извршне исправе почиње да се спроводи пре правноснажности решења о извршењу (члан 133. став 1.); да извршни поверилац може да се намири и пре правноснажности решења о извршењу на основу извршне исправе (члан 135. став 1.); да, ако је суд искључиво надлежан за извршење, он прелази на спровођење извршења по службеној дужности када, с обзиром на средство извршења, предузме прву радњу одређену овим законом (члан 136. став 2.).

Одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу прописано је и: да се у извршном поступку ради одржавања личних односа са дететом сходно примењују поједине одредбе главе пете овог закона – „Извршење одлука у вези са породичним односима“ (чл. 368, 370, 371, 375, 376. и 377.) (члан 379.); да у предлогу за извршење ради предаје детета не мора да буде назначено средство извршења, а ако је и назначено суд није њиме везан (члан 370.); да суд посебно води рачуна о томе да се што боље заштити интерес детета и да суд може изузетно заказати рочиште, ако је то у најбољем интересу детета (члан 371.); да се најкасније десет дана пре почетка извршења, решење о извршењу доставља надлежном органу старатељства, у чије име у извршном поступку учествује психолог (члан 375. став 1.); да се школи, породичном саветовалишту и другим специјализованим установама за посредовање у породичним односима доставља позив да учествују у извршном поступку ако је то неопходно (члан 375. став 2.); да је психолог органа старатељства дужан да утврди емоционални статус детета, начин његовог реаговања на стрес и механизме преовладавања, брзину прилагођавања на промене, емоционалне односе детета и лица са којим дете живи и лицем коме треба да буде предато и друге чињенице значајне за само организовање радњи извршења, као и да обави информативно саветодавни рад са лицем са којим дете живи и покуша да издејствује добровољну предају детета (упознавање са тиме да добровољном предајом детета избегавају трауматско реаговање детета и штетне последице по његов раст и развој и сл.) (члан 375. став 3.);

да на основу резултата рада свог психолога, орган старатељства може предложити судији подробније услове уређења простора у коме се спроводи извршење и начин предаје детета (члан 375. став 4.); да је психолог органа старатељства дужан да се и пре извршења и у току самог извршења руководи заштитом најбољег интереса детета (члан 375. став 5.); да суд обавештава странку која је поднела предлог за извршење и лице коме треба да се преда дете о времену и месту одузимања и предаје детета, по правилима о личном достављању (члан 376. став 1.); да дете принудно одузима и предаје судија у сарадњи са психологом органа старатељства, школом, породичним саветовалиштем или другим специјализованим установама за посредовање у породичним односима (члан 376. став 2.); да је психолог органа старатељства дужан да у току одузимања и предаје детета прати понашање и реакције детета и лица коме се дете одузима, да утиче на спречавање или смањење понашања која могу изазвати сукоб или трауматско реаговање детета, да саветује судију како да се одузимање и предаја детета остваре са што мање штете по раст и развој детета и да сам предузима све потребне радње у те сврхе и да унесе своја запажања у записник о одузимању и предаји детета и потпише га (члан 376. став 3.); да кад је решењем о извршењу наложено да се дете одмах преда, решење о извршењу предаје се лицу од кога се дете одузима при предузимању прве извршне радње, а ако то лице није присутно при одузимању детета, решење о извршењу доставља му се накнадно, да ако се дете одузима од лица на које се односи извршна исправа, њему се предају решење о извршењу и записник о одузимању детета и да одсутност лица од кога се дете одузима не спречава одузимање детета (члан 377.).

Одредбама Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11-др. закон и 6/15) прописано је: да породица ужива посебну заштиту државе и да свако има право на поштовање свог породичног живота (члан 2.); да је свако дужан да се руководи најбољим интересом детета у свим активностима које се тичу детета (члан 6. став 1.); да родитељско право припада мајци и оцу заједно, да су родитељи равноправни у вршењу родитељског права и да је забрањена злоупотреба родитељског права (члан 7. ст. 1 – 3.); да је забрањено насиље у породици и да свако има, у складу са законом, право на заштиту од насиља у породици (члан 10.); да надзор над стручним радом органа старатељства врши министарство надлежно за породичну заштиту (члан 14. став 2.); да дете има право да одржава личне односе са родитељем са којим не живи, да право детета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи може бити ограничено само судском одлуком када је то у најбољем интересу детета и да суд може донети одлуку о ограничавању права детета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи ако постоје разлози да се тај родитељ потпуно или делимично лиши родитељског права или у случају насиља у породици (члан 61. ст. 1, 2. и 3.); да дете које је способно да формира своје мишљење има право слободног изражавања тог мишљења, да дете има право да благовремено добије сва обавештења која су му потребна за формирање свог мишљења, да се мишљењу детета мора посветити дужна пажња у свим питањима која га се тичу и у свим

поступцима у којима се одлучује о његовим правима, а у складу са годинама и зрелашћу детета (члан 65. ст. 1, 2. и 3.); да је родитељско право изведено из дужности родитеља и постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета (члан 67.); да родитељи имају право и дужност да се старају о детету, да старање о детету обухвата – чување, подизање, васпитавање, образовање, заступање, издржавање те управљање и располагање имовином детета (члан 68. ст. 1. и 2.); да родитељи родитељско право врше заједнички и споразумно када воде заједнички живот (члан 75. став 1.); да један родитељ сам врши родитељско право на основу одлуке суда када родитељи не воде заједнички живот, а нису закључили споразум о вршењу родитељског права (члан 77. став 3.); да родитељ који не врши родитељско право има право и дужност да издржава дете, да са дететом одржава личне односе и да о питањима која битно утичу на живот детета одлучује заједнички и споразумно са родитељем који врши родитељско право (члан 78. став 3.); да корективни надзор над вршењем родитељског права обавља орган старатељства када доноси одлуке којима исправља родитеље у вршењу родитељског права и да у обављању корективног надзора орган старатељства доноси, поред осталог, одлуке којима упозорава родитеље на недостатке у вршењу родитељског права (члан 80. став 1. и став 2. тачка 1.); да родитељ који злоупотребљава права или грубо занемарује дужности из садржине родитељског права може бити потпуно лишен родитељског права и да родитељ грубо занемарује дужности из садржине родитељског права, поред осталог, ако избегава да одржава личне односе са дететом са којим не живи, односно ако спречава одржавање личних односа детета и родитеља са којим дете не живи (члан 81. став 1. и став 3. тачка 3)).

5. Подносилац у уставној жалби тврди да су му Уставом зајемчена права повређена због тога што правноснажна и извршна пресуда којом је уређен модел одржавања личних односа између њега и његове малолетне деце, услед пропуста у раду извршног суда и надлежног органа старатељства, ниједном није извршена, из ког разлога је он већ дуже време ускраћен за контакт са својом децом. Уставном жалбом се истиче повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, као и повреда права родитеља из члана 65. Устава. С тим у вези, Уставни суд најпре указује на то да је 1. јануара 2016. године ступио на снагу Закон о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15), којим је предвиђено да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни суд, а не Уставни суд. Полазећи од тога да се уставном жалбом оспорава поступање суда и органа старатељства у извршном поступку који и даље траје, Уставни суд констатује да не постоји његова надлежност када је реч о истакнутој повреди права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, имајући у виду да подносиоцу уставне жалбе још увек стоји на располагању посебно правно средство којим заштиту наведеног уставног права може захтевати од надлежног суда.

Међутим, када је реч о правима родитеља из члана 65. Устава, Уставни суд подсећа да је у својој пракси, у више одлука, исказао став да је уставно

право родитеља да се стара о детету, односно да га издржава, васпитава и образује, изведено из дужности родитеља да се о детету стара, те да родитељско право постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета. Предуслов да родитељ врши своју уставну дужност према деци и оствари своје Уставом зајемчено право, уколико родитељског права није лишен на начин прописан законом, јесте да му се омогући непосредан контакт и успостављање физичког и емоционалног односа са дететом (видети, поред осталих, Одлуку Уставног суда Уж-3721/2011 од 21. маја 2014. године). Уставни суд даље подсећа на праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), према којој узajамно уживање родитеља и детета у међусобном контакту представља суштински елемент породичног живота у смислу члана 8. Конвенције (видети, поред осталих, пресуде ЕСЉП у предметима *Мопору њројив Румуније и Мађарске* од 5. априла 2005. године, представка број 71099/01, став 70. и *В.А.М. њројив Србије* од 13. марта 2007. године, представка број 39177/05, став 130.). Такође, из одредаба члана 8. Конвенције произлази да ове одредбе првенствено пружају појединцу заштиту од арбитрерног мешања од стране јавних власти, стварајући за државу негативне обавезе, али да поштовање овог права подразумева и неке позитивне обавезе државе усмерене на усвајање мера којима ће се обезбедити и осигурати поштовање породичног живота, чак и у сфери односа између појединаца. Уставни суд посебно указује на то да ова позитивна обавеза државе у предметима који се тичу вршења родитељског права, за родитеље у суштини значи да ће држава предузети све мере како би се родитељи поново спојили са децом, односно обавезу да, уз уважавање посебних околности сваког конкретног случаја, таква спајања омогући, поред осталог и у разумном року. Дакле, оно што је одлучујуће је да ли су национални органи предузели све неопходне мере за спровођење извршења које се могу оправдано и разумно очекивати у околностима конкретног случаја, при чему адекватност предузетих мера треба ценити и са аспекта брзине њихове примене, имајући у виду да протек времена може изазвати непоправљиве последице за однос између детета и родитеља са којим оно не живи (видети, поред осталих, пресуде ЕСЉП у предметима *Нокканен њројив Финске*, од 23. септембра 1994. године, представка број 19823/92, став 58, *Ignaccolo-Zenide њројив Румуније*, од 25. јануара 2000. године, представка број 31679/96, став 94. и *В.А.М. њројив Србије*, од 13. марта 2007. године, представка број 39177/05, ст. 132. и 133.). Суштина таквог захтева јесте да заштити појединца од било које врсте штете која би могла настати услед протекла времена (видети пресуду у цитираном предмету *Ignaccolo-Zenide њројив Румуније*, ст. 102. и 106.). Вероватноћа да ће доћи до поновног спајања родитеља са дететом прогресивно се смањује и коначно нестаје уколико родитељ и дете нису у могућности да се уопште виђају или то чине толико ретко да постане извесно да до њихове природне везе неће доћи (видети пресуду у предмету *Ридић њројив Хрватске*, број представке 27148/12, од 2. априла 2015. године, став 99.). Према томе, како неизвршење правноснажне и извршне пресуде, којом је уређен начин одржавања контакта између

детета и родитеља са којим оно не живи, може имати негативне последице по њихов однос, а што даље може довести у питање и могућност родитеља да несметано врши родитељска права и испуњава родитељске дужности, Уставни суд закључује да је уставна жалба, без обзира на чињеницу да је предметни извршни поступак још увек у току, допуштена са аспекта члана 65. Устава.

Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да је пресуда којом је уређен модел одржавања личних односа подносиоца уставне жалбе са његовом малолетном децом, у време подношења уставне жалбе, била неизвршена годину дана и десет и по месеци, рачунајући од 28. фебруара 2017. године, као дана подношења предлога за извршење, односно годину дана и нешто више од пет месеци, рачунајући од 10. јула 2017. године, као дана доношења решења о извршењу. Суд, такође, констатује да је иста и даље неизвршена.

Према чињеницама и околностима утврђеним увидом у списе предмета, а за период до 21. марта 2019. године (када су списи предмета, након извршеног увида, враћени Првом основном суду у Београду), суд је само два пута заказао и покушао да спроведе извршење, оба пута безуспешно (први пут након више од два месеца од доношења решења о извршењу, и то на адреси за коју је претходно од стране подносиоца уставне жалбе благовремено обавештен о томе да се извршни дужник на истој тренутно не налази, а други пут након готово пуна четири месеца од првог безуспешног покушаја) и након тога није предузео ниједну другу конкретну радњу у циљу спровођења извршења (ни поред више ургенција извршног повериоца и уважавања његових притужби на рад поступајућег судије), а надлежни орган старатељства, који у извршном поступку ради одржавања личних односа са дететом има улогу помоћног органа суда, који пре извршења и у току самог извршења треба да пружи подршку на првом месту детету, ван граница своје законом дефинисане улоге предложио је обуставу извршног поступка, што је резултирало доношењем решења о обустави извршења које је у жалбеном поступку укинута. С тим у вези, Уставни суд указује на то да, иако спровођење извршења ради одржавања личних односа са дететом у одређеном тренутку може бити неизводљиво због одбијања детета да виђа родитеља са којим не живи, то не може бити разлог за обустављање извршног поступка, већ, напротив, разлог за примену додатних мера како би се обезбедило извршење правноснажне пресуде.

Извршни суд је, такође, имао законску могућност да позове школу коју деца похађају да учествује у извршном поступку, како би се деци помогло да прихвате виђање са оцем, а што није учинио.

Уставни суд, даље, констатује да је у мишљењу Центра за социјални рад Зе. од 23. јануара 2018. године (којим је предложена обустава извршног поступка и на основу којег је извршење и обустављено) наведено да се истовремено воде поступци по две кривичне пријаве које је мајка деце поднела против оца деце за породично насиље и да је процењено да деца испољавају аутентични страх и отпор у односу на оца. Суд примећује да су исти разлози за закључак да је спровођење извршења контраиндиковано

наведени и у мишљењу Центра од 9. октобра 2017. године, након којег је суд ипак одлучио да наложи спровођење извршења. Остаје нејасно због чега је суд, ценећи исте наводе Центра, најпре одлучио да ипак наложи спровођење извршења, очигледно их сматрајући ирелевантним за извршни поступак, да би затим због истих разлога извршни поступак обуставио.

Поред тога, извршни суд је, и поред јасно исказаног става другостепеног суда у решењу којим је потврђено решење о извршењу (да је чињеница да је извршни дужник против извршног повериоца поднела две кривичне пријаве без утицаја на извршни поступак, да су наводи жалбе извршног дужника да се деца плаше оца, такође, без утицаја јер је извршном исправом уређен начин одржавања личних односа између извршног повериоца и деце, а којег су родитељи дужни да се придржавају, те да извршни дужник може покренути парнични поступак у циљу измене модела одржавања личних односа деце са оцем ако сматра да су се после доношења извршне исправе промениле околности тако да утврђени модел више није адекватан), обуставио извршење на основу мишљења надлежног органа старатељства, који је такво мишљење дао руководећи се управо разлозима по којима се другостепени суд већ јасно одредио.

Уставни суд, такође, констатује да се суд за све време трајања предметног извршног поступка није користио законском могућношћу да извршном дужнику изрекне новчану казну, иако је бар из другог неуспелог покушаја спровођења извршења било јасно да извршни дужник – мајка деце (код које се деца налазе и од чије воље, практично, зависи да ли ће се и када пресуда извршити) спречава извршење, имајући у виду да ни она ни деца нису били присутни у заказано време на датој адреси. Такође, извршни дужник је дужна да припреми децу за контакт са оцем и њено одбијање или пасивно понашање у том смислу је супротно најбољим интересима деце и може се сматрати спречавањем извршења, што на крају може резултирати потпуним прекидом контакта деце са оцем. С тим у вези, Уставни суд напомиње да принуда у односу на родитеља није исто што и принуда у односу на дете, коју треба увек избегавати. На овом месту Суд подсећа на праксу ЕСЉП према којој иако мере принуде против деце нису пожељне у овој осетљивој области, употреба казни не треба да буде искључена у случају незаконитог понашања родитеља са којим дете живи (видети, поред осталих, пресуде ЕСЉП у предметима *Здравковић и рођив Србије*, од 20. септембра 2016. године, број представке 28181/11, став 65. и *Фелбад и рођив Србије*, од 14. априла 2009. године, број представке 14011/07, став 68.). Пракса ЕСЉП говори и о томе да домаћи органи нису ослобођени обавезе да предузимају све одговарајуће кораке како би омогућили контакт, чак и када постоји могућност да теже санкције не би промениле општи став родитеља (видети пресуде ЕСЉП *R.I. и остали и рођив Румуније*, од 4. децембра 2018. године, представка број 57077/16, став 57. и *Kirpinger и рођив Немачке*, од 30. јануара 2015. године, представка број 62198/11, ст. 103 и 107).

Такође, из записника које су сачинили судски извршитељи приликом покушаја спровођења извршења произлази да психолог органа старатељства

није био присутан, нити је био позван да присуствује, иако се његово активно учешће могло разумно очекивати. Ово с обзиром на то да је већ из самих навода извршног повериоца, те посебно из извршне исправе, било јасно да су односи између родитеља деце озбиљно нарушени, а што је извршни суд морао да има у виду како би се спровођење радњи извршења организовало тако да се заштите интереси деце.

Даље, из списка извршног предмета произлази да Центар за социјални рад Зе. није одговорио на допис суда од 14. септембра 2018. године којим је затражено изјашњење о евентуалном покретању поступка за измену извршне исправе, а да суд за све то време (пуних шест месеци) није ургирао за одговор. Из наведеног је јасно да мере предузете од судске управе (указивање поступајућим судијама на неопходност хитног предузимања свих законом прописаних радњи у циљу што скоријег окончања поступка) нису биле делотворне, а велики број предмета којима су задужене судије извршног одељења не може бити оправдање за неефикасно и неделотворно поступање суда (видети, поред осталих, пресуду ЕСЉП у предмету *В.А.М. Ђрошћив Србије*, од 13. марта 2007. године, представка број 39177/05, став 100.).

Уставни суд понавља да је свако дужан да се руководи најбољим интересом детета у свим активностима које се тичу детета. Полазећи од наведеног, Суд је оценио да је у конкретном случају извршни суд у досадашњем току поступка очигледно пропустио да на ефикасан и делотворан начин заштити не само право подносиоца уставне жалбе као родитеља, већ и најбоље интересе малолетне деце, а који према извршној исправу (којом је утврђено да је у њиховом најбољем интересу да имају редовне контакте са својим оцем) кореспондирају са правом и интересима самог оца. Будући да се породични односи, по природи ствари, одвијају у временском континуитету, Уставни суд налази да је не само са аспекта заштите права и интереса подносиоца уставне жалбе, већ управо у циљу заштите најбољих интереса малолетне деце, оправдано и потребно имати у виду целину ситуације у овом случају: да су деца са оцем још од 5. августа 2015. године, када су одређене привремене мере које су биле на снази годину дана, имала веома ретке и веома кратке контакте – једном месечно на по сат времена, и то у строго контролисаним условима у просторијама надлежног органа старатељства, док од доношења извршне исправе, а како то произлази из документације у списима извршног предмета, због озбиљно нарушених односа између родитеља, уопште немају контакте, да су све то време под искључивим утицајем мајке са којом живе, а за коју је комисија судских вештака на чијем налазу је заснована извршна исправа наша да има јак утицај на децу, да деца живе у атмосфери говора о насиљу и да се труде да буду добра према мајци са којом живе, што их чини анксиозним, иако немају лоших осећања према оцу (у вези са чиме нема доказа да је мајка деце у вези са вршењем свог родитељског права икада стављена под корективни надзор органа старатељства, нити да је та могућност уопште разматрана), те тешко здравствено стање подносиоца уставне жалбе. Због свега тога, по оцени Уставног суда, извршни суд је морао да уложи посебне напоре да се извршење спроведе ефикасно,

а уз стручну помоћ психолога надлежног органа старатељства. У том контексту, а с обзиром на последице које у оваквим случајевима може имати протек времена – потпуни прекид контакта детета са родитељем са којим не живи, у ком случају је жртва, пре свега, дете, није без значаја чињеница да је извршни суд више пута током поступка значајно премашао законом прописани рок за поступање (тако је тек након два и по месеца по пријему предлога за извршење предузео прву радњу у поступку, тј. послао налог за уређење предлога, да би затим и решење о извршењу донео премашујући законски рок; затим му је, по пријему одлуке другостепеног суда којом је потврђено решење о извршењу, требало више од месец дана да предузме следећу радњу извршења, и то тек након два обраћања подносиоца уставне жалбе, да би му, после укидања решења о обустави извршења, требало скоро пуних пет месеци само да упути допис Центру за социјални рад Зе, чији одговор никада није добио, а, затим, исто толико да се обрати Центру за социјални рад З.). Сви наведени периоди неактивности извршног суда, посебно имајући у виду њихово продужено понављање, су, с обзиром на природу и значај предмета у питању, по оцени Уставног суда, претдугачки.

Суд додатно указује на то да је орган старатељства, чија је улога посебно важна у оваквим поступцима, требало да има проактивнији приступ са циљем да се омогући контакт подносиоца уставне жалбе са малолетном децом, бар у контролисаним условима, док се не стекну услови да се ти контакти остварују на начин одређен извршном исправом, а имајући у виду да отац није лишен родитељског права и да није доказано да је био насилан према њима (кривичне пријаве које је против њега поднела мајка деце не могу представљати такав доказ).

Уставни суд има у виду да су у конкретном извршном поступку и суд и орган старатељства суочени са тешкоћама због сукоба између родитеља. С тим у вези, Суд указује на праксу ЕСЈП према којој недостатак сарадње између родитеља који су раздвојени није околност која сама по себи може ослободити власти од позитивних обавеза које имају према члану 8. Конвенције, а који им налаже да предузму мере које би помириле супротстављене интересе странака, имајући у виду најважније интересе детета (видети пресуду ЕСЈП у предмету *Грујић ирошић Србије* од 28. августа 2018. године, број представке 203/07, став 65.). С друге стране, не оспоравајући процену стручног тима органа старатељства да деца испољавају аутентични страх и отпор у односу на оца, Уставни суд налази да пропуст органа старатељства да обави корективни надзор над вршењем родитељског права мајке и поред напред наведеног налаза комисије судских вештака, доводи до закључка да у конкретном случају нису предузете све неопходне мере које су се оправдано и разумно могле очекивати у околностима овог случаја. Оваква процена органа старатељства додатно потврђује пресудну улогу времена када се ради о односу између детета и родитеља са којим не живи.

Приликом одлучивања, Уставни суд је узео у обзир и то да је у поступку пред парничним судом несумњиво утврђено да је подносилац уставне жалбе у свему поштовао привремене мере које су претходиле доношењу пресуде и

да за време у којем су оне биле на снази ниједним поступком није показао да не поштује институције, као и да је дао оправдане разлоге зашто није одмах по извршности пресуде тражио њено принудно извршење (бојазан да ће се то негативно одразити на децу), обраћајући се надлежном центру за социјални рад за помоћ, те да се суду обратио онда када је постало јасно да не може да издејствује добровољно извршење пресуде. Такође, у самом предлогу за извршење је предложио да децу преузима испред школе коју похађају, испред надлежног центра за социјални рад или на другом јавном месту по одлуци извршног суда „да не би долазило до немилих ситуација испред куће у којој деца живе“, што, истина, није било у складу са извршном исправом којом није одређено место преузимања деце, али је и тиме, по оцени Суда, показао довољан степен спремности на сарадњу са надлежним органима и високу мотивисаност за одржавање личних односа са децом.

Имајући у виду изнето, те уважавајући, с једне стране, деликатност предметног извршног поступка и не прејудуцирајући његов крајњи исход, а с друге стране, нарочити значај који он има за подносиоца уставне жалбе као родитеља, Уставни суд је оценио да су неделотворним поступањем надлежних органа у конкретном случају подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава.

С обзиром на све претходно изнето, 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, 43/15 – др. закон и 103/15), уставну жалбу усвојио и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у првом делу тачке 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због утврђене повреде права родитеља оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је, пре свега, имао у виду дужину временског периода у коме је подносилац ускраћен за контакт са својом малолетном децом, а посебно да након доношења извршне исправе није остварен ниједан контакт, што за подносиоца свакако представља стални извор узнемирености, те из разлога што дуготрајна раздвојеност између деце и родитеља са којим она не живе несумњиво производи штетне последице по њихов однос. Истовремено, Уставни суд сматра да на висину накнаде утиче и чињеница да је предметни извршни поступак и даље у току, те да је ефикасним предузимањем адекватних појединачних мера надлежних државних органа могуће спречити даље кршење права подносиоца које је Суд у овом случају утврдио и, у извесној мери, исправити последице тог кршења. У том контексту, Уставни суд додаје да подносилац уставне жалбе има могућност и да се, у складу са Законом о заштити права на суђење у разумном року, приговором ради убрзавања поступка обрати надлежном редовном суду, што представља правни механизам за спречавање повреде наведеног уставног права, као и да се за повреду која је већ наступила обезбеди одговарајуће обештећење. Наиме,

одредбом члана 26. став 1. наведеног Закона предвиђено је да странка може да поднесе тужбу против Републике Србије за правично обештећење због утврђене повреде права на суђење у разумном року. Уставни суд је такође узео у обзир своју и праксу ЕСЉП у сличним случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу 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. У вези са истакнутом повредом права на правично суђење и на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, као и захтевом уставне жалбе да се наложи Првом основном суду у Београду да одмах по пријему одлуке Уставног суда спроведе предметно извршење, Уставни суд још једном напомиње да подносилац уставне жалбе има могућност да се, у складу са Законом о заштити права на суђење у разумном року, приговором ради убрзавања поступка обрати надлежном редовном суду, те је у овом делу уставну жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. Полазећи од свега изнетог, 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-14395/2018 од 26. децембра 2019. године („Службени гласник РС“, број 14/20)

** Поводом Одлуке Уж-14395/2018 од 26. децембра 2019. године, судија Уставног суда др Тијана Шурлан издвојила је сагласно мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 14/20, 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

СУДИЈЕ ДР ТИЈАНЕ ШУРЛАН

у односу на Одлуку Уставног суда

у предмету Уж-14395/2018 од 26. децембра 2019. године

На последњој седници Уставног суда у 2019. години једногласно је усвојена уставна жалба и утврђено да је у извршном поступку дошло до повреде права родитеља из члана 65. Устава, те је следствено утврђена надокнада нематеријалне штете. Ова одлука Уставног суда осликава садржину члана 65. Устава у веома важном аспекту овог уставног права, а који се односи на ниво заштите родитељског права који држава мора да обезбеди.

Обавеза државе у заштити родитељског права стоји директно насупрот оним ситуацијама у којима услед дубоко непријатељских односа између родитеља, држава у неком тренутку одустане од труда да спроведе своју пресуду. Одустајање државе, а тиме и победа једног родитеља, фигуративно „једне ратујуће стране у рату бивших супружника“ доводи до кршења члана 65. Устава, остављајући тиме појединце без заштите коју им гарантује Устав. Губитник у том рату није само бивши брачни партнер, већ су то понајпре и понајвише деца која се користе као најснажније оружје тог породичног рата.

Разлог који ме је посебно мотивисао да истакнем сагласно мишљење уз ову одлуку је стицај три сродне одлуке у временском периоду од непуне три месеца, све три донете у истом аспекту заштите родитељских права, односно у кристализацији начина на који држава мора поступати у извршном поступку за остварење модела виђања родитеља и деце, и то поред овде конкретне Одлуке, Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Миловановић иројив Србије*, од 8. октобра 2019. године и Одлука Уставног суда у предмету Уж-4395/2017 од 28. новембра 2019. године. Одлука донета у конкретном предмету наставља се на друге две применом исте логике, а може се рећи да ова одлука и новембарска Одлука Уставног суда престављају и усклађивање ставова Уставног суда са ставовима и јуриспруденцијом Европског суда за људска права у материји родитељских права и обавеза.

Чланом 65. Устава прописано је да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу, и у томе су равноправни. У односу на овако формулисано уставно право Уставни суд развија његову садржину и кристалише његове гаранције. У конкретној Одлуци, под тачком 5, истиче: „Предуслов да родитељ врши своју уставну дужност према деци и оствари своје Уставом зајемчено право, уколико родитељског права није лишен на начин прописан законом, јесте да му се омогући непосредан контакт и успостављање физичког и емоционалног односа са дететом (..)“. Ослањајући се на став Европског суда за људска права у тумачењу члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, и то конкретно у односу на формулисање позитивне обавезе државе усмерене на усвајање мера којима ће се обезбедити и осигурати поштовање породичног живота, Уставни суд истиче свој став: „...позитивна обавеза државе у предметима који се тичу вршења родитељског права, за родитеље у суштини значи да ће држава предузети све мере како би се родитељи поново спојили са децом, односно обавезу да, уз уважавање посебних околности сваког конкретног случаја, таква спајања омогући, поред осталог и у разумном року.“ У односу на ситуације када дете показује јак отпор у односу на родитеља и одбија контакте, а што најчешће служи као основ извршним судовима да обуставе извршење, Уставни суд истиче следећи став: „...иако спровођење извршења ради одржавања личних односа са дететом у одређеном тренутку може бити неизводљиво због одбијања детета да виђа родитеља са којим не живи, то не може бити разлог за обустављање извршног поступка, већ напротив, разлог за примену додатних мера како би се обезбедило извршење правноснажне пресуде.“ Оцењујући да је „извршни суд у досадашњем току

поступка очигледно пропустио да на ефикасан и делотворан начин заштити не само право подносиоца уставне жалбе као родитеља, већ и најбоље интересе малолетне деце“, Уставни суд истиче да је извршни суд „...морао да уложи посебне напоре да се извршење спроведе ефикасно, а уз стручну помоћ психолога надлежног органа старатељства.“, а изражава и став да је орган старатељства „...требало да има проактивнији приступ са циљем да се омогући контакт подносиоца уставне жалбе са малолетном децом...“. У односу на орган старатељства Уставни суд додатно истиче да је овај орган пропустио да обави корективни надзор над вршењем родитељског права мајке те тиме извео закључак да „...у конкретном случају нису предузете све неопходне мере које су се оправдано и разумно могле очекивати у околностима овог случаја.“ Коначни закључак Уставног суда исказан је формулацијом „...да су неделотворним поступањем надлежних органа у конкретном случају подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава.“

У конкретном предмету окосница је пренета на угрожени однос између родитеља и деце, те је Уставни суд додатно истицао значај протекла времена у процени најбољег интереса деце. У спомињаном предмету Уж-4395/2017 окосница предмета била је на дубоко поремећним односима између родитеља, те је с обзиром на то Уставни суд у Одлуци од 28. новембра 2019. године истакао став: „Недостатак сарадње између родитеља који су раздвојени није околност која сама по себи може ослободити националне органе позитивних обавеза према члану 8. Европске конвенције.“ Иако је у овом предмету Уставни суд оценио рад Центра за социјални рад добрим, са упућивањем информација извршном суду о опструирању сусретања оца и детета од стране мајке, Уставни суд у овом предмету закључује да је: „...неизвршењем правноснажних и извршних судских одлука, којима је утврђено право на одржавање личних односа са малолетним дететом, у периоду од скоро осам година, подносилац уставне жалбе био спречен у вршењу права родитеља да своје дете негује, чува и васпитава.“

Садржина члана 65. Устава значајно је појашњена овим двама одлукама Уставног суда. Да би се могла конзумирати уставна права и обавезе родитеља неопходно је обезбедити сусретање родитеља и деце, односно континуирано одржавање њиховог односа. Садржину члана 65. Устава чине право на одржавање личних односа са малолетним дететом и право родитеља да своје дете негује, чува и васпитава. Гаранција уставног права огледа се у обавези и органа старатељства и извршног суда, односно обавези државе да обезбеди да родитељ конзумира своја уставна права и извршава своје уставне обавезе. Неделотворно понашање државе доводи до повреде члана 65. Устава.

Овако искристалисана садржина и гаранција члана 65. Устава у односу на остваривање сусрета и обезбеђење провођења заједничког времена родитеља и деце, следствено се преноси и на друге аспекте овог права. Тако на пример, обавеза државе у односу на виђање детета на исти начин мора се односити и на издржавања детета, од стране родитеља са којим не живи. Истакнута гаранција обавезе државе на делотворно понашање значи да и у

поступцима из аспекта издржавања детета држава мора истрајати у томе да изврши пресуду којом је дефинисано издржавање, а не да обустави извршни поступак услед континуиране очигледне опструкције од стране родитеља обвезника издржавања. Иста ова логика о обавези државе, посредством члана 65. Устава, морала би се односити и на кривичне поступке за кривично дело недавање издржавања. Континуирано понављање санкције у виду условне осуде, без коначног ефекта по обавезу успостављену судском пресудом, морало би се такође сматрати неделотворним поступањем државе и кршењем гаранције по основу члана 65. Устава.

Одлука у овде конкретном предмету карактеристична је и веома значајна и са становишта уставног процесног права.² Наиме, у овде предметној уставној жалби подносилац није једнозначно истакао повреду члана 65. Устава, већ је своје наводе везивао за повреду члана 32. став 1. Устава. Како су наводи уставне жалбе упућивали на повреду другог уставног права и како је сасвим очигледно да се овде ради о повреди у примени Устава, а не у повреди примене законског права, а што је срж уставног права на правично суђење зајемченог чланом 32. Устава, Уставни суд је затражио од подносиоца уставне жалбе уређење уставне жалбе и прецизирање захтева о коме Уставни суд треба да одлучи.

Чињеница јесте да је Уставни суд 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“. Чињеница такође јесте да Уставни може да се обрати подносиоцу уставне жалбе са захтевом за уређење и прецизирање. Пословником о раду Уставног суда у члану 45. став 1. прописано је да када је уставна жалба, *inter alia*, неразумљива, непотпуна, не садржи податке неопходне за вођење поступка или има други недостатак који онемогућава поступање у предмету, судија известилац може затражити отклањање недостатака. Занимљиво је да је у овом предмету Уставни суд показао висок степен опреза у односу на проширивање опсега сагледавања конкретног уставносудског предмета, те је то учинио ослањајући се на став Европског суда за људска права исказан у пресуди *Шаћировић и други против Србије*, од 20. фебруара 2018. године. У тачки 12. наведене пресуде стоји: „Уколико би, у изузетном случају, Уставном суду биле неопходне додатне информације или документација, исти би од подносиоца представки могао затражити да их доставе.“ Немогуће ми је на овом месту а не приметити да је управо пресудом Европског суда за људска права у напред поменутом предмету *Миловановић против Србије* установљено кршење члана 8. Европске конвенције од стране Србије и поред тога што је Уставни суд у предмету који је претходио поступку пред Европским судом уставну жалбу усвојио, али само у оном опсегу у коме је био дефинисан захтев, конкретно у односу на члан 32. С обзиром на то да Уставни суд у том предмету није искористио могућност упућивања захтева за уређење, нити је

2 Видети: Драган Стојановић, Уставно правосуђе – Уставно процесно право, Ниш, 2016.

проширио разматрање предмета својом иницијативом, и поред тога што је сасвим очигледно било да је срж права које је повређено управо родитељско право, подносиатељка се могла обратити Европском суду за људска права, што је и учинила, а што је у крајњем исходу довело до пресуде којом се утврђује одговорност Србије за кршење члана 8. Европске конвенције.

С друге стране, Уставни суд је у више предмета „закључио из навода уставне жалбе“ да подносилац у ствари истиче повреду члана 32. те је уставносудски предмет разматрао са становишта тог права. Тако је на пример у одлукама Уж-6065/2011 од 20. децембра 2012. године, Уж-3096/2011 од 18. октобра 2012. године и Уж-3188/2011 од 4. априла 2013. године утврдио повреду права на правично суђење односно члана 32. Устава, иако су подносиоци истакли повреду начела и права из чл. 18, 21. и 70. Устава Републике Србије. У Одлуци Уж-6037/2015 од 26. октобра 2017. године Уставни суд је установио повреду члана 32. став 1. и поред тога што су подносиоци уставне жалбе истакли повреду чл. 21. и 58. Устава, као и члана 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама. У Решењу Уж-6720/2019 од 26. децембра 2019. године, и поред тога што је подносиатељка јасно истакла и образложила повреду само члана 65. Устава, Уставни суд је „закључио да подносиатељка истиче и повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава“, те је у односу на то право у једном делу решења образлагао свој став.

Европски суд за људска права има другачији став – Суд је господар правне квалификације, није везан правним основом који је наведен у представци, те може испитивати представку са становишта и другог права гарантованог Европском конвенцијом, уместо права истакнутог у представци. Тако је поступио, на пример, у пресуди *Lütfiye Zengin и други против Турске*, од 14. априла 2015. године утврдивши повреду члана 11, наводећи да су се подносиоци „у суштини“ позвали на тај члан, иако су се жалили на основу члана 10; у пресуди *Sarihan против Турске*, од 6. децембра 2016. године представка је разматрана са становишта члана 2. Европске конвенције, иако се подносилац позвао на чл. 1, 6. и 13; у пресуди *Poede против Румуније*, од 15. септембра 2015. године, утврђена је повреда члана 3. Европске конвенције, иако се подносилац позвао на чл. 6. и 7; у пресуди *Zehentner против Аустрије*, од 16. јула 2009. године, Суд је испитивао представку и са становишта права из чл. 6, 8. и 13. Европске конвенције, иако се подносилац жалио само на повреду права из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију.

Трогодишње искуство решавања уставних жалби довело ме је до закључка да подносиоци уставних жалби, односно њихови адвокати, често имају проблем у формулисању повреда оних права за која пракса Уставног суда није обимна, односно оних права која се ређе појављују пред Уставним судом. Тако се ствара зачарани круг у коме Уставни суд нема довољно прилика да искристалише садржину и гаранције појединих уставних права, подносиоци уставних жалби тиме не добијају сазнања о врсти навода које је потребно истаћи, а непостојање адекватних навода у уставној жалби Уставни суд гура у правцу одбацивања услед необразложених повреда истакнутих уставних

права. Управо стога се најчешће прибегава праву на правично суђење, како од стране подносилаца уставних жалби, тако и од стране Уставног суда, као праву које је најразрађеније и у односу на кога су утемељене како његова садржина тако и његове гаранције.

Моје мишљење о месту права на правично суђење у односу на друга људска права зајемчена како Уставом, тако и међународним правом, одступа од преовлађујућег става Уставног суда. Право на правично суђење је право којим се у суштини разматра да ли су редовни судови правилно примењивали законско право, у свим аспектима законских решења. Примењујући гаранције члана 32. Устава, Уставни суд фактички контролише рад редовних судов. За разлику од тога, друга Уставом зајемчена људска права, имају сама себи своју сврху, имају своју садржину и своје гаранције, које и поред тога што се разрађују законима, имају своју самосвојну заштиту коју им пружа управо Уставни суд. Сасвим је могуће да редовни суд правилно примењује закон, али да тумачећи неку законску одредбу нема у виду гаранције неког уставног права, те тако он не повређује право на правично суђење, не повређује законско право, али може повредити уставно право.

Стога, главни задатак Уставног суда је у заштити Устава, а да би се у аспекту људских права то могло чинити, неопходно је да кроз своју праксу Уставни суд развија садржину и гаранције људских права. Ова конкретна Одлука управо је одличан пример развијања садржине и гаранција члана 65. Устава и сасвим сигурно ће бити од значаја и помоћи подносиоцима уставних жалби у будућем обраћању Уставном суду, истицању навода о повредама родитељских права и обавеза и правилном опредељењу уставног права које је повређено.

др Тијана Шурлан,
судија Уставног суда

– Решења

Уставна жалба поднета због повреде права из чл. 32. и 60. Устава, начела из чл. 3, 10, 21. и 145. Устава и права из чл. 6, 13, 14. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (радни спор)

Оспорене пресуде садрже довољна и јасна образложења, те се наводи подносилаца, који у основи представљају понављање одређених жалбених и ревизијских навода о којима су се већ изјаснили Апелациони суд у Новом Саду и Врховни касациони суд, не могу прихватити као аргументовани уставноправни разлози за тврдње о повреди означених уставних права, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као надревизијски суд још

једном оцени законитост оспорених пресуда. Уставни суд посебно наглашава и да само доношење решења о отказу уговора о раду не представља повреду права на рад из члана 60. став 1. Устава, уколико је решење о отказу уговора о раду донето под условима и на начин прописан законом, те да су о законитости решења којима су подносиоцима уставне жалбе отказани уговори о раду одлучивали парнични судови у три инстанце.

У погледу навода да су подносиоцима оспореним пресудама повређена начела из чл. 3, 10. и 21. Устава, Уставни суд указује да се не може утврђивати повреда начела уколико претходно није утврђена повреда неког Уставом зајемченог права, с обзиром на њихову акцесорну природу, одредбе члана 145. Устава не могу бити основ за изјављивање уставне жалбе јер се њима утврђују начела која се односе на судске одлуке, а не људска и мањинска права и слободе, а да се истакнуте повреде одредаба члана 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода не могу довести у везу са оспореним пресудама.

Стога нису испуњене Уставом и Законом о Уставном суду утврђене претпоставке за вођење поступка, па је уставна жалба одбачена.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба З. Г, Р. Ц, И. Ш. и А. К. изјављена против пресуде Врховног касационог суда Рев2. 944/16 од 17. маја 2017. године, пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 224/16 од 1. фебруара 2016. године и пресуде Основног суда у Новом Саду П1. 2307/13 од 4. новембра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. З. Г, Р. Ц, И. Ш. и А. К, сви из Београда, изјавили су 17. новембра 2017. године, преко пуномоћника Н. И. и Н. Д, адвоката из Новог Сада, Уставном суду уставну жалбу против пресуда наведених у изреци решења, због повреде права зајемчених чл. 32. и 60. Устава Републике Србије, начела утврђених чл. 3, 10, 21. и 145. Устава, као и права из чл. 6, 13, 14. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Првог Протокола уз наведену конвенцију. Како се одређена означена права гарантована Конвенцијом и Протоколом јемче и одговарајућим означеним одредбама Устава, то Уставни суд њихову евентуалну повреду цени у односу на одредбе Устава.

Уставном жалбом се оспоравају пресуде донете у парничном поступку у коме су подносиоци уставне жалбе имали својство тужилаца, а вођеном ради поништаја решења о отказу уговора о раду.

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 достављену документацију, утврдио да оспорене пресуде садрже довољна и јасна образложења, те је оценио да се наводи подносилаца, који у основи представљају понављање одређених жалбених и ревизијских навода о којима су се већ изјаснили Апелациони суд у Новом Саду и Врховни касациони суд, не могу прихватити као аргументовани уставноправни разлози за тврдње о повреди означених уставних права, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као надревизијски суд још једном оцени законитост оспорених пресуда.

Даље, поводом навода уставне жалбе да је оспореним одлукама „повређено право на суђење у разумном року“, Уставни суд је оценио да у уставној жалби нису наведени конкретни и чињенично утемељени разлози који се могу довести у везу са поступањем надлежних судова, сложености предмета и понашањем самих подносилаца, а што би тек могло представљати релевантне уставноправне разлоге који указују на повреду права на суђење у разумном року. Стога, Уставни суд, крећући се у границама навода уставне жалбе, није имао основа да се упушта у оцену трајања претходног поступка.

Уставни суд посебно наглашава и да само доношење решења о отказу уговора о раду не представља повреду права на рад из члана 60. став 1. Устава, уколико је решење о отказу уговора о раду донето под условима и на начин прописан законом. Гаранције права на рад зајемченог чланом 60. Устава у својој садржини не значе забрану отказа, односно не забрањују престанак радног односа. Правни институт отказа је институт радног права и као такав прецизиран је у оквиру закона, те у том смислу разматрање законитости отказа потпада под гаранције права правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, а не под гаранције права на рад зајемченог чланом 60. Устава. Такође, Уставни суд констатује да су о законитости решења којима су подносиоцима уставне жалбе отказани уговори о раду, одлучивали парнични судови у три инстанце.

У погледу навода уставне жалбе да су подносиоцима оспореним пресудама повређена начела из чл. 3, 10. и 21. Устава, Уставни суд указује да се не може утврђивати повреда начела уколико претходно није утврђена повреда неког Уставом зајемченог права, с обзиром на њихову акцесорну природу.

Даље, Уставни суд указује да се одредбама члана 145. Устава утврђују начела која се односе на судске одлуке, а не људска и мањинска права и слободе, те ове одредбе не могу бити основ изјављивања уставне жалбе.

Коначно, истакнута повреда одредбе члана 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којом је забрањено позивање на субјективна људска права и слободе зајемчене том конвенцијом у циљу поништења или ограничења права и слобода из Конвенције, *ratione materiae* се не може довести у везу са оспореним пресудама. Такође, не постоје никакви разлози који би могли указивати да је доношење оспорених појединачних аката усмерено на повреду Конвенције, односно на поништење права која се њом јемче.

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 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-10483/2017 од 22. јануара 2019. године

**Уставна жалба поднета због повреде
начела и права из члана 21, члана 32. став 1.
и члана 35. Устава
(поступак рехабилитације)**

Образложења оспорених решења заснована су на уставноправно прихватљивом и неарбитрерном тумачењу меродавног материјалног права, те оспореним решењима нису повређене гаранције права на правично суђење утврђене чланом 32. став 1. Устава, нити последично право подносиоце на рехабилитацију из члана 35. Устава. У вези са истакнутом повредом начела из члана 21. Устава, Суд указује да се овим чланом не јемчи ниједно посебно (самостално) људско право, већ је реч о основном начелу на коме, сагласно Уставу, почива остваривање свих Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода, те је повреда овог уставног начела увек акцесорне природе, везана за истовремено учињену повреду или ускраћивање неког одређеног уставног права или слободе, што у конкретном случају није утврђено. Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, уставну жалбу одбацио, као очигледно неосновану.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба Ж. К. изјављена против решења Вишег суда у Чачку Рех. 28/13 од 7. јула 2014. године и решења Апелационог суда у Крагујевцу Рех ж. 160/14 од 24. новембра 2014. године.

Образложење

1. Ж. К. из Чачка изјавио је Уставном суду, 3. фебруара 2014. године, преко пуномоћника Д. Ј, адвоката из Чачка, заједно са још осам подносилаца, уставну жалбу против решења Вишег суда у Чачку Рех. 28/13 од 7. јула 2014. године и решења Апелационог суда у Крагујевцу Рех ж. 160/14 од 24. новембра 2014. године, због повреде начела забране дискриминације, права на правично суђење и права на рехабилитацију, зајемчених одредбама члана 21, члана 32. став 1. и члана 35. Устава Републике Србије. Уставна жалба је заведена под бројем Уж-826/2015.

Уставни суд је, сагласно члану 43. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), раздвојио поступке по наведеној уставној жалби, тако што је уставна жалба подносилаца заведена као девет засебних предмета.

Уставном жалбом се оспоравају решења донета у ванпарничном поступку вођеном ради рехабилитације сада покојне Д. К, у коме је подносилац уставне жалбе имао процесно својство предлагача, а којима је његов захтев правноснажно одбијен као неоснован.

Подносилац у уставној жалби наводи да су редовни судови погрешно применили одредбе Закона о рехабилитацији, јер су одбили захтев за рехабилитацију његове мајке, погрешно налазећи да Република Србија није одговорна за акте којима су извршене злоупотребе права и злочини на њеној територији према лицима – њеним држављанима који су имали другачију идеолошку оријентацију од власти, а без судске или друге одлуке.

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 истакнуте повреде права на правично суђење и права на рехабилитацију, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 35. Устава, Уставни суд констатује да подносилац повреду наведених права заснива на тврдњи о наводној незаконитости оспорених решења којима је његов захтев за рехабилитацију одбијен као неоснован, у прилог чему истиче да су редовни судови приликом доношења оспорених решења погрешно применили одредбе Закона о рехабилитацији.

Уставни суд констатује да је оспореним решењима одлучивано о томе да ли су се стекли услови за рехабилитацију сада покојне Д. К, мајке подносиоца уставне жалбе. Редовни судови су, полазећи од одредбе члана 1. став 5. Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11), стали на становиште да, у конкретном случају, нису испуњени услови за рехабилитацију наведеног лица. Свој став о неоснованости захтева за рехабилитацију, редовни судови су утемељили на чињеници да из доказа који су током поступка изведени произлази да је покојна Д. К. лишена слободе и одведена

у Бањички логор 12. марта 1943. године а пуштена 20. августа 1943. године, радњама окупаторских снага, преко квислиншких формација, а да Република Србија према одредбама Закона о рехабилитацији није одговорна за радње и акције окупаторских снага за време трајања Другог светског рата на територији Републике Србије. По оцени Уставног суда, оваква образложења оспорених решења заснована су на уставноправно прихватљивом и неарбитрерном тумачењу меродавног материјалног права. С обзиром на наведено, Уставни суд сматра да оспореним решењима нису повређене гаранције права на правично суђење утврђене чланом 32. став 1. Устава, нити последично право подносиоце на рехабилитацију из члана 35. Устава (видети, између осталих, Решење Уставног суда Уж-5364/2014 од 14. септембра 2015. године).

У вези са истакнутом повредом начела из члана 21. Устава, Уставни суд указује да се овим чланом не јемчи ниједно посебно (самостално) људско право, већ је реч о основном начелу на коме, сагласно Уставу, почива остваривање свих Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода. Стога је повреда овог уставног начела увек акцесорне природе, јер мора бити везана за истовремено учињену повреду или ускраћивање неког одређеног уставног права или слободе. У том смислу, да би Уставни суд у поступку по уставној жалбиценио да ли је оспореним појединачним актима или радњом дошло до дискриминације подносиоца, наводи о учињеној дискриминацији морају бити у вези са повредом или ускраћивањем означеног људског или мањинског права или слободе, што у конкретном случају није учињено.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), уставну жалбу одбацио, као очигледно неосновану.

4. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уж-1971/2018 од 4. априла 2019. године („Службени гласник РС“, број 34/19)

** Поводом Решења Уж-1971/2018 од 4. априла 2019. године, судија Уставног суда др Милан Шкулић издвојио је сагласно мишљење, које је објављено заједно са овим решењем у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 34/19, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

**Сагласно издвојено мишљење
на решење Уставног суда
број Уж-1971/2018**

Уставни суд Србије је, на својој седници одржаној 4. априла 2019. године, донео решење о одбацивању уставне жалбе, која је изјављена против решења

Вишег суда у Чачку Рех. 28/13 од 7. јула 2014. године и решења Апелационог суда у Крагујевцу Рех ж 160/14 од 24. новембра 2014. године.

Уважавајући право сваког уваженог судије Уставног суда на сопствени став, изражавам своје неслагање са решењем Уставног суда број Уж-1971/2018, донетим већином гласова судија Уставног суда, којим је одбачена уставна жалба, којом се оспорава правноснажно одбијање захтева за рехабилитацију једне конкретне жртве злочина окупатора и квислинга током Другог светског рата и окупације Краљевине Југославије.

Гласао сам против предлога решења Уставног суда Србије број Уж-1971/2018, истичући да у суштини не сматрам спорном изреку тог решења, којом је уставна жалба одбачена, иако би иначе, одлука о одбијању уставне жалбе, односно мериторно решавање начелно било много адекватније, али да би и такво решење о одбацивању уставне жалбе могло бити прихватљиво, уколико би његово образложење било целовитије и суштински усмерено не само на чисто формалне разлоге, већ на указивање на суштину ствари, а то је да жртвама неспорног злочина, рехабилитација није потребна.

Није ми прихватљиво објашњење Уставног суда који у свом решењу о одбацивању уставне жалбе број Уж-1971/2018 сумарно констатује да су редовни судови за своје ставове дали јасне, прецизне и логичне закључке, засноване на прихватљивој примени и тумачењу меродавног права на утврђено чињенично стање, те да тврдње подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење и права на рехабилитацију, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 35. Устава, нису основане. Наиме, није спорно да нису повређена наведена уставна права подносиоца уставне жалбе, али сматрам да је таква констатација морала бити другачије и знатно детаљније образложена у одлуци Уставног суда, у односу на коју издвајам мишљење.

Резоновање Уставног суда који се у образложењу свог решења о одбацивању уставне жалбе ограничио на стриктно формалну констатацију да Република Србија према одредбама Закона о рехабилитацији није одговорна за радње и акције окупаторских снага за време трајања Другог светског рата на територији Републике Србије, сматрам претерано формалним/формалистичким, иако оно само по себи није погрешно, али ипак није и довољно, како у конкретном случају, тако, што је много важније, и из битних начелних разлога.

Наиме, уопште није спорно да Република Србија није одговорна за радње и акције окупаторских снага и њихових помагача за време трајања Другог светског рата на територији Србије, али упркос томе, из тога ипак не произлази закључак да само и искључиво због тога, захтеве за рехабилитацију жртава окупаторских снага, као и квислиншких формација током Другог светског рата и окупације Краљевине Југославије не треба усвајати, те их треба одбијати или одбацивати.

Није спорно да не треба усвајати уставне жалбе које се односе на рехабилитацију жртава окупаторских снага и њихових помагача, али не из таквих крајње формалних разлога, као што се то наводи у одлуци Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење, већ зато што такве уставне жалбе

суштински немају било каквог смисла, јер жртвама злочина, вршених у масовним размерама током изразито бруталне окупације, баш никаква формална рехабилитација није ни потребна.

Такво стриктно формално резонување Уставног суда, без мериторног разматрања проблема (не)рехабилитације у конкретном случају, што се односи и на друге ситуације када се за жртве злочина окупатора и квислинга захтева рехабилитација, сматрам погрешним из следећих основних разлога, који се своде на:

1) начелну потребу да се укаже на бесмисленост рехабилитовања жртва злочина окупатора и њихових помагача, што би се примарно постигло мериторним решавањем предмета уставних жалби које се тичу таквих рехабилитационих захтева, тако што би се такве уставне жалбе одбијале, али би се то супсидијарно могло постићи и решењима о одбацивању таквих уставних жалби, али само уз њихово адекватније образлагање, навођењем суштинских разлога који налажу да се такве уставне жалбе не усвајају, као и

2) неопходност детаљног образлагања зашто у конкретном случају мајци подносиоца уставне жалбе било каква рехабилитација није потребна.

I

Могућност мериторног решавања Уставног суда или адекватнијег образлагања решења о одбацивању уставне жалбе

Одлука у предмету по уставној жалби број Уж-1971/2018 би из начелних разлога, по мом мишљењу, требало да буде мериторна. Са становишта подносиоца уставне жалбе то није од (пре)великог значаја, јер се његова жалба свакако не усваја, али је ово веома важно из принципијелних разлога.

Потпуно је бесмислено одбацивати уставну жалбу уз лаконску тврдњу да Србија не одговара за злочине окупатора и њихових колаборациониста, јер то уопште и није спорно, али би из такве констатације чак могао проићи и један ужасан, па донекле и опасан закључак да би се и те жртве чак могле/морале рехабилитовати, али да то просто није „ствар Србије“, већ оних који су чинили злочине, што би наравно, било апсурдно.

Стога би такве уставне жалбе морале бити одбијане из начелног разлога да жртвама ратних злочина и других злочина окупатора и њихових помагача рехабилитација уопште није потребна, што значи, да би се такве одлуке морале доносити и уз једно потпуније образложење. Само се таквом одлуком изражава и пијетет према жртвама. Тако се испољава и један виши степен респекта према жртвама злочина окупатора и њихових помагача током Другог светског рата, те се указује не бесмисленост идеје о некаквој рехабилитацији неспорних жртава.

Није довољно, а није ни добро ограничавати се на крајње формалне разлоге приликом одлучивања о уставним жалбама које се односе на рехабилитацију жртава злочина окупатора и њихових колаборациониста, те само наводити да Србија не одговара за злочине окупатора током Другог светског рата, јер би онда из тога произишао, односно могао произићи и крајње наopak

закључак да не само што за те злочине одговара окупатор, а не Република Србија, већ би жртве таквих злочина ипак могле/требало да буду рехабилитоване, али да одлуку о томе не може, односно не треба да доносе органи Републике Србије, већ органи неких других држава, сукцесора некадашњих окупатора Краљевине Југославије. Ако се само на томе темеље решења о одбацивању таквих уставних жалби (односно одлуке о одбијању таквих захтева у редовном судском поступку), онда је то потпуно погрешно, а чак мислим и да је цинично. Суштина је у томе да жртвама злочина окупатора и његових помагача, односно „квислинга“, баш никаква рехабилитација није потребна.

II

Суштинско образложење зашто у конкретном случају није потребна рехабилитација

Сматрам да је било неопходно да у свом решењу о одбацивању уставне жалбе коју је поднео Ж.К, тврдећи да је потребна рехабилитација његове мајке Д.К, Уставни суд посебно морао да констатује да је сада покојна Д. К, мајка подносиоца уставне жалбе, била жртва злочина окупатора и квислиншких формација, током Другог светског рата.

И само формирање Бањичког логора, у којем је противправно била заточена сада покојна Д. К, био је елемент и манифестација злочина окупатора и њихових помагача током Другог светског рата.

Бањички логор је од формирања и током целокупног свог постојања био део система логора и затвора у окупираној Србији и уопште у Краљевини Југославији, током Другог светског рата, и сегмент једног противправног стања створеног окупацијом, која је подразумевала и систематско вршење злочина од стране окупатора и њихових помагача.

Све жртве злочина окупатора и квислиншких формација у Србији и уопште, у Краљевини Југославији, током Другог светског рата, како оне које су погубљене, тако и све друге, попут људи који су лишавани слободе у логорима, мучени, злостављани, противправно затварани, депортовани, присиљавани на принудни рад и повређивани на друге начине, су самим тим што су многи припадници окупаторских и квислиншких снага правноснажно осуђени за ратне и друге злочине, доживели своју пуну сатисфакцију, како у историјском смислу, тако и у моралном и правном смислу.

Као жртва злочина, сада покојна Д. К, не само да у формалном смислу нема право на рехабилитацију, већ њој суштински рехабилитација није ни потребна.

Сматрам да би у решењу о одбацивању уставне жалбе у конкретном случају, или што би било боље и адекватније, у одлуци о одбијању уставне жалбе, Уставни суд морао изразити свој јасан став да би било не само противправно, већ у једном моралном смислу крајње цинично сада рехабилитовати жртве масовних и систематских злочина окупатора и њихових домаћих помагања током Другог светског рата, баш зато што су ти злочини неспорни како у историјском, тако и у стриктно формално-правном смислу.

Када би се погрешно и непотребно рехабилитовале жртве злочина окупатора и њихових колаборациониста током Другог светског рата у Србији, то не само да би било противправно, већ би то било, како у историјском смислу, тако и у елементарном животном смислу, потпуно бесмислено, па чак и апсурдно, а нарочито с обзиром да су злочини окупатора, попут оних извршених у Бањичком логору, били систематски и масовни.

Из прихватања као оправданих и таквих рехабилитационих захтева, попут конкретног који је предмет уставне жалбе број Уж-1971/2018, могла би произићи апсурдна и суштински не само противправна, већ и изразито неморална ситуација, да како су релативно ретки захтеви за рехабилитацију оваквих жртава злочина, те с обзиром да су многе жртве злочина, баш због учињених злочина остале без потомака, тако да уопште и нема лица која би покренула поступак њихове „рехабилитације“, један огроман број жртава злочина остане „нерехабилитован“, а да „рехабилитован“ буде један сасвим мали број жртава у односу на укупан број жртава злочина окупатора и његових помагача током Другог светског рата. Ова чињеница, а на темељу свега претходно изложеног, представља и основни разлог зашто сам издвојио мишљење у односу на решење Уставног суда број Уж-1971/2018, сматрајући да је то решење морало бити образложено на такав суштински начин, а не лимитирањем на стриктно формалне разлоге.

др Милан Шкулић,
судија Уставног суда

**Уставна жалба поднета због повреде права
на правично суђење и права на рад, из члана 32. став 1.
и члана 60. став 1. Устава
(радни спор)**

У уставној жалби се понављају жалбени и ревизијски наводи о којима су се већ изјаснили Апелациони суд и Врховни касациони суд и од Уставног суда тражи да као надревизијски суд још једном оцени законитост оспорених пресуда, што не представља аргументоване уставноправне разлоге за тврдње о повреди означених уставних права. У односу на истакнуту повреду права на рад, Уставни суд посебно истиче да ово уставно право не садржи гаранције да се запослење добије и задржи, да је отказ институт радног права, који се разрађује законима из радноправне области и да сам престанак радног односа не представља повреду права на рад из члана 60. Устава, уколико је он уследио под условима и на начин прописан законом, те како наведене пресуде садрже довољна и јасна образложења и нема основа за разматрање повреде права на правично суђење, то у конкретном случају нема уставноправних разлога за тврдње о повреди права на рад из члана 60. Устава.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба М. Д. изјављена против пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1174/16 од 18. октобра 2017. године, пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 214/16 од 29. јануара 2016. године и пресуде Основног суда у Лазаревцу П1. 1143/15 од 10. децембра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Д. из Лазаревца изјавио је 14. фебруара 2018. године Уставном суду, преко пуномоћника Г. Ш, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1174/16 од 18. октобра 2017. године, пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 214/16 од 29. јануара 2016. године и пресуде Основног суда у Лазаревцу П1. 1143/15 од 10. децембра 2015. године, због повреде права на правично суђење и права на рад зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 60. став 1. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају пресуде донете у парници коју је подносилац водио у својству тужиоца ради поништаја решења којим му је отказан уговор о раду и решења о његовом привременом удаљењу са рада.

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 достављену документацију, утврдио да оспорене пресуде садрже довољна и јасна образложења, те је оценио да се наводи подносиоца, који у основи представљају понављање одређених жалбених и ревизијских навода о којима су се већ изјаснили Апелациони суд у Београду и Врховни касациони суд, не могу прихватити као аргументовани уставноправни разлози за тврдње о повреди означених уставних права, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као надревизијски суд још једном оцени законитост оспорених пресуда.

У погледу истакнуте повреде права на рад, Уставни суд констатује да зајемчено уставно право не садржи гаранције да се запослење добије и задржи, подједнако као што право на рад нема као свој корелат обавезу државе да рад обезбеди. Отказ је институт радног права, који се разрађује законима

из радноправне области, превасходно општим, а потом и посебним, док је садржином Уставом зајемченог права на рад прописано, поред осталог, право на правну заштиту за случај престанка радног односа. Стога, Уставни суд наглашава да сам престанак радног односа не представља повреду права на рад из члана 60. Устава, уколико је он уследио под условима и на начин прописан законом. Како је Уставни суд констатовао да наведене пресуде садрже довољна и јасна образложења и да нема основа за разматрање повреде права на правично суђење, то Уставни суд оцењује да у конкретном случају нема уставноправних разлога за тврдње о повреди права на рад из члана 60. Устава. Притом, Уставни суд констатује и да су о законитости престанка радног односа подносиоца одлучивали судови у три инстанце.

Полазећи од напред изнетог, 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.

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 у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

4. 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-1961/2018 од 16. јула 2019. године

Уставна жалба поднета због повреде права на суђење у разумном року и права на имовину, из члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава (извршни поступци)

У конкретном случају правноснажним решењем Привредног суда у Београду од 24. септембра 2018. године потврђено је усвајање унапред припремљеног плана реорганизације стечајног (извршног) дужника – предузећа „И“ а.д, па је потврђивањем унапред припремљеног плана реорганизације, у смислу члана 167. Закона о стечају, дошло до трајног редефинисања укупних имовинских односа између извршног дужника и свих његових поверилаца. Како је усвојени план реорганизације извршна исправа и сматра се новим уговором за измирење потраживања која су у њему наведена, то у конкретном случају раније извршне исправе донете у корист подносиоцеке уставне жалбе, као извршног повериоца – правноснажна и извршна судска пресуда и правноснажно решење о извршењу донето на основу те пресуде више не производе правна дејства и нису

више у правном поретку. С обзиром на то да Уставни суд утврђује право извршног повериоца на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног решењем о извршењу, а у конкретном случају такво решење о извршењу више не производи правно дејство, то за сада нису испуњени услови за утврђење повреде права на имовину, а тиме и за утврђење права на накнаду материјалне штете поводом извршног поступка који је до подношења уставне жалбе био у току, па је уставна жалба одбачена, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацују се уставне жалбе М. Н. изјављене због повреде права на суђење у разумном року и права имовину, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 58. став 1. Устава, у извршним поступцима који су се водили пред Првим основним судом у Београду у предметима И. 3446/16 и И. 599/13 (раније у предметима Четвртог општинског суда у Београду И. 257/03 и И.1589/05).

Образложење

1. М. Н. из Београда поднела је, 22. новембра 2017. године, преко пуномоћника И. С, адвоката из Београда, Уставном суду уставне жалбе, због повреде права на суђење у разумном року и права имовину, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 58. став 1. Устава у извршним поступцима који су, до подношења уставних жалби, били у току пред Првим основним судом у Београду у предметима И. 3446/16 и И. 599/13 (раније у предметима Четвртог општинског суда у Београду И. 257/03 и И.1589/05).

Подноситељка уставне жалбе је предложила Уставном суду да усвоји уставне жалбе, утврди повреду означених уставних права у предметним извршним поступцима. Тражила је накнаду нематеријалне и материјалне штете, као и трошкове на име састављања уставне жалбе, као и трошкове извршног поступка.

2. Из одредбе члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, произлази да је једна од претпоставки за изјављивање уставне жалбе да су пре њеног подношења искоришћена прописана правна средства за заштиту права подносиоца уставне жалбе.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, на основу навода уставне жалбе и увидом у приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање у овом уставносудском поступку:

I

Извршни поверилац М. Н, овде подносиатељка уставне жалбе, поднела је 9. маја 2003. године предлог за извршење Четвртом општинском суду у

Београду, на основу правноснажне и извршне делимичне пресуде Другог општинског суда у Београду П1. 99/01 од 11. децембра 2002. године, против извршног дужника – предузећа за в. „И“ а.д, ради намирења новчаног потраживања. Четврти општински суд у Београду је решењем И. 257/03 од 22. јула 2003. године усвојио предлог за извршење. Предметни извршни поступак је настављен пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 3446/16, и до подношења уставне жалбе био је у току .

Подноситељка уставне жалбе за заштиту свог права на суђење у разумном року у предметном извршном поступку није поднела редовном суду захтев за заштиту права на суђење у разумном року, нити приговор ради убрзање поступка.

II

Извршни поверилац М. Н, овде подносиољка уставне жалбе, поднела је 8. маја 2005. године предлог за извршење Четвртом општинском суду у Београду, на основу правноснажне и извршне допунске пресуде Другог општинског суда у Београду П1. 57/05 од 7. фебруара 2005. године, против извршног дужника – предузећа за в. „И“ а.д, ради намирења новчаног потраживања. Четврти општински суд у Београду је решењем И. 1589/05 од 4. октобра 2005. године усвојио предлог за извршење. Предметни извршни поступак је настављен пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 599/13, и до подношења уставне жалбе био је у току.

Подноситељка уставне жалбе је као предлагач поднела захтев за заштиту права на суђење у разумном року Вишем суду у Београду у извршном поступку који се води пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 599/13 (раније у предмету Четвртог општинског суда у Београду И.1589/05). Виши суд у Београду је правноснажним решењем Р4И. 164/14 од 21. јула 2015. године усвоји наведени захтев.

III

Привредни суд у Београду је правноснажним решењем Рео. 21/17 од 24. септембра 2018. године, у тачки један изреке, отворио стечајни поступак над стечајним дужником – предузећем за в. „И“ а.д. (извршним дужником у предметним извршним поступцима), док је у тачки два изреке потврдио усвајање унапред припремљеног плана реорганизације од 12. јула 2018. године стечајног дужника, а у тачки три изреке је обуставио стечајни поступак над стечајним дужником (због потврђивања усвајања унапред припремљеног плана реорганизације стечајног дужника).

4. Одредбама Закона о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11, 71/12 – Одлука УС, 83/14, 13/17 и 44/18) прописано је: да правне последице отварања стечајног поступка не наступају у случају истовременог отварања и обуставе стечајног поступка према унапред припремљеном плану реорганизације (члан 73. став 4.); да се по доношењу решења о потврђивању усвајања плана реорганизације, сва потраживања и права поверилаца и других лица и обавезе стечајног дужника одређене планом реорганизације

уређују искључиво према условима из плана реорганизације, да је усвојени план реорганизације извршна исправа и да се сматра новим уговором за измирење потраживања која су у њему наведена (члан 167. став 1.)

5. Испитујући претпоставке за поступање по уставној жалби која је поднета поводом извршног поступка, који је до подношења уставне жалбе био у току пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 3446/16 (раније у предмету Четвртог општинског суда у Београду И. 257/03), Уставни суд констатује да је 1. јануара 2016. године ступио на снагу Закон о заштити права на суђење у разумном року („Службеном гласнику РС“, број 40/15), којим је предвиђено да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд.

Такође, Уставни суд констатује да је подносиатељки уставне жалбе, поред наведеног правног средства, сагласно одредби члана 31. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року, на располагању било и право да поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, у року од једне године од дана када стекне право на правично задовољење, чиме се суштински остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину.

Испитујући претпоставке за поступање по уставној жалби која је поднета поводом извршног поступка, који је до подношења уставне жалбе био у току пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 599/13 (раније у предмету Четвртог општинског суда у Београду И. 1589/05), Уставни суд најпре указује да је Виши суд у Београду правноснажним решењем Р4И. 164/14 од 21. јула 2015. године усвојио захтев подносиатељке уставне жалбе за заштиту права на суђење у разумном року у предметном извршном поступку, у којем је имала својство извршног повериоца.

С обзиром на то да је правноснажно усвојен захтев подносиатељке уставне жалбе за заштиту права на суђење у разумном року у предметном извршном поступку који је вођен ради принудног намирења подносиатељкиног потраживања из радног односа, Уставни суд затим указује на своје правно становиште да пропуст редовног суда да намири потраживање у извршном поступку у корист извршног повериоца, а против извршног дужника који има претежан државни капитал, представља и повреду права извршног повериоца на мирно уживање имовине зајемченог одредбом члана 58. Устава (видети Одлуку Уставног суда Уж-1712/2010 од 21. марта 2013. године, доступно на интернет страници: www.ustavni.sud.rs). У конкретном случају, извршни дужник – предузеће за в. „И“ а.д. има претежан државни капитал. Уставни суд у таквим случајевима, полазећи од праксе међународних институција за заштиту људских права, а сагласно члану 89. став 3. Закона о Уставном суду, утврђује и право извршног повериоца на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног решењем о извршењу, умањеног за евентуално наплаћене износе по том основу.

Међутим, Уставни суд указује да је у конкретном случају правноснажним решењем Привредног суда у Београду Рео. 21/17 од 24. септембра 2018. године потврђено усвајање унапред припремљеног плана реорганизације

стечајног (извршног) дужника – предузећа за в. „И“ а.д. Правне последице потврђивања унапред припремљеног плана реорганизације прописане су одредбама члана 167. Закона о стечају. Тако је ставом 1. наведеног члана закона прописано: 1) да се по доношењу решења о потврђивању усвајања плана реорганизације сва потраживања и права поверилаца и других лица и обавезе стечајног дужника одређене планом реорганизације уређују искључиво према условима из плана реорганизације; 2) да је усвојени план реорганизације извршна исправа и 3) да се исти сматра новим уговором за измирење потраживања која су у њему наведена.

Имајући у виду правне последице потврђивања унапред припремљеног плана реорганизације извршног дужника, Уставни суд оцењује да је потврђивањем унапред припремљеног плана реорганизације у конкретном случају дошло до трајног редефинисања укупних имовинских односа између извршног дужника – предузећа за в. „И“ а.д. и његових повериоца, а самим тим трајно је редефинисан имовински однос између наведеног предузећа и подносиоцке уставне жалбе као његовог повериоца. Сва потраживања и права поверилаца и других лица и обавезе стечајног дужника одређени планом реорганизације уређују се искључиво према условима из плана реорганизације, што значи да је дужник у законској обавези да измири потраживање према подносиоцки уставне жалбе у висини, на начин и у роковима који су утврђени унапред припремљеним планом реорганизације, и обрнуто, подносиоцка уставне жалбе као поверилац у конкретном случају може да тражи да јој се измири потраживање само у висини, на начин и у роковима који су утврђени унапред припремљеним планом реорганизације.

Даље, с обзиром на то да је усвојени план реорганизације извршна исправа и да се сматра новим уговором за измирење потраживања која су у њему наведена, то Уставни суд указује да у конкретном случају раније извршне исправе донете у корист подносиоцке уставне жалбе – правноснажна и извршна допунска пресуда Другог општинског суда у Београду П1. 57/05 од 7. фебруара 2005. године и правноснажно решење Четвртог општинског суда у Београду И. 1589/05 од 4. октобра 2005. године више не производе правна дејства и нису у правном поретку. Како је то раније указано, Уставни суд утврђује право извршног повериоца на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног решењем о извршењу, а у конкретном случају такво решење о извршењу више не производи правно дејство.

Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да у конкретном случају, за сада, нису испуњени услови за утврђење повреде права на имовину, а тиме и за утврђење права на накнаду материјалне штете, поводом извршног поступка који је до подношења уставне жалбе био у току пред Првим основним судом у Београду у предмету И. 599/13 (раније у предмету Четвртог општинског суда у Београду И. 1589/05).

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду одбацио уставне жалбе, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

6. У погледу захтева подносиоце уставних жалби за накнаду трошкова на име састављања уставних жалби, 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 у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

7. С обзиром на све 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-10532/2017 од 24. септембра 2019. године

**Уставна жалба поднета због повреде права родитеља,
из члана 65. Устава
(парнични поступак – спор за заштиту
од насиља у породици)**

Права родитеља из члана 65. став 1. Устава изведена су из њихових Уставом утврђених дужности да издржавају, васпитавају и образују своју децу, због чега родитељско право постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета, а предуслов да родитељ врши своје уставне дужности према деци и оствари своје Уставом зајемчено право, уколико родитељског права није лишен на начин прописан законом, јесте да му се омогући непосредан контакт и успостављање физичког и емоционалног односа са дететом.

Примењујући ово на конкретан случај, Уставни суд је оценио да изреченом мером заштите од насиља у породици није погођена правноснажна одлука о начину одржавања личних односа између подносиоца уставне жалбе и заједничке деце парничних странака, јер њоме није доведено у питање остваривање њиховог непосредног контакта, а самим тим ни њихов физички и емоционални однос, да је уставноправно прихватљив закључак Врховног касационог суда у образложењу оспорене ревизијске пресуде – да полазећи од животног доба заједничке деце парничних странака, забрана приласка тужиљи на удаљености до 100 метара не представља препреку подносиоцу уставне жалбе да виђа децу, те да су тврдње подносиоца да су мером заштите од насиља у породици повређена његова права из члана 65. Устава, *ratione materiae*, неспојиви са садржином оспорених аката, па је стога одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Г. Д. изјављена против пресуде Врховног касационог суда Рев. 452/18 од 22. фебруара 2018. године, пресуде Апелационог суда у Нишу Гж2. 420/17 од 19. октобра 2017. године и пресуде Основног суда у Зајечару П2 Н. 4/17 од 31. августа 2017. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Г. Д. из Зајечара је 7. јуна 2018. године, преко пуномоћника В. Г, адвоката из Зајечара, поднео Уставном суду уставну жалбу против пресуда Врховног касационог суда Рев. 452/18 од 22. фебруара 2018. године, Апелационог суда у Нишу Гж2. 420/17 од 19. октобра 2017. године и Основног суда у Зајечару П2 Н. 4/17 од 31. августа 2017. године, због повреде права родитеља из члана 65. Устава Републике Србије.

Оспореним пресудама је правноснажно утврђено да је тужени, овде подносилац уставне жалбе, својим понашањем и непрестаним слањем порука, позивањем, праћењем, ухођењем и пријављивањем, код тужиље, која је његова бивша супруга, а посредно и код њихово двоје деце, изазвао страх, несигурност и узнемиреност, што представља акт насиља у породици. Туженом је изречена мера заштите, којом му је забрањено даље узнемиравање, вређање, слање СМС порука, мејлова, позивање телефоном, као и свако друго слично понашање, уз забрану приступа у место становања и рада тужиље на удаљености испод 100 метара, у трајању од годину дана.

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 постојање повреда или ускраћивања Уставом зајемчених права и слобода на које указује подносилац, 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. Повреду права родитеља из члана 65. став 1. Устава, подносилац уставне жалбе види у томе што је правноснажно изреченом мером заштите од насиља у породици њему забрањен сваки вид комуникације са тужиљом, а такође и забрана приступа на удаљености мањој од 100 метара. Како је вршење родитељског права над њиховом заједничком децом поверено тужиљи, сматра да му је таквом одлуком ускраћено право на одржавање личних односа са децом, које му је утврђено правноснажном пресудом, имајући у виду да ће без комуникације са тужиљом преузимање деце ради виђења бити немогуће.

Из навода уставне жалбе и документације која је у прилог тих навода достављена, Уставни суд је, поред осталог, утврдио:

– да је брак парничних странака споразумно разведен правноснажном пресудом Основног суда у Зајечару П2. 334/15 од 23. јула 2015. године;

– да су родитељско право над заједничком децом, малолетним С.Д, рођеним 28. јануара 2000. године и малолетном С. Д, рођеном 27. децембра 2007. године, парничне странке вршиле заједнички и споразумно, с тим да је као адреса њиховог пребивалишта одређено домаћинство мајке;

– да је одржавање личних односа између родитеља и малолетне деце такође било предмет договора између парничних странака, уподобљеног потребама и интересима малолетне деце;

– да је пресудом Основног суда у Зајечару П2. 371/16 од 3. фебруара 2017. године, која је правноснажна даном доношења, измењена одлука о вршењу родитељског права, тако што је одређено да ће исто убудуће самостално вршити тужиља – мајка;

– да је то условило и измену одлуке о одржавању личних односа, те је наведеном пресудом одређено да ће се тужени, овде подносилац уставне жалбе, договарати са малолетним С. Д. и зависно од његове жеље и могућности обе стране утврђивати време виђења, док су за виђање са малолетном С. утврђени термини (сваки други викенд од петка у 18,00 часова до недеље у 18,00 часова, сваког уторка од 16,00 до 21,00 час, када је дете у преподненој школској смени, а када је у послеподневној од завршетка наставе до 21 час, по пола зимског и летњег распуста, сваки други државни и верски празник и рођендан детета).

Уставни суд полази од тога да су права родитеља из члана 65. став 1. Устава изведена из њихових Уставом утврђених дужности да издржавају, васпитавају и образују своју децу, због чега родитељско право постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета. Предуслов да родитељ врши своје уставне дужности према деци и оствари своје Уставом зајемчено право, уколико родитељског права није лишен на начин прописан законом, јесте да му се омогући непосредан контакт и успостављање физичког и емоционалног односа са дететом.

Примењујући напред изнето на конкретан случај, Уставни суд закључује да изреченом мером заштите од насиља у породици ни на који начин није погођена правноснажна одлука о начину одржавања личних односа између подносиоца уставне жалбе и заједничке деце парничних странака, будући да њоме није доведено у питање остваривање њиховог непосредног контакта, а самим тим ни њихов физички и емоционални однос. Наиме, по правноснажној пресуди, која је донета шест месеци пре изрицања мере заштите, виђање подносиоца уставне жалбе са сином С. Д. постало је предмет њиховог међусобног договора, без икакве посредничке улоге тужиље као мајке, док су за виђање са ћерком С. Д. прецизирани временски термини, у чијем придржавању такође није предвиђено активно учешће тужиље³. С тим у вези, Уставни суд налази да је без основа навод подносиоца уставне жалбе да одржавање личних односа између њега и деце директно зависи од комуникације са тужиљом, која му је предмет-

3 Овде се, пре свега, мисли на обавезу тужиље да малолетну ћерку доведе на одређено место, ради њене предаје подносиоцу уставне жалбе, као и нека друга активност коју би тужиља била дужна да предузме с циљем да омогући њихов контакт

ном мером заштите била ускраћена на период од годину дана. Истовремено, када је реч о забрани приступа у место становања и рада тужиље на удаљености испод 100 метара, Уставни суд сматра да се њоме такође не доводи у питање извршење правноснажне одлуке о начину одржавања личних односа. У том контексту, Уставни суд указује на уставноправно прихватљив закључак који је Врховни касациони суд изнео у образложењу оспорене ревизијске пресуде – да полазећи од животне доби заједничке деце парничних странака, забрана приласка тужиљи на удаљености до 100 метара не представља препреку подносиоцу уставне жалбе да виђа децу, будући да су она у стању да сама, без пратње мајке или оца, такву раздаљину пређу зарад сусрета са њим. Према томе, Уставни суд сматра да су тврдње подносиоца уставне жалбе да су мером заштите од насиља у породици повређена његова права из члана 65. Устава, *ratione materiae*, неспојиви са садржином оспорених аката.

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 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-6807/2018 од 24. септембра 2019. године

**Уставна жалба поднета због повреде права родитеља,
из члана 65. Устава
(парнични поступак – спор из породичних односа)**

Уставни суд је оценио да подносиатељка, у конкретном случају, није пружила уставноправне разлоге који указују на очигледну правну и чињеничну неутемељеност оспорене пресуде, већ да је, напротив, ревизијски суд дао јасно и логично образложење за заузет став да је одређени начин одржавања личних односа подносиатељке и њене малолетне деце у најбољем интересу те деце, а подносиатељка није лишена нити је ограничена у вршењу родитељског права. У погледу навода којима се указује на повреду Конвенције о правима детета, Уставни суд указује да је чланом 9. Конвенције предвиђена обавеза државе уговорнице да обезбеди да дете не буде одвојено од својих родитеља против њихове воље, осим на основу одлуке надлежног органа, када је то у најбољем интересу детета. Имајући у виду све утврђено у спроведеном поступку, Суд је оценио да су наводи уставне жалбе да су оспореном пресудом подносиатељки повређена означена уставна права очигледно неосновани, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, уставну жабу одбацио.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба М. Л. изјављена против пресуде Врховног касационог суда Рев 654/19 од 28. фебруара 2019. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Л. из Нових Бановаца, са боравиштем у С, Република Малта, је 26. јуна 2019. године, преко пуномоћника С. М, адвоката из Смедерева, Уставном суду поднела уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Рев 654/19 од 28. фебруара 2019. године, због повреде права родитеља зајемченог чланом 65. Устава Републике Србије.

У уставној жалби подносиатеља је навела да је услед погрешне примене материјалног права дошло до повреде равноправности родитеља у праву и дужности да издржавају, васпитавају и образују своју децу. Ово стога, како је наведено, јер она живи на Малти, а судском одлуком је одређено да време са својом децом може да проведе само у Републици Србији, и поред тога што су услови за њихов боравак код ње на Малти потпуно задовољавајући и што деца изражавају жељу да виде где њихова мајка живи и ради. Подносиатеља је истакла да је оспорена одлука у супротности са одредбом члана 7. Породичног закона, као и са чл. 9. и 10. Конвенције о правима детета према којој државе чланице поштују право детета и њихових родитеља да напуштају сваку земљу, укључујући и сопствену, као и да уђу у своју земљу. Такође, подносиатеља је навела да оспорена пресуда нема доказе ни убедљивог става да би најбољи интерес деце био угрожен доласком код ње на Малту, као и да нефлексибилни став суда, да деца не треба део својих распуста да проводе код мајке, ствара код деце несигурност и недоумицу око тога где им мајка живи и зашто им није допуштено да повремено одлазе код ње, што је у супротности са одредбом члана 6. став 3. Породичног закона. Из навода уставне жалбе, Уставни суд је закључио да подносиатеља истиче и повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава.

2. Сагласно члану 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 постојање повреда или ускраћивања Уставом зајемчених права и слобода, те стога и наводи уставне жалбе морају бити такви да, *prima facie*, указују на основану сумњу да су оспореним појединачним актом или радњом подносиоцу уставне жалбе повређена или ускраћена означена Уставна права, односно слободе.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, увидом у документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио да је пресудом Основног суда у Старој Пазови П2. 33/17 од 24. јула 2018. године, која је потврђена пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж2. 556/18 од 7. новембра 2018.

године, уређен начин одржавања личних односа између тужиље, овде подносиоце уставне жалбе, која борави на Малти, и њене малолетне деце (стара 8 и 11 година), тако да деца проводе са мајком половину зимског и половину летњег распуста, сваки други државни и верски празник, сваки други рођендан, поштујући школске и друге обавезе и њихове жеље уз договор родитеља, с тим што ће заједничко време проводити у Републици Србији. Из образложења означених пресуда произлази да су судови оценили да се, из изведених доказа и утврђених чињеница, тренутно не може закључити да би одласци малолетне деце парничних странака на Малту били у њиховом најбољем интересу, јер би, у постојећим околностима, њихов боравак на Малти (у дужем или краћем временском периоду) утицао на осећај сигурности и стабилности који деци пружа социјална и културна средина у којој живе и да би постојао ризик од нарушавања истих, што би могло да буде штетно за њихов даљи развој, као и да је деци потребно обезбедити предвидивост и сталност њихових свакодневних животних активности. Према оцени парничних судова, установљен модел одржавања личних односа између мајке и њене малолетне деце је у интересу свих учесника у овом породичном односу и усклађен са најбољим интересом малолетне деце, њиховим узрастом, психофизичким и развојним потребама, као и околностима на страни мајке која живи у иностранству, уз истицање да је и сама мајка предложила да се виђање одвија у Републици Србији или на Малти. Установљеним моделом виђања, како је наведено у образложењу пресуда, деца ће са мајком вршити размену емоција, проводиће време у игри, учењу, разговорима, бављењу свакодневним животним активностима и обавезама, а не само разоноди, уз истицање да из утврђених чињеница не произлази да би приликом њиховог боравка на Малти све време проводили са мајком, већ би делом деца била са дадиљом или у кампу. У образложењу пресуда је наведено и да разлог ограничавања виђања на територији Републике Србије није недостатак родитељских компетенција мајке, него околности на страни малолетне деце. Према оцени парничног суда, донета одлука није противна члану 9. Конвенције о правима детета, јер она није заснована на чињеници да је Република Малта страна држава, већ да је интерес деце такав да се њихова виђања са мајком тренутно одвија у Републици Србији.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев. 654/19 од 28. фебруара 2019. године одбијена је као неоснована ревизија тужиље изјављена против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж2. 556/18 од 7. новембра 2018. године. Према становишту ревизијског суда изнетом у образложењу пресуде, суштина судске одлуке о начину одржавања личних односа је да се обезбеди одржавање везе између детета и родитеља са којим оно не живи, у циљу неговања и развијања осећања љубави и блискости, али и омогућавање том родитељу да утиче на васпитање своје деце, а за остваривање тог циља, у конкретном случају, како је наведено у образложењу, није одлучујуће да ли ће деца део распуста са мајком проводити у Републици Србији или на Малти. У предметном случају, према даљим наводима ревизијског суда, деца се позитивно изражавају о начину на који проводе време са мајком и

желела би да оду на Малту „само на пар дана“, с тим што не могу да се изјасне да ли би им се тамо свидело, шта би радили и са ким би проводили време. С обзиром на изнето, ревизијски суд је оценио да је онако како је одређен начин одржавања личних односа у најбољем интересу малолетне деце, те су нижестепени судови правилно применили материјално право.

4. Одредбама члана 65. Устава, на чију повреду се позива подносиатеља, утврђено је: да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу, и у томе су равноправни (став 1.); да сва или поједина права могу једном или обома родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом.

Одредбама Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15) прописано је: да је свако дужан да се руководи најбољим интересом детета у свим активностима које се тичу детета, као и да држава има обавезу да поштује, штити и унапређује права детета (члан 6. ст. 1. и 3.); да родитељско право припада мајци и оцу заједно, као и да су родитељи равноправни у вршењу родитељског права (члан 7. ст. 1. и 2.); да дете има право да одржава личне односе са родитељем са којим не живи, као и да право детета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи може бити ограничено само судском одлуком када је то у најбољем интересу детета (члан 61. ст. 1. и 2.); да дете има право на обезбеђење најбољих могућих животних и здравствених услова за свој правилан и потпун развој (члан 62. став 1.); да је родитељско право изведено из дужности родитеља и постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета (члан 67.).

Конвенцијом о правима детета (Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета – „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97) прописано је: да ће стране уговорнице обезбедити да дете не буде одвојено од својих родитеља против њихове воље, осим када надлежне власти, уз судски надзор, одреде у складу са важећим законом и поступком, да је такво одвајање неопходно у најбољем интересу детета, да таква одлука може бити неопходна у одређеном случају, као нпр. ако родитељи злостављају или занемарују дете или живе одвојено па се мора донети одлука о месту становања детета (члан 9. став 1.); да ће у сваком поступку који произалзи из става 1. овог члана, све заинтересоване стране имати могућност да учествују у поступку и да изнесу своје мишљење (члан 9. став 2.); да ће у складу са обавезом страна уговорница, сходно члану 9, став 1, захтеви детета или његових родитеља да уђе на територију стране уговорнице или је напусти ради поновног спајања породице, стране уговорнице ће решавати на позитиван, хуман и експедитиван начин, као и да ће стране уговорнице даље обезбедити да подношење таквог захтева не проузрокује никакве штетне последице за подносиоце и чланове њихове породице (члан 10. став 1.); да ће дете чији су родитељи настањени у различитим државама имати право да, осим у изузетним околностима, редовно одржава личне односе и непосредне контакте са оба родитеља; да ће у том циљу и у складу са обавезом страна уговорница

сходно члану 9, став 2, стране уговорнице поштовати право детета и његових родитеља да напусте сваку земљу, укључујући и сопствену, као и да уђу у своју земљу; да ће право на напуштање било које земље, бити подложно само ограничењима прописаним законом и која су потребна ради заштите националне безбедности, јавног поретка (*ordre public*), јавног здравља или морала или права и слобода других и која су у складу са осталим правима признатим у овој Конвенцији (члан 10. став 2.)

5. Уставни суд је, најпре, констатовао да подносиатељка уставне жалбе повреду уставног права образлаже погрешном применом материјалног права. С тим у вези, Уставни суд још једном истиче да се уставна жалба не може сматрати правним средством којим се испитује законитост одлука редовних судова, односно других надлежних државних органа, као и да Уставни суд није надлежан да у уставносудском поступку 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.

Међутим, Уставни суд је оценио да подносиатељка, у конкретном случају, није пружила уставноправне разлоге који указују на очигледну правну и чињеничну неутемељеност оспорене пресуде. Напротив, Уставни суд је оценио да је ревизијски суд дао јасно и логично образложење за заузет став да је одређени начин одржавања личних односа подносиатељке и њене малолетне деце у најбољем интересу те деце. С тим увези, Уставни суд указује да је ревизијски суд прихватио становиште нижестепених судова да је најбољи интерес деце да се оствари стабилност и предвидивост код одржавања личних односа са родитељима јер то доводи до осећања сигурности, те је, имајући у виду несигурност деце око тога да ли ће им се свидети да бораве на Малти, шта би тамо радили и са ким би проводили време, оценио да су нижестепени судови правилно применили материјално право када су на описан начин уредили одржавање личних односа подносиатељке и њене малолетне деце, уз указивање да за одржавање везе између детета и родитеља са којим то дете не живи (у циљу неговања и развијања осећања љубави и блискости и учешћа тог родитеља у васпитању детета) није одлучујуће да ли ће деца део распуста проводити на Малти или не.

У вези са истакнутом повредом равноправности родитеља у вршењу родитељског права, Уставни суд указује да само деца, сагласно члану 64. став 1. Устава, безусловно уживају људска права (примерено свом узрасту и душевној зрелости), док су права родитеља, утврђена чланом 65. став 1. Устава, изведена из њихових дужности према својој деци и ограничена најбољим интересом те деце. У конкретном случају, подносиатељка није лишена нити је ограничена у вршењу родитељског права. Напротив, оспореном пресудом није ни одлучивано о ограничењу или лишењу родитељског права. Чињеница да ће отац деце, са којим деца живе, своје време са децом проводити у месту у којем живи, за разлику од њихове мајке, нарочито у ситуацији када она не живи са децом у истом месту, а деца су школског узраста, по оцени Уставног суда никако

не може да значи повреду равноправности родитеља у вршењу родитељског права, посебно уколико је таква одлука донета у најбољем интересу детета.

Уставни суд је свестан конкретне ситуације и указује да се одлуке о уређењу начина одржавања личних односа малолетне деце и родитеља са којим не живе доносе у околностима конкретног случаја, те да промене тих околности могу да доведу и до промене одлуке, када је то у најбољем интересу деце.

У погледу навода којима се указује на повреду Конвенције о правима детета, Уставни суд указује да је чланом 9. Конвенције предвиђена обавеза државе уговорнице да обезбеди да дете не буде одвојено од својих родитеља против њихове воље, осим на основу одлуке надлежног органа, када је то у најбољем интересу детета, док се члан 10. односи на административне поступке у вези са спајањем породице и обавезу држава уговорница да олакшају улазак и излазак из земље у таквим ситуацијама лицима у питању, као и лицима која учествују у поступку у којем се одлучује о одвајању деце од родитеља.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да су наводи уставне жалбе да су оспореном пресудом Врховног касационог суда подносиоци повређена означена уставна права очигледно неосновани, те је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), уставну жалбу одбацио.

б. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уж-6720/2019 од 4. априла 2019. године („Службени гласник РС“, број 14/20)

** Поводом Решења Уж-6720/2019 од 26. децембра 2019. године, судија Уставног суда др Тијана Шурлан издвојила је несајасно мишљење, које је објављено заједно са овим решењем у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 14/20, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајасно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

СУДИЈЕ ДР ТИЈАНЕ ШУРЛАН

у односу на Решење Уставног суда

у предмету Уж-6720/2019 од 26. децембра 2019. године

Изражавам жаљење што се нисам могла сагласити са убедљивом већином мојих колега судија Уставног суда у погледу овог предмета, веома важног са становишта кристалисања гаранција родитељских права и обавеза зајемчених чланом 65. Устава. Дубоко се не слажем са резонем приказаним у првостепеној и другостепеној пресуди, у ревизијској пресуди и у Решењу

Уставног суда. Имајући у виду значај људског права чија повреда се истиче овом уставном жалбом, невелику јуриспруденцију Уставног суда мериторног разматрања наведеног права, те потребу за дубљом анализом људских права из домена породичних права, сматрала сам корисним зарад даљег развијања овог права и доприноса његовој свеобухватнијој анализи да издвојим своје мишљење.

Мој став у овом предмету је да подносиатељи уставне жалбе јесте повређено родитељско право зајемчено чланом 65. Устава и да током целокупног поступка, ни на једној инстанци, нису поштоване гаранције уставног права дефинисане и у ставу 1. и у ставу 2. одредбе члана 65. Повреда наведеног права огледа се истовремено у ограничавању родитељских права и обавеза, те у мешању државе у породични живот.

У досадашњој пракси примењивања и тумачења члана 65. Устава аспект који је најчешће био споран, у односу на који су кристалисани садржина и гаранције родитељских права и обавеза, те у односу на који постоји квалитетна пракса Уставног суда, односи се на аспект модела виђања у домену одржавања контакта између родитеља и деце у ситуацијама разведених бракова. У овом предмету, међутим, појављује се другачија правна ситуација, и то као таква по први пут пред Уставним судом. Наиме, и у овом предмету спорно питање јесте модел виђања, али специфично, не у односу на време сусретања и не са аспекта (не)остваривања сусрета, већ искључиво са аспекта места сусрета, места на коме ће родитељ који не врши родитељско право проводити време са својим дететом. Дакле, конкретно у овом предмету спорно је место сусрета, односно место провођења заједничког времена мајке и њених малолетних ћерки.

Једна од основних гаранција родитељских права и обавеза зајемчених чланом 65. став 1. Устава је обезбеђење дома за породицу, односно право и обавеза родитеља да за себе и своју децу обезбеди дом. Дикција става 1. члана 65. Устава да право и дужност родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни, у себи садржи елемент места на коме родитељ са децом, односно породица живи. Породични живот, независно од врсте породице и њене величине, остварује се у дому. Начелни став Уставног суда да права родитеља проистичу из њихових обавеза, а да су и права и обавезе родитеља рефлексивна права детета у овом случају има посебан значај.⁴ Поред права и обавезе родитеља да за дете обезбеди дом, дете има право да му родитељи обезбеде дом. Уколико пак родитељи то нису у стању, уместо њих то ће учинити држава. Креирање дома за дете од изузетног је значаја за развој детета, за његов осећај стабилности, сигурности и припадности, топлине и заштите породичног дома. Значај дома посебно је важан у породицама у којима је брак родитеља разведен, када дете треба да добије осећај да и у дому родитеља коме није поверено родитељско право, за њега има места. Дом је место на коме породица живи и у коме се на најпот-

4 Видети одлуке Уставног суда у предметима Уж-4395/2017 од 28. новембра 2019. године и Уж-14395/2018 од 26. децембра 2019. године.

пунији и најисправнији начин остварује развој детета, развој односа између родитеља и детета, као и једино место на коме родитељ може у потпуности да оствари обавезе издржавања, васпитавања и образовања детета предвиђене чланом 65. Устава. Дом као гаранција родитељског права појављује се у одредбама Породичног закона. Смисао чувања детета одређеног чланом 69. Породичног закона управо лежи у обезбеђењу смештаја за дете.⁵

Редован је ток правног уређења да родитељ који не живи са својим дететом, тренутке које има на располагању са децом проводи тако што дете доведе у свој дом и организује заједничко време. Ситуације у којима родитељ не може да доведе дете у свој дом, су изузетне ситуације. То су ситуације у којима се родитељ и дете сусрећу у контролисаним условима центра за социјални рад, дакле када је потребно обезбедити асистенцију за сусрет – у случају изразите отуђености родитеља и детета, у случају када је услед болести родитеља или детета потврђене налазом компетентног лица установљено да се сусрети морају вршити под надзором и у контролисаним условима или у ситуацијама које су повезане са историјом насиља у породици.

У конкретном случају пресудама првостепеног и другостепеног суда, те коначно Врховног касационог суда, подносиоци уставне жалбе ограничено је право у односу на место сусрета, није јој омогућено да заједничко време са својом децом проводи у свом дому, нити је прецизирано место сусрета, чиме су подносиоци уставне жалбе и њене ћерке остале без заштите зајемчене Уставом Републике Србије и чиме је следствено повређен став 1. члана 65. Изреком пресуде Основног суда у Старој Пазови, потврђеном потоњим пресудама, предвиђено је: „Виђање ће се одвијати на тај начин што ће мајка долазити по малолетну децу и преузимати их са адресе у Новим Бановцима где деца живе са оцем, заједничко време ће проводити у Републици Србији, а по завршетку виђања на исти начин децу ће враћати и предавати оцу на адресу становања у Новим Бановцима.“

Оно што јесте специфичност овог случаја је околност да мајка живи и ради у другој држави, дакле у овом конкретном предмету појављује се елемент иностраности. С обзиром на то, модел виђања у овом случају морао се додатно прецизирати, а не само одредити сусретање на територији Републике Србије у којој мајка нема пребивалиште, како је то учињено у изреци првостепене пресуде.⁶

Наведену ситуацију у погледу примене права и основног резона требало је уподобити са ситуацијама у којима су родитељи држављани различитих држава и услед чега се по правилу као модел виђања са родитељем који не врши родитељско право предвиђа боравак детета у држави у којој је дом

5 Марија Драшкић, Породично право и права детета, Београд, 2011, стр. 290; проф. др Невена Вучковић Шаховић и проф. др Невена Петрушић говоре о праву на смештај као о праву вишем од самог права на кров над главом, чак га позиционирајући у оквир права на безбедан живот, Невена Вучковић Шаховић, Невена Петрушић, Права детета, Ниш, 2015, стр. 189.

6 Видети пресуду Европског суда за људска права *Глухаковић иројив Хрвајске* од 12. априла 2011. године.

тог родитеља, и то у време када одлазак у другу државу не нарушава редован ток живота детета у држави у којој оно иначе живи, а то су празници и распусти, уз омогућавање родитељу провођења и додатног времена током године, када тај родитељ може да посети своје дете у држави у којој је пребивалиште детета. У конкретном предмету чињеница јесте да подносиатељка није страна држављанка, али с обзиром на то да је центар њених животних активности, односно да је њен дом у другој држави, резон судова морао се уподобити ситуацијама родитеља странаца чији је дом по природи ствари у другој држави.

Потенцијално уподобљавање овог случаја са чешћим ситуацијама у којима се појављује елемент иностраности, са ситуацијама *ad hoc* извођења детета у иностранство када је неопходна писмена сагласност родитеља, било би неправилно и нарушавало би равноправност родитеља. Наиме, *ratio* писменог саглашавања родитеља за извођење детета из државе огледа се у уставној обавези родитеља да се стара о свом детету, па и у аспекту кретања детета. У овом конкретном предмету међутим извођење детета из државе не појављује се у виду појединачног *ad hoc* путовања, већ у виду принципијелног регулисања модела виђања. Другим речима, родитељ који врши родитељско право није властан да дозвољава или не дозвољава другом родитељу да време са својим дететом проводи у свом дому, ма где тај дом био.

Поред повреде гаранције члана 65. став 1. Устава у погледу права и обавезе обезбеђења и провођења породичног живота у дому, повређен је и аспект овог става у домену равноправности родитеља у правима и обавезама у односу на дете. У овом конкретном случају отац може да оствари породични живот у дому са својом децом, а мајка не.

Питање које се поставља је – да ли постоји легитимни циљ оваквог ограничења? Ограничење у виду забране извођења детета у другу државу, чак и када је у тој другој држави дом, може бити легитимно уколико је изречено у смислу превенције отмице. Међутим да би суд могао заснивати ограничење Уставом зајемченог права на страху од отмице, морале би постојати релевантне индиције, испитана и размотрена околност вероватноће отмице,⁷ образложена у судској одлуци, а чега у овом конкретном случају нема ни у назнакама.⁸ У овом случају није било никаквог спора између родитеља коме ће припасти старање над децом – мајка је споразумно прихватила старатељство оца, није тражила старатељство над децом, није изражавала противљење да деца остану у Србији и ту одрастају, није тражила пресељење деце на Малту, нити на било који начин указала на склоност или потенцијалне намере да децу трајно задржи на Малти. С обзиром на то легитимни циљ ограничења

7 Овоме вреди придодати и то да се и случај отмице детета налази под правним режимом, те да у случају отмице детета постоји правна процедура реаговања и враћања детета. Уставни суд је у својој Одлуци Уж-8276/2014 од 23. јуна 2016. године применио Хашку конвенцију о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце истичући при том да је наведена конвенција саставни део домаћег правног поретка и да се непосредно примењује.

8 Видети пресуде Европског суда за људска права – *Neulinger and Shuruk* против Швајцарске од 6. јула 2010. године и *X йројив Лејтоније* од 26. новембра 2013. године.

као превенција отмице у овом случају није примењив.

Најважнији легитимни циљ ограничења родитељских права може се остварити применом базичног принципа резоновања у материји породичних односа, а то је принцип најбољег интереса детета. Принцип најбољег интереса детета уставна је категорија (члан 65. став 2.), основ на коме почива целокупна конструкција универзалне међународне Конвенције о правима детета из 1989. године, дефинисан у члану 3. Конвенције, те коначно и законска категорија предвиђена Породичним законом у члану 6. став 1. С обзиром на концепт овог принципа – концепт отворене кутије, потребно је додатно усмеравање тумачења, односно тражење ослонаца за примену и тумачење принципа најбољег интереса детета. Поред богате праксе Европског суда за људска права, незабизан ослонац у примени принципа мора бити Општи коментар бр. 14 усвојен од Комитета за права детета из 2013. године.⁹ За наше судове свакако незаобилазан извор јесте и богата судска пракса Врховног касационог суда у уобличавању процењивања најбољег интереса детета, односно у кристалисању елемената који се имају разматрати када се вага шта је за дете најбоље. У пресуди Рев. 1873/2017 од 7. септембра 2017. године Врховни касациони суд је одмеравајући најбољи интерес детета узео у обзир интерес малолетног детета, узраст и потребе на емоционалном и развојном плану, као и способност родитеља да задовољи потребе детета. У пресуди Рев. 1867/2019 од 24. маја 2019. године Врховни касациони суд истиче да најбољи интерес детета подразумева сигурну, стабилну и предвидиву околину у којој ће се дете осећати вољено и развијати осећај припадања.

У овом конкретном случају судови се јесу бавили најважнијим интересом детета. Међутим, целокупан резон своди се на разматрање одласка деце у другу државу, потпуно скрећући тему са гаранција члана 65. Устава на терен изласка деце из државе. Ни на једном месту судови не разматрају принцип најбољег интереса детета у контексту дома и свега онога што дом значи у развоју детета, као и утицај места сусрета и провођења заједничког времена на развој односа између детета и родитеља. Судови просто констатују да код тетке код које гостују са мајком када дође у Србију постоје услови за боравак.

Вреди на овом месту истаћи да ни на једном месту нису доведене под сумњу ни родитељске компетенције мајке, нити њен статус на Малти – боравишни, радни и финансијски. Мајка има уредну дозволу за боравак, запослена је, има сигурна примања, закупљен двособан стан, добре карактеристике од послодавца и надлежног органа социјалног старања у месту пребивалишта. Центар за социјални рад у Србији такође констатује да је мајка компетентна, да се труди да са децом одржава контакт, да свака три-четири месеца долази у Србију да их види, да редовно одржава контакт са децом путем скајпа. Мајка сама, приликом свог захтева суду, истиче да

⁹ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14.

ће доћи по децу у Србију, одвести их на Малту и вратити у Србију, и то у периодима школског распуста, а да ће током школске године додатно долазити у Србију како би са својом децом одржавала што ближи контакт. Деца су питана да ли би ишла са мајком на Малту и дала одговор да би желела да оду на Малту са мајком.

И поред оваквог чињеничног стања судови су резоновали на следећи начин:

Основни суд у Старој Пазови образлаже: „Суд је сматрао да је за децу најбољи интерес да се оствари сталност, предвидивост, што доводи осећању сигурности, спокоја, поверења и безбедности код деце. Према Конвенцији о правима детета дете треба да живи у породичној средини, има право да се о њему пре свега старају његови родитељи, да одржава везе са блиским сродницима, а родитељи имају заједничку одговорност у васпитавању и подизању деце. Оба родитеља морају имати заједничку одговорност у подизању и развоју деце, вођени искључиво његовим интересом, што предвиђа и чл. 6. Породичног закона. Дужност је родитеља да све своје животне активности прилагоди деци и сваки родитељ треба да употреби све своје способности, вештине и могућности да заштити најбољи интерес малолетне деце. Из тих разлога родитељ све своје жеље, планове и амбиције усмерава ка том најважнијем циљу, остварењу најбоље добробити своје деце. Приликом виђања са мајком деца ће проводити време и са мајком и вршити размену емоција, проводиће време у игри, разговорима, бављењу свакодневним животним активностима и обавезама, а не само разоноди. То је њихова егзистенцијална потреба а и право по међународним конвенцијама. Из тих разлога по мишљењу овог суда за најбољи интерес деце није битно да ли ће заједничко време са мајком провести у Србији у скромнијим условима или на Малти. Мајка је та која ће се ангажовати и предузети потребне мере да сваки пут допутује у Србију и све своје слободно време проведе са децом. (...) Модел виђања са родитељем са којим девојчице не живе не одређује се зарад родитеља и његових потреба и жеља, већ да би се деци омогућило њихово право да са оба родитеља имају такав контакт који ће деци обезбедити емотивну сталност и предвидивост. При томе, деци треба обезбедити основну негу, бригу, емотивну топлину и приврженост. Деца треба да се осећају заштићено, безбедно, те је потребно обезбедити предвидивост и сталност њихових свакодневних животних активности. (...)“ Финале свог става суд потенцира реченицом: „Са оваквим моделом виђања деце са мајком у Републици Србији само ће мајка морати бити додатно ангажована да сваки пут допутује у Србију, али ће најбољи интерес деце бити заштићен, јер ће бити обезбеђена сталност и предвидивост.“

Процена најбољег интереса деце изражена на приказан начин, по мом дубоком уверењу, потпуно је погрешног закључка, са тенденциозним пасажима. Суд ни на једном месту, изводећи свој силогизам, не разјашњава како се то сталност и предвидивост у животу деце не нарушавају одвођењем деце из дома у коме живе са оцем у Новим Бановцима у теткин дом који је у Смедереву, а нарушили би се одласком у мајчин дом на Малти. Промена

места боравка евидентна је у оба случаја. Није јасно како се нарушавају сталност и предвидивост уколико деца јасно имају предочено до одређено време током распуста проводе са мамом на Малти, уместо код тетке у гостима у Смедереву. Није јасна логика суда која указује да се време размене емоција, игре, учења, разговор итд. не може остварити на Малти. Посебна тенденциозност резона овог суда огледа се у поновљеним ставовима да се родитељ има прилагођавати деци, да се модел виђања не одређује зарад родитеља и његових потреба и жеља, већ да би се деци омогућило њихово право да са оба родитеља имају такав контакт који ће деци обезбедити емотивну сталност и предвидивост, да се само мајка мора додатно ангажовати да сваки пут допутује у Србију. Ова мајка предлаже да сваки пут допутује у Србију и врати их у Србију, само што би их са адресе у Новим Бановцима водила на Малту, а не у Смедерево, дакле у дом, а не у госте. Не види се ни у једном аспекту анализе родитељских компетенција мајке да је посреди себична мајка која гледа како да ствари подеси према себи, оштећујући тиме своју децу. Напротив, овај суд није уопште разматрао какав је квалитет односа које њих три могу да развијају када гостују или када су у дому који је креирала мајка. Суд није узео у обзир изражену жељу деце да иду код мајке на Малту, није разматрао значај за развој девојчица да виде где им мајка живи и ради, да упознају њене пријатеље и колеге, да схвате да мајка ради и зарађује и да би њима обезбеђивала егзистенцију, да је време проведено са мајком тамо где она живи и ради једини начин да деца стекну правилну и потпуну слику о мајци и о томе да им је то мајка, а не успутна гошћа код тетке. Суд о томе не говори ништа, остављајући образложење пресуде на празним флоскулама.

У односу на примену релевантних извора права ова пресуда има значајне пропусе. Непотпуно наводи релевантне одредбе Конвенције о правима детета, а и оно што спомиње не примењује, већ лапидарно и формалистички просто констатује. Суд наводи да према Конвенцији о правима детета дете треба да живи у породичној средини, има право да се о њему пре свега старају његови родитељи, да родитељи имају заједничку одговорност у васпитавању и подизању деце, али те ставове не примењује у свом резону. Заиста, управо је породична средина кључна за развој емотивне стабилности код деце. Породична средина обезбеђује се у дому. Дом је место на коме се креира стабилност и сигурност за дете.

Апелациони суд у Новом Саду, и поред бројних мањкавости првостепене пресуде подржава је и резонује на следећи начин: „По налажењу овог суда правилно првостепени суд закључује да би (за сада и у постојећим околностима) боравак деце на Малти (у дужим или краћим периодима времена) утицао на осећај сигурности и стабилности који деци пружа социјална и културна средина у којој живе и да би постојао ризик од нарушавања истих што би могло бити штетно за њихов даљи развој. Притом, из утврђених чињеница не произлази да би током читавог боравка (у току зимског и летњег распуста) млт. деце на Малти мајка имала право на годишњи одмор и време проводила са њима (управо тужиља се изјаснила пред социјалним

радником на Малти да би, у случају да ради, обезбедила дадиљу за то време која зна српски). (...) У том правцу договор родитеља (примарно зависи од могућности мајке да дође у Србију) оставља простор за одржавање чешћих и дужих (тим и квалитетнијих) контаката, а све имајући у виду околност да се мајка определила за одлазак и живот на Малти. При томе суд је имао у виду околност да је тужени у том правцу и до сада био спреман за родитељску сарадњу, односно да је поступао као одговоран родитељ и у погледу ових потреба деце (...). Разлог ограничавања виђања на територију Србије и уопште прихватање модела како је одређен пресудом, није недостатак родитељских компетенција тужиље него околности на страни млт. деце на које је претходно указано, а из којих произлази да је њихов најбољи интерес да, за сада, са мајком личне односе одржавају на територији Србије. (...) Коначно, насупрот наводима жалбе, одлука како гласи није противна чл. 9. Конвенције о правима детета. Предметна одлука није заснована на чињеници да је Малта страна држава него на томе да је интерес детета такав да се виђање са мајком тренутно одвија у Србији из разлога на које се позвао првостепени суд и који су садржани у првостепеној пресуди.“

Наведеним резоним Апелациони суд је, по мом разумевању, резоновао супротно гаранцијама члана 65. Устава, израженим у оба његова става, супротно одредбама чланова 3, 9, 10. и 12. Конвенције о правима детета и супротно гаранцијама члана 8. Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

Први аспект повреде члана 65. став 1. Устава огледа се у основу и циљу ограничења права и обавезе родитеља да обезбеди дом за своје дете и права, као и обавезе родитеља да у стабилности и сигурности породичног дома васпитава и подиже своје дете и гради са њим везу. Другостепени суд је задовољан резоним првостепеног, додатно га појачавајући прецизирањем циља ограничења. Основ за ограничење родитељског права за овај суд формулисан је као схватање да би боравак деце на Малти утицао на осећај сигурности и стабилности који деци пружа социјална и културна средина у којој живе. Акцент овако формулисаног става је да се сигурност и стабилност нарушавају одласком у страну земљу, померањем резона са породичног дома на тему изласка из земље. Суд у овом случају резонује као да је спорно правно питање пресељење деце у страну државу. Пресељење детета у другу државу са једним родитељем посебан је и самосталан правни институт који потпада под додатну правну регулативу.¹⁰ Пресељење детета у другу државу јесте тема у којој се заиста оправдано може ценити извођење детета из његове социјалне и културне средине, поставити питање утицаја стране средине на развој деце и када држава има легитимни циљ и интерес

10 Савет Европе, Препорука Комитета министара државама чланицама о превенцији и решавању спорова у вези са пресељењем деце СМ/Рес 2015(4) од 11. фебруара 2015. године. Пресељење детета потпада и под имиграционе прописе државе, те се у том правном односу појављује право државе да одлучи да ли ће дозволити усељавање, видети пресуде Европског суда за људска права *Ahmut İroyiiv Холандије* од 28. новембра 1996. године, *Sneersone and Kamparella İroyiiv Италије* од 12. октобра 2011. године.

да ограничава пресељење свог нараштаја у иностранство, фаворизујући остатак деце са оним родитељем који остаје у Србији. Овде то није случај. Ова мајка тражи да део распуста може да проведе са својом децом у свом дому. Дакле, Апелациони суд у Новом Саду у цитираном ставу повређује уставну гаранцију члана 65. права и обавезе родитеља да детету обезбеди дом, потпуно померајући резон на чињеницу стране земље од чијег другачијег социјалног и културног утицаја треба заштити децу. Притом ни овај суд не истиче да деца свакако мењају социјалну средину у којој иначе живе, јер одлазе у други град у Србији, дакле свакако се померају из сигурности и стабилности окружења у коме живе.

Други аспект повреде члана 65. став 1. Устава огледа се у нарушавању равноправности родитеља у остварењу права и извршавању обавеза. Супротно одредби члана 65. став 1. Устава којом је изричито прописана равноправност родитеља у остварењу права и извршењу обавеза, резонем овог суда отац је стављен у привилегован положај у односу на мајку. Неопходно је нагласити да је овај отац изразио противљење да деца иду са мајком, а на покушај мајке да се са њим договори и да децу поведе са собом уз његову писану сагласност он је одбио давање сагласности. Онемогућавањем деце да са мајком проводе заједничко време у породичном дому деца су онемогућена да на комплетан и правилан начин развијају однос са мајком, онемогућена да мајку виде у пуном и правом светлу, онемогућена да развијају емотиван однос који се једино може развијати у топлини дома, а не у гостима. Мајци је повређено право да у сигурности и стабилности дома испуњава право и обавезу васпитавања своје деце, подизања, чувања, образовања и остваривања свог личног односа са својом децом. Оцу, са друге стране, јесте омогућено да у стабилности породичног дома води породични живот, нарушавајући тиме њихову равноправност у испуњењу права и обавеза предихених у ставу 1. члана 65. Устава.

Постављеним ограничењем повређен је и став 2. члана 65. Устава у аспекту примене принципа најбољег интереса детета.¹¹ Конвенцијом о правима детета прописано је у члану 12. став 1. да ће се детету које је способно да формира своје сопствено мишљење, обезбедити право да то мишљење изрази и право да се том мишљењу посвети дужна пажња. Мишљење детета саставни је део процене најбољег интереса детета, те када се уобличава став о томе шта је најбоље за дете, има се чути његово мишљење. Овај аспект најбољег интереса детета констатован је у Општем коментару бр. 14 Комитета за права детета и детаљно анализиран у Општем коментару бр. 12 о праву детета да се чује усвојеном од стране Комитета за права детета.¹² Значај мишљења детета потврђен је и у члану 65. Породичног закона. Приликом процене најбољег интереса деце овај суд уопште није узео у разматрање изражену жељу деце да оду код мајке на Малту. Оваквим поступањем не

11 Најбољи интерес детета дефинисан је као материјално право, принцип и процесно право у Општем коментару бр. 14 Комитета за права детета, пар.6.

12 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard, 20 July 2009, CRC/C/GC/12.

само да је суд повредио приступ процени најбољег интереса детета, већ је закључио управо супротно жељи и деце и мајке, а тиме и додатно нарушавајући целокупан однос деце са мајком.

Други важан аспект који се мора имати у виду када се процењује најбољи интерес детета је протек времена, с обзиром на то да протек времена може изазвати непоправљиве последице за однос између деце и родитеља са којим она не живе.¹³ Овај суд је формулацијама „за сада и у постојећим околностима“ повредио процену значаја протекла времена у одрастању деце, њиховог сазревања и континуитета квалитетног односа са мајком. Формулацијом „за сада“ суд јесте оставио мајци простора за наду да у поновно иницираном поступку ревидирања модела виђања суд промени свој став, али време које је за то потребно може штетно деловати на однос мајке и деце. Сама чињеница да је мајка под забраном може деловати лоше на поимање мајке од стране деце, креирати свест да са мајком нешто није у реду, уколико јој је забрањено да води децу са собом. Промена овог приступа која би уследила након неког времена не би могла да обрише ефекат забране који је постављен мајци. Додатно, квалитет времена проведеног заједно у условима гостовања, уместо у условима породичног дома ненадокнадив је променом става суда после неколико година.

У односу на примену међународног права и овај суд одредбе универзалне међународне конвенције, као и првостепени суд, не примењује, већ се на њих позива формалистички и непотпуно. Лапидарно спомиње члан 9. Конвенције о правима детета констатујући да одлука није противна члану 9. не прецизирајући ком ставу члана 9, а када знамо да се овај члан састоји од четири става. Ни овај суд, као ни првостепени, не примењује члан 10. Конвенције о правима детета, а којим се управо директно регулише конкретна ситуација овог случаја, а који се надовезује на члан 9. став 1. и 2. Чланом 9. став 1. стипулисано је да је обавеза држава потписница Конвенције да обезбеде да дете не буде одвојено од својих родитеља против њихове воље, осим када надлежне власти, уз судски надзор, одреде у складу са важећим законом и поступком, да је такво одвајање неопходно у најбољем интересу детета. Одлука оваквог садржаја може бити неопходна у одређеном случају, као нпр. када родитељи злостављају или занемарују дете или ако живе одвојено па се мора донети одлука о месту становања детета. У наставку ове логике, чланом 10. став 2. предвиђа се да ће дете, чији су родитељи настањени у различитим државама, имати право да редовно одржава личне односе и непосредне контакте са оба родитеља, а у том циљу и у складу са чланом 9. став 2. је и обавеза држава чланица ове конвенције да поштују право родитеља да напусте сваку земљу, укључујући и сопствену, као и да уђу у своју земљу. Суд не само да није ни поменуо одредбу члана 10. став 2. који се изразито односи управо на ову правну ситуацију о којој је имао да решава, већ је одлучио супротно овој одредби. Уместо да примени члан 10.

13 Видети пресуде Европског суда за људска права *Hokkanen* против Финске од 23. септембра 1994. године, *Ignaccolo-Zenide* против Румуније од 25. јануара 2000. године и *В.А.М.* против Србије од 13. марта 2007. године.

став 2. Конвенције, суд се изјашњава да предметна одлука није заснована на чињеници да је Малта страна држава, што је потпуно неодржив став када се има у виду да је као циљ ограничења истакао управо задржавање деце у социјалној и културној средини у којој живе.

Поред аспекта ограничавања родитељских права и обавеза без постојања легитимног циља наметнутих ограничења, одређени аспекти обе анализираних пресуде представљају недопустиво мешање у породични живот. У првостепеној пресуди суд резонује да за добробит малолетне деце нису од значаја само финансијски услови и да када се деца одгајају са пуно љубави и када се у постојећој породичној организацији осећају вољено, заштићено, када је успостављен ред и сталност довољно је да су обезбеђени само основни материјални услови. Суд истиче: „Да би деца израсла у здраве, задовољне и потпуне личности није неопходно, нити нужно да са родитељем летују на луксузним местима, имају дадиљу и путују авионом.“ Другостепени суд инсистира на томе да у Србији мајка може потпуно да се посвети деци, док би на Малти она радила, а децу би чувала дадиља, те се дакле мајка не би довољно бавила децом. Оба наведена резона представљају недопустиво мешање у породични живот, излазе са терена права и онога о чему држава сме да одлучује. На страну чињеница да нигде није било говора ни о каквом луксузу, те да је одлазак на Малту, острвску државу, најпрактичнији авионом, на родитељу је слобода да одлучи како ће, када и где да летује са својом децом, да ли ће путовати авионом и који ће степен луксуза приуштити себи и својој деци. Докле год понашање родитеља није противправно, држава у породични живот не може да се меша. Резон да држава одређује да ли ће мајка проводити цео дан са децом или уклапати пословне и породичне обавезе поново је пример недопустивог мешања у породични живот. Каква је разлика између оца који ради и бабе која за то време чува децу и мајке која ради и дадиље која за то време чува децу? Оваквим изласком из оквира права и простора породичног живота у који држава сме да се меша, додатно се доприноси тону тенденциозности ових пресуда у односу на мајку и њену одлуку да живот пресели на Малту.

Пресуда по ревизији Врховног касационог суда, по мом виђењу, не отклања ни један од елемената ограничења права и обавеза родитеља. У сасвим сумарној пресуди, без навођења правног основа за овакав приступ, Врховни касациони суд потврђује резон нижестепених судова истичући правилну примену одредби чланова 6, 61. и 65. Породичног закона. Ни на једном месту овај суд не упућује на гаранције члана 65. Устава, нити се осврће на Конвенцију о правима детета. Наравно да Врховни касациони суд иначе примењује овај међународни уговор, као извор права хијерархијски изнад закона. Само месец дана пре ове пресуде оспорене уставном жалбом, исто веће Врховног касационог суда у пресуди Рев. 5744/2018 од 17. јануара 2019. године примењује одредбе Конвенције о правима детета паралелно са одредбама Породичног закона, правилно их позиционирајући у хијерархијском односу. У овде оспореној пресуди, међутим, када члан 10. став 2. Конвенције директно одређује правни режим у ситуацији када родитељи

живе у разилитим државама, Врховни касациони суд бира да Конвенцију не помене, а камоли примени уговорено.

Образложење пресуде Врховног касационог суда дато је у једном пасусу: „По оцени Врховног касационог суда, ови наводи ревизије нису основани. Суштина судске одлуке о начину одржавања личних односа је да се обезбеди одржавање везе између детета и родитеља са којим дете не живи, у циљу неговања и развијања осећања љубави и блискости, али и омогућавања том родитељу да утиче на васпитање своје деце. За остварење тог циља, по схватању ревизијског суда, у овом случају није одлучујуће да ли ће деца део зимског и летњег распуста са тужиљом проводити у Србији или на Малти. Према извештају органа старатељства од 28.06.2018. године, деца се позитивно изражавају о начину на који проводе време са мајком и желеле би да оду на Малту само на пар дана, с тим што не могу да се изјасне да ли ће им се тамо свидети, шта ће радити и са ким ће проводити време. Због тога, у конкретном случају, за сада је овакав начин одржавања личних односа у најбољем интересу малаолетне деце па су зато нижестепени судови правилно применили материјално право.“

Врховни касациони суд остаје на терену резона пребаченог на опцију Србија-Малта, уопште не разматрајући резон дома, породичног живота, права и обавеза родитеља, права деце. Потпуно пребацивање резона на Малту као да је замаглило сву јуриспруденцију овог суда у примени принципа најбољег интереса детета, јуриспруденцију Европског суда за људска права, примену Конвенције о правима детета, а посебно право деце да се њихово мишљење узме у обзир. Немогуће је отети се утиску да силогизам Врховног касационог суда завршава конклузијом која не произлази из премиса. Врховни касациони суд је први који у пресуди наводи став деце, покривајући тиме пропуст нижестепених судова, али и поред тога што девојчице кажу да желе да иду код маме на Малту, несигурне како ће им тамо бити јер никада нису биле, суд доноси потпуно супротан закључак констатацијом „због тога, у конкретном случају, за сада је овакав начин одржавања личних односа у најбољем интересу малолетне деце...“. Врховни касациони суд такође остаје безосећајан на протек времена, формулацијом „за сада“ остављајући себи простор да се у неком новом обраћању мајке предомисли. „За сада“ време тече и оставља ненадокнадив губитак заједничког квалитетног времена које су девојчице могле провести са својом мајком, у дому који је она креирала за њих, у супротности са свим ставовима и свом праву које тражи од судија да управо протек времена посебно цене када одлучују о правима деце.

На све ове мањкавости и очигледне пропусте у резону редовних судова Уставни суд доноси решење о одбацивању уставне жалбе. У образложењу решења, атипично садржајног за овакву врсту поступања по уставној жалби, Уставни суд ни на једном месту не успева да меродавно пружи подршку резону редовних судова.

Превасходно сматрам важним истаћи процесни приступ Уставног суда по овој уставној жалби, а који је суштински различит процесном приступу истакнутом у Одлуци Уж-14395/2018 од 26. децембра 2019. године. Иако су та

одлука и ово решење усвојени на истој седници Уставног суда, иако се у оба предмета разматра повреда члана 65. Устава, у њима се јасно уочава различит процесни приступ. У уставној жалби мајке са Малте јасно је истакнута повреда само члана 65. Устава и у контексту тог права је написана цела уставна жалба. И поред тога, Уставни суд је проширио разматрање и на члан 32. Устава констатујући да је из навода уставне жалбе „закључио да подносиатељка истиче и повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава“. Овакво проширење потпуно је беспотребно, питање да ли је процесно прихватљиво, а свакако је у супротности са приступом израженим у наведеној Одлуци Уж-14395/2018 у којој се уочава да је Уставни суд тражио допуну подносиоца уставне жалбе у правцу прецизирања недовољно јасних навода о повреди права из члана 65. Устава. У наставку проширивања навода уставне жалбе, Уставни суд у свом образложењу, у првом пасусу тачке 5, уставну жалбу разматра са становишта члана 32. Устава, образлаже да нема повреде члана 32. и да Уставни суд није правно средство за испитивање законитости одлучивања редовних судова. И у наставку образложења Уставни суд се бави процесним гаранцијама правичног суђења, те констатује да је „ревизијски суд дао јасно и логично образложење за заузет став да је одређен начин одржавања личних односа подносиатељке и њене малолетне деце у најбољем интересу те деце“.

Начин на који се Уставни суд осврће на члан 64. и члан 65. Устава по мом дубоком уверењу није примерен конкретној уставној жалби, нити животној ситуацији о којој се расправљало. Уставни суд се више бавио чланом 32. чија повреда није истакнута у уставној жалби, него гаранцијама члана 65. Устава чија повреда јесте истакнута и врло убедљиво образложена у уставној жалби. Уставни суд и на овом месту спушта свој фокус на разматрање како је примењено законско право, уместо да се бави заштитом уставног права, анализом људског права зајемченог Уставом, односно разматрањем да ли је повредом уставног права оштећена подносиатељка уставне жалбе.

Подједнако лапидарно односи се и према Конвенцији о правима детета. Члан 9. Конвенције уопштено приказује, не прецизирајући ставове, у оном аспекту у коме се предвиђа обавеза државе уговорнице да обезбеди да дете не буде одвојено од родитеља против њихове воље. Ни Уставни суд као ни редовни судови уопште није приступио примењивању или тумачењу ових одредаба, већ пуком констатовању њиховог постојања. Оно што јесте додатак у односу на пресуде редовних судова је констатовање члана 10. Конвенције о правима детета. Оно што међутим одмаже је потпуно крива интерпретација члана 10. представљањем ове одредбе као одредбе којом се регулишу административни поступци у вези са спајањем породица. Никаквог административног поступка нема у ставу 2. члана 10. Конвенције о правима детета. Истине ради вреди још једном цитирати релевантан члан 10. став 2. Конвенције: „Дете чији су родитељи настањени у различитим државама ће имати право да, осим у изузетним околностима, редовно одржава личне односе и непосредне контакте са оба родитеља. У том циљу и у складу са обавезом страна уговорница сходно члану 9. став 2. Конвенције стране уговорнице ће поштовати право детета и његових родитеља да напусте сваку земљу,

укључујући и сопствену, као и да уђу у своју земљу. Право на напуштање било које земље, биће подложно само ограничењима прописаним законом и која су потребна ради заштите националне безбедности, јавног поретка (*ordre public*), јавног здравља или морала и права и слобода других и која су у складу са осталим правима признатим у овој Конвенцији.“

Посматрајући овај предмет из угла теорије људских права, номотехнике људских права, те честих критика људских права као испразне фразеологије, као одредби које су превише апстрактне, празне, уопштене, непримењиве, управо на овом примеру види се прави значај и снага формулације наоко ноторне – родитељ има право да за своје дете обезбеди дом; родитељ има обавезу да за своје дете обезбеди дом. Да је Уставни суд хтео да приступи анализи садржаја члана 65. Устава и формулисању гаранција морао би ову уставну жалбу усвојити.

др Тијана Шурлан,
судија Уставног суда

Уставне жалбе из области кривичног права

– Одлуке

Није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (прекршајни поступак)

По оцени Уставног суда, прекршајни судови су у конкретном случају у потпуности поступили по одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима важећег у време извршења прекршаја, али су подносиоцу, применом могућности коју је дала одредба члана 43. новодонетог Закона о прекршајима, као закона који је у том делу блажи по окривљеног, уместо затвора, као главне казне, изrekli новчану казну, имајући у виду све околности из овог члана Закона које то дозвољавају, док је одлука о обавезној заштитној мери и казним поенима изречена сагласно примењеном Закону о безбедности саобраћаја на путевима, односно поступајући прекршајни судови су применили управо оне материјалне и процесне одредбе прописа које су и били обавезни да примене, а одредбе каснијег Закона о прекршајима које су у питању нису прописи који су повољнији по подносиоца, па стога нису основани наводи подносиоца да је Закон о прекршајима из 2013. године блажи за њега као окривљеног. Из тих разлога, уставна жалба у односу на повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава одбијена је као неоснована.

У односу на остале наводе и истакнуте повреде права у уставној жалби, Суд је утврдио да су надлежни судови у образложењима оспорених пресуда навели јасне и детаљне разлоге због којих су закључили да је подносилац као окривљени крив за саобраћајни прекршај који му је стављен на терет и да ове пресуде нису последица арбитрерног и произвољног поступања, да подносилац уставне жалбе, незадовољан осуђујућом пресудом, од Уставног суда тражи да поступа као инстанциони суд и још једном преиспита законитост оспорених пресуда, а да у одсуству очигледне произвољности или арбитрерности у доношењу оспорених одлука, Уставни суд није надлежан да врши контролу законитости донетих судских одлука, па је у том делу дбацио уставну жалбу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. С. изјављена против пресуде Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 22470/14 од 25. новембра 2014. године и пресуде Прекршајног суда у Горњем Милановцу Пр. 23/13 од 3. октобра 2014. године у односу на повреду права из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. С. из Београда је, 22. јануара 2015. године, преко пуномоћника К. В. адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 22470/14 од 25. новембра 2014. године и пресуде Прекршајног суда у Горњем Милановцу Пр. 23/13 од 3. октобра 2014. године, због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи: да је пресудом Прекршајног суда у Горњем Милановцу оглашен кривим због саобраћајног прекршаја и кажњен новчаном казном у износу од 100.000,00 динара, уз изрицање 15 казних поена и заштитне мере забране управљања моторним возилом „Б“ категорије у трајању од девет месеци; да су у конкретном случају примењена два закона о прекршајима, и то тако што је суд применио новији Закон о прекршајима код изрицања заштитне мере, као блажи по окривљеног, док је у свему осталом примењен стари закон, чиме је суд применио закон који се не може применити; да је окривљеном повређено право на одбрану јер му није омогућено да присуствује саслушању сведока, што је у супротности са чланом 85. Закона о прекршајима, те да је тиме подносилац доведен у битно различит положај од окривљених у другим прекршајним

поступцима, што документује пресудама Прекршајног апелационог суда у Београду Прж. 3137/14 од 22. априла 2014. године и Прж. 27672/11 од 17. новембра 2011. године.

Предложио је да Уставни суд утврди повреду означених права, понништи оспорену другостепену пресуду и одреди доношење нове пресуде о његовој жалби изјављеној против првостепене прекршаје пресуде.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореном пресудом Прекршајног суда у Горњем Милановцу Пр. 23/13 од 3. октобра 2014. године подносилац је оглашен кривим због саобраћајног прекршаја (претицање колоне возила преко пуне линије) из члана 41. став 2. тачка 2) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, извршеног 21. децембра 2012. године, и осуђен је на новчану казну у износу од 100.000,00 динара, изрчена му је заштитна мера забране управљања моторним возилом „Б“ категорије у трајању од девет месеци, као и 15 казних поена.

Одлучујући о жалби окривљеног и његовог браниоца изјављеној против првостепене пресуде, Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу је 25. новембра 2014. године донео оспорену пресуду Прж. 22470/14 од 25. новембра 2014. године, којом је потврдио првостепену пресуду.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се подносилац позива у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. став 1.).

Одредбама члана 6. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13), који је донет 2013. године а у примени је од 1. марта 2014. године, прописано је: да се на учиниоца прекршаја примењује закон, односно пропис који је важио у време извршења прекршаја (став 1.); да се, ако је после учињеног прекршаја једном или више пута измењен пропис, примењује пропис који је најблажи за учиниоца (став 2.).

Чланом 43. овог закона је прописано да се, ако се приликом одмеравања казне утврди да прекршајем нису проузроковане теже последице, а постоје

олакшавајуће околности које указују да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања, прописана казна може ублажити тако што се може: 1) изрећи казна испод најмање мере казне која је прописана за тај прекршај али не испод најмање законске мере те врсте казне; 2) уместо прописане казне затвора изрећи новчана казна или рад у јавном интересу, али не испод најмање законске мере те врсте казне; 3) уместо прописане казне затвора и новчане казне изрећи само једна од тих казни.

Одредба члана 58. став 1. Закона, прописује да се забрана управљања моторним возилом састоји у томе да се учиниоцу привремено забрани управљање моторним возилом одређене врсте или категорије.

Одредба члана 340. став 1. овог закона прописује ће се прекршајни поступци започети до дана почетка примене овог закона окончати по одредбама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09).

Чланом 40. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), који се примењивао до 1. марта 2014. године, било је прописано да се, ако се приликом одмеравања казне утврди да прекршајем нису проузроковане теже последице, а постоје олакшавајуће околности које указују да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања, прописана казна изузетно може ублажити тако што се може изрећи казна испод најмање мере казне која је прописана за тај прекршај, али не испод најмање законске мере те врсте казне.

Члан 41. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10 и 101/11), који је у примени од 2. августа 2009. године, прописује саобраћајни прекршај насилничка вожња: Насилничка вожња је поступање возача које је у грубој супротности са правилима саобраћаја, односно, приликом које возач не показује обзир према безбедности осталих учесника у саобраћају (став 1.); Под насилничком вожњом сматра се и: 1) када возач два или више пута прође светлосни саобраћајни знак када му је тим знаком забрањен пролаз, ако између два узастопна проласка није прошло више од 10 минута, 2) када возач изврши претицање колоне возила при чему својим возилом прелази или се креће по неиспрекиданој уздужној линији која раздваја коловозне траке по смеровима кретања (став 2.).

Одредбе члана 329. овог закона, прописују: да ће се казном затвора од 30 до 60 дана и 15 казних поена, казнити возач који у саобраћају поступа у грубој супротности са правилима саобраћаја, при чему не показује обзир према безбедности осталих учесника у саобраћају (насилничка вожња) (став 1.); да ће се, уколико је возач приликом насилничке вожње проузроковао саобраћајну незгоду, казнити казном затвора од 45 до 60 дана и 17 казних поена (став 2.); да ће се возачу из става 1. овог члана изрећи и заштитна мера забране управљања моторним возилом у трајању од најмање девет месеци, а у случају из става 2. овог члана изрећи ће се заштитна мера забране управљања моторним возилом у трајању од најмање 10 месеци (став 3.).

5. Уставни суд констатује да се суштина навода подносиоца уставне жалбе о повреди права из члана 32. став 1. Устава заснива на тврдњи да је у

конкретном случају примењен Закон о прекршајим из 2005. године, који се није могао применити, јер је касније донети закон из 2013. године блажи по окривљеног, па је морао бити примењен у целини, а не само код одмеравања казне и изрицања новчане казне уместо казне затвора.

Оцењујући основаност навода уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд је пошао од тога да је оспореним пресудама на конкретан саобраћајни прекршај примењен Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11 и 32/13-Одлука УС), који је важио 21. децембра 2012. године, када је прекршај и учињен, па је подносилац оглашен кривим и кажњен за прекршај из члана 329. став 1. у вези члана 41. став 2. тачка 2) овог закона (претицање колоне возила преко пуне линије-насилничка возња). Примењени закон, односно наведени чланови овог закона, нису мењани од тренутка извршења прекршаја па до пресуђења, тако да се, у односу на материјални пропис и прописану казну није ни постављало питање примене прописа који је блажи по учиниоца, а прописана казна за предметни прекршај је затвор од 30 до 60 дана и 15 казнених поена, уз обавезно изрицање заштитне мере забране управљања моторним возилом у трајању од најмање девет месеци.

Када је реч о процесном закону, Уставни суд је заузео став да се на сваки конкретан случај примењује онај процесни закон који је на снази у време доношења оспорених аката. Оспорене пресуде су донете 3. октобра и 25. новембра 2014. године, па је примењен Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13), који је ступио на снагу 1. марта 2014. године. С обзиром на то да је одредбом члана 340. став 1. овог закона прописано да ће се прекршајни поступци започети до дана почетка примене овог закона, окончати по одредбама претходног Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), на оспорени прекршајни поступак је морао бити примењен претходни закон, по коме је поступак и започет. Међутим, како је чланом 6. новог Закона прописано да се на учиниоца прекршаја примењује закон, односно пропис који је важио у време извршења прекршаја (став 1.), као и да се, ако је после учињеног прекршаја једном или више пута измењен пропис, примењује пропис који је најблажи за учиниоца (став 2.), судови су у конкретном случају изrekli новчану казну применом одредби члана 43. новог Закона о прекршајима (из 2013. године), који је дао могућност, која није постојала у претходно важећем закону о прекршајима (из 2005. године), да се, ако се приликом одмеравања казне утврди да прекршајем нису проузроковане теже последице, а постоје олакшавајуће околности које указују да се и блажом казном може постићи сврха кажњавања, прописана казна може ублажити тако што се уместо прописане казне затвора може изрећи новчана казна или рад у јавном интересу, али не испод најмање законске мере те врсте казне.

По оцени Уставног суда, прекршајни судови су у конкретном случају у потпуности поступили по наведеним прописима Закона о безбедности саобраћаја на путевима важећег у време извршења прекршаја, али су подносиоцу, применом могућности коју је суду дала одредба члана 43. новодонетог

Закона о прекршајима, као закона који је у том делу блажи по окривљеног, уместо затвора, као главне казне, изrekli новчану казну, имајући у виду све околности из овог члана закона које то дозвољавају, док је одлука о обавезној заштитној мери и казним поенима изречена сагласно примењеном Закону о безбедности саобраћаја на путевима, односно поступајући прекршајни судови су применили управо оне материјалне и процесне одредбе прописа које су и били обавезни да примене.

Наиме, у конкретном случају се, као материјални пропис, није ни могао применити неки други закон већ Закон о безбедности саобраћаја на путевима који је примењен и који је био на снази и у време извршења прекршаја и у време пресуђења, док је у односу на процесни закон примењен Закон о прекршајима по коме је предметни прекршајни поступак и започет (јер тако прописује Закон о прекршајима важећи у време пресуђења), осим у делу који се односи на могућност изрицања новчане казне уместо казне затвора, јер је одредба члана 43. новог Закона о прекршајима дала такву могућност, коју је поступајући прекршајни суд и применио управо водећи рачуна о томе која је казна блажа по окривљеног, док у односу на заштитну меру и казнене поене таква могућност изрицања блаже мере није ни предвиђена.

У вези са осталим наводима подносиоца да је у конкретном случају и у односу на остале материјалне одредбе требало применити „нови“ Закон о прекршајима, као повољнији по окривљеног, Уставни суд је, анализом одредаба Закона о прекршајима из 2005. године, на које подносилац указује (чл. 19, 35, 37, 39, 40. и 131), као и одредаба Закона о прекршајима из 2013. године који регулишу ову материју, констатовао да одредбе каснијег Закона о прекршајима које су у питању, нису прописи који су повољнији по подносиоца, па је наводе подносиоца о томе да је Закон о прекршајима из 2013. године блажи за подносиоца као окривљеног, одбио као неосноване.

На основу свега 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 у односу на повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, одбио као неосновану, и одлучио као у првом делу изреке.

6. Подносилац је истакао и повреду права на одбрану, односно повреду права на једнаку заштиту права, јер му није омогућено да присуствује саслушању сведока, што је у супротности са чланом 85. Закона о прекршајима, односно није му омогућено да се изјасни о чињеницама и доказима који га терете и да изнесе чињенице и доказе који му иду у корист.

Испитујући у овом делу постојање претпоставки за вођење поступка по поднетој уставној жалби, а полазећи од претходно наведеног, Уставни суд најпре констатује да уставна жалба садржи дословно поновљене наводе и разлоге изнете у жалби изјављеној против првостепене пресуде, на које се другостепени прекршајни суд у оспореној пресуди изјаснио, заснивајући своју оцену о неоснованости жалбе на детаљној анализи свих жалбених навода. По оцени Уставног суда, подносилац уставне жалбе, незадовољан осуђујућом пресудом, понављајући жалбене наводе којима је оспоравао

и првостепену пресуду у редовном жалбеном поступку, од Уставног суда у суштини захтева да поступа као инстанциони суд трећег степена и још једном преиспита правилност оспорених пресуда, оспоравајући њихову законитост.

Уставни суд указује да се уставна жалба не може сматрати правним средством којим се испитује законитост одлука редовних судова, те се стога 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 значи да понављање или парафразирање садржине правних лекова коришћених у поступку пред редовним судовима, само по себи, уставну жалбу не чини допуштеним правним средством.

Задатак Уставног суда је да испита да ли је поступак који је претходио подношењу уставне жалбе у целини био правичан на начин утврђен чланом 32. став 1. Устава, те у одсуству очигледне произвољности или арбитрерности у доношењу оспорених одлука, није надлежан да оцењује правилност закључака редовних судова у погледу начина на који је примењено материјално право, нити да врши контролу законитости донетих судских одлука.

Полазећи од наведеног, као и чињенице да су надлежни судови у образложењима оспорених пресуда навели јасне и детаљне разлоге због којих су закључили да је подносилац као окривљени крив за саобраћајни прекршај који му је стављен на терет, Уставни суд је оценио да оспорене пресуде нису последица арбитрерног и произвољног поступања.

У конкретном случају окривљени је саслушан замолним путем пред Прекршајним судом у Београду, где је имао могућност да се изјасни о свим чињеницама и доказима који га терете, као и да изнесе чињенице и доказе који му иду у корист, а пре свега да оспори наводе из прекршајне пријаве коју су поднели полицајци, касније у поступку саслушани у својству сведока, поред осталог и по предлогу окривљеног. Пред Прекршајним судом у Горњем Милановцу полицајци су остали при свим наводима из прекршајне пријаве, не износећи било које нове чињенице. Како је и окривљени учинио неспорним да је критичном приликом претицао колону од три возила, једино што је било спорно је да ли је то учинио преко пуне линије. Поступајући суд је поклатио веру наводима из прекршајне пријаве и изјавама саслушаних полицајаца да је пуна линија извучена 300 метара пре и 200 метара након места где је полицијска патрола уочила да окривљени претиче колону возила. Стога, а како важећим Законом о прекршајима није прописана обавеза позивања окривљеног нити браниоца приликом саслушања сведока, нити је одређивање претреса предвиђено као обавезна процесна радња у прекршајном поступку, већ се ова радња одређује по потреби, а што оцењује поступајући судија првостепеног прекршајног суда, поступајући судија је сматрао да је чињенично стање потпуно и правилно утврђено, па је донео оспорену првостепену пресуду.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у преосталом делу одбацио уставну

жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, и одлучио као у другом делу изреке.

7. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-523/2015 од 17. јануара 2019. године

**Није повређено право на правну сигурност у казненом праву,
из члана 34. став 4. Устава
(поступак за привредни преступ)**

Поступак контроле бонитета и законитости пословања банака, у коме Народна банка Србије изриче одређене мере, а који се спроводи према Закону о општем управном поступку, не представља казненоправни поступак, нити су мере које се у њему могу изрећи казненоправног карактера, па у конкретном случају поступак контроле бонитета и законитости пословања банке, у коме је Народна банка Србије подносиоцу уставне жалбе упутила писмену опомену којом му је указала на недостатке у раду, уз остављање рока да уочене недостатке отклони, није поступак казног карактера, нити упућена опомена представља казнену санкцију из члана 34. став 4. Устава, због чега се начело *ne bis in idem*, које представља једну од основних гаранција права на правично суђење у кривичном поступку, као и у другим казним поступцима, не може односити на поступак контроле који је Народна банка Србије вршила у конкретном случају, па је Уставни суд утврдио да подносиоцима уставне жалбе није повређено право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбама члана 34. ст. 1. и 4. Устава и уставну жалбу у овом делу одбио.

У односу на наводе уставне жалбе о повреди права из члана 34. став 1. и члана 36. став 1. Устава Суд је утврдио да су подносиоци у жалби изјављеној против првостепене пресуде већ истицали ове разлоге, које је надлежни суд у оспореној другостепеној пресуди оценио неоснованим, а из уставне жалбе и уз њу достављених доказа не произлази очигледно да су оспорене пресуде у поступку за привредни преступ донете погрешном или арбитрерном оценом доказа или погрешном применом материјалног права, па је у преосталом делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба „Е.“ АД и С. Ј. изјављена против пресуде Привредног суда у Новом Саду Пк. 264/14 од 9. новембра 2015.

године и пресуде Привредног апелационог суда у Београду Пкж. 412/15 од 20. априла 2016. године због повреде права на правну сигурност у казненом праву, зајемченог одредбом члана 34. став 4. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. „Е.“ АД из Новог Сада и С. Ј. из Бачког Петровца су, 10. јуна 2016. године, преко пуномоћника О. Б., адвоката из Новог Сада, Уставном суду поднели уставну жалбу против пресуде Привредног суда у Новом Саду Пк. 264/14 од 9. новембра 2015. године и пресуде Привредног апелационог суда у Београду Пкж. 412/15 од 20. априла 2016. године, због повреде права на правну сигурност у казненом праву и права на једнаку заштиту права, зајемчених одредбама члана 34. ст. 1. и 4. и члана 36. став 1. Устава Републике Србије.

Подносиоци у уставној жалби, поред осталог, наводе:

– да су оспореним пресудама правноснажно оглашени одговорним и кажњени због извршења привредних преступа прописаних Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма;

– да су у поступку који се водио по привредним преступима пред Привредним судом у Новом Саду истицали да је, за идентичне радње пропуштања, које су им стављене на терет у овом поступку, против њих већ вођен поступак за кажњиво дело, јер је Народна банка Србије спровела управни поступак за радње за које је предвиђено, између осталог, изрицање новчане казне, чиме је повређено правно начело *ne bis in idem* и тиме право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбом члана 34. став 4. Устава;

– да су се у току поступка позивали на повреду начела *ne bis in idem*;

– да су оспореним пресудама оглашени одговорним за извршење радњи које Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма не предвиђа као кажњиву радњу, јер је прибављање података о стварном власнику странке на непрописан начин, због чега су оглашени одговорним за привредне преступе, предузето 10. јуна 2011. и 18. октобра 2011. године, а не у време назначено као време извршења преступа (24. јануар 2013. и 27. децембар 2013. године), због чега је наступила застарелост гоњења, па је и тиме повређено право подносилаца на правну сигурност у казненом праву;

– да су оспореним пресудама оглашени одговорним за пропуштање сачињавања докумената и предузимање радњи које Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма нису ни прописане, па је осудом за дело које нема обележја привредног преступа, односно за непредузимање нечега на шта их наведени закон и не обавезује, такође повређено право подносилаца на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбом члана 34. став 1. Устава;

– да је суд био дужан да у конкретном случају примени институт незнатне друштвене штетности, јер су последице пропуштања радњи због којих су кажњени малог значаја и без икаквих штетних последица, на шта

указују и испод минимума изречене новчане казне, па је суд одбијањем да примени овај институт повредио право подносилаца на једнаку заштиту пред судовима, зајемчену одредбом члана 36. став 1. Устава.

Предложили су 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 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 и оспорене пресуде утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореном пресудом Привредног суда у Новом Саду Пк. 264/14 од 9. новембра 2015. године подносиоци су оглашени одговорним зато што нису прибавили на прописан начин податке о стварном власнику странака (клијената банке који врше новчане трансакције), зато што нису извршили радње и мере познавања и праћења странке, зато што нису прибавили податке, које су у оквиру радњи и мера познавања и праћења странке приликом вршења трансакције у износу већем од 15.000.00 евра, били дужни извршити, зато што нису примењивали листу индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма, чиме су извршили привредне преступе из члана 88. став 1. тачка 15) у вези са ставом 2, из члана 88. став 1. тачка 2) у вези са ставом 3, из члана 89. став 1. тачка 2) у вези са ставом 2. и из члана 89. став 1. тачка 11) у вези са ставом 2. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, па су им изречене јединствене новчане казне у износу од 300.000,00 динара за правно лице, а за одговорно лице у износу од 40.000,00 динара.

Одлучујући о жалбама окривљених, изјављеним против првостепене пресуде, Привредни апелациони суд у Београду је 20. априла 2016. године донео оспорену пресуду Пкж. 412/15, којом је изјављене жалбе одбио као неосноване и првостепену пресуду потврдио, у потпуности прихватајући ставове и оцене првостепеног суда.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено:

„Не могу се прихватити жалбени наводи окривљених да је радња извршења првог привредног преступа, који се односи на прибављање података о стварном власнику странака којима су извршене трансакције, извршене 2011. године када су ти подаци прибављени. Наиме, када се има у виду да су

предмет Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма радње и мере које се предузимају ради спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма, те имајући у виду да се ове мере предузимају при успостављању пословног односа са странком, као и при вршењу трансакције у износу од 15.000,00 евра или више у динарској противвредности, то је извесно да је релевантан временски моменат у ком се морају поседовати подаци о стварном власнику странака моменат вршења трансакције. Тачније, у моменту вршења трансакције се утврђује да ли је обвезник, овде окривљено правно лице, неопходне податке о странкама прибавио на прописан начин, те сходно томе да ли располаже валидним подацима.

У вези са привредним преступом описаним под тачком 2. изреке, не могу се прихватити жалбени наводи окривљених да предметни привредни преступ представља незнатну друштвену штетност. Имајући у виду заштитни објект Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, као и циљ који се истим жели постићи, то се у конкретном случају не може применити институт незнатне друштвене штетности.

У вези са жалбеним наводима окривљених којима се оспорава извршење привредног преступа описаног под тачком 3. изреке првостепене пресуде, треба истаћи да се окривљенима ставља на терет да за странке наведне у овој тачки пресуде окривљени нису поседовали документацију, нити било какву евиденцију података о стварним власницима тих странака. Имајући изнето у виду, неспорно је и из записника о контроли, који је саставила Народна банка Србије приликом вршења контроле пословања окривљеног правног лица, произлази да је окривљено правно лице за оба случаја која наводи као спорне, располагао подацима о стварном власнику ових странака, али да у досијеу није било никаквих података и документације о истим...

У вези са привредним преступом из члана 89. став 1. тачка 2) и став 2. Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, окривљени истичу да јесу примењивали листу индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма, али да о томе нису саставили писане белешке, коју обавезу Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма ни не налаже. Овакви жалбени наводи окривљених потпуно су неприхватљиви с обзиром да се у одсуству писаних белешки о извршеној анализи одређених трансакција, не би могла ни контролисати примена листе индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма. Штавише, у записнику Народне банке је констатовано да је окривљена банка за поједине трансакције на које се могао применити неки од индикатора за препознавање сумњивих трансакција и лица сачињавала белешке о извршеној анализи, док за трансакције таксативно наведене под тачком 4. изреке пресуде овакве белешке нису сачињене, иако се на те трансакције морала применити листа индикатора, а само би сачињене белешке и у том смеру даље предузети кораци представљали доказ да је извршена анализа и да је у односу на предметне трансакције примењена листа индикатора“.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се позивају подносиоци у уставној жалби, утврђено је: да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена (члан 34. став 1.); да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, као и да истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело (члан 34. став 4.); 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.).

Одредбама члана 9. Закона о банкама („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 91/10 и 14/15), поред осталог, прописано је: да Народна банка Србије, у поступку утврђеном овим законом, врши контролу бонитета и законитости пословања банака, спроводи реструктурирање банке и, на основу надлежности утврђених овим законом, решава о правима, обавезама и правним интересима лица (став 1.); да се на поступак из става 1. овог члана сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није друкчије уређено (став 2.); да у поступку из става 1. овог члана Народна банка Србије одлучује решењем (став 3.); да је решење из става 3. овог члана коначно (став 4.); да се против решења из става 3. овог члана може водити управни спор, али тужба против овог решења не може спречити ни одложити његово извршење (став 5.); да у управном спору против решења из става 3. овог члана суд не може решити управну ствар за чије је решавање овим законом утврђена надлежност Народне банке Србије (став 6.).

Чланом 102. Закона, поред осталог, прописано је: да Народна банка Србије врши контролу бонитета и законитости пословања банке у складу са овим законом и другим законом по којем је Народна банка Србије надлежна за вршење надзора над пословањем банака (став 1.); да контролу у смислу става 1. овог члана Народна банка Србије врши посредно – контролом извештаја и друге документације коју банка доставља Народној банци Србије у складу са овим законом, као и других података о пословању банке којима Народна банка Србије располаже, и непосредно – увидом у пословне књиге и другу документацију банке (став 2.); да Народна банка Србије може извршити контролу над било којим чланом банкарске групе на начин утврђен у ставу 2. овог члана (став 3.); да Народна банка Србије може прописом утврдити обавезу банака да плаћају накнаду за вршење контроле из овог члана, као и начин обрачуна, рокове плаћања и друга питања у вези са овом накнадом (став 6.); да Народна банка Србије може прописати ближе услове и начин вршења контроле из овог члана (став 7.).

Члан 110. став 1. тачка 1) овог закона је предвиђао да ће, ако контролом из члана 102. овог закона утврди да је банка поступала супротно одредбама овог закона, других закона по којима је Народна банка Србије надлежна за

вршење надзора над пословањем банака, прописа Народне банке Србије или других прописа, или стандардима опрезног банкарског пословања, односно на други начин који угрожава бонитет банке – Народна банка Србије према тој банци, у складу с критеријумима прописаним у члану 116. овог закона, између осталог, упутити писмену опомену.

Одредбом члана 112. став 1. тачка 1) Закона је предвиђено да решење којим се изричу налози и мере за отклањање неправилности утврђених у пословању доноси се, поред осталог, за банку у чијем се пословању контролом утврде неправилности које би могле угрозити њено финансијско стање, док је ставом 2. тачка 1) прописано да се решењем из става 1. овог члана банци налаже да у одређеном року спроведе једну или више од следећих активности: 1) да своје пословање усклади с прописима, а ставом 3. истог члана да се решењем из става 1. овог члана утврђује начин на који ће банка отклонити утврђене неправилности, као и рокови у којима ће то учинити и о томе обавестити Народну банку Србије, а може се утврдити и орган управљања или члан овог органа који је одговоран за спровођење активности из тог решења.

Одредба члана 113. став 4. овог закона прописује да ће, кад утврди да ли је банка благовремено поступила у складу с мерама из става 1. овог члана (и у којој мери) – Народна банка Србије обуставити поступак контроле банке или ће банци изрећи нову меру из тог става, односно неку од мера из члана 110. овог закона, у складу с критеријумима из члана 116. овог закона.

Члан 117. став 1. Закона је прописивао да Народна банка Србије може, независно од предузимања мера из чл. 111 до 115. овог закона или заједно с тим мерама, банци, као и члану управног, односно извршног одбора банке изрећи новчану казну за поступање супротно одредбама овог закона, прописима Народне банке Србије и другим прописима.

Одредбом члана 8. став 1. Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма („Службени гласник РС“, бр. 20/09, 72/09, 91/10 и 139/14), важећим у време вршења контроле и доношења оспорених пресуда, било је прописано де је обвезник (у конкретном случају банка) дужан, ако овим законом није другачије одређено, да: 1) утврди идентитет странке; 2) провери идентитет странке на основу докумената, података или информација прибављених из поузданих и веродостојних извора; 3) утврди идентитет стварног власника странке и провери његов идентитет у случајевима прописаним овим законом; 4) прибави информације о сврси и намени пословног односа или трансакције и друге податке у складу са овим законом; 5) редовно прати пословање и проверава усклађеност активности странке са природом пословног односа и уобичајеним обимом и врстом пословања странке.

Члан 20. Закона је прописивао: да је обвезник дужан да утврди идентитет стварног власника правног лица и лица страног права прибављањем података из члана 81. став 1. тачка 14) овог закона (став 1.); да је обвезник дужан да податке из става 1. овог члана прибави увидом у оригинал или оверену копију документације из званичног јавног регистра, која не сме бити старија од три месеца, те да се подаци могу прибавити и непосредним увидом у званични јавни регистар у складу са одредбама члана 15. ст. 4. и

6. овог закона (став 2.); да је, ако из званичног јавног регистра није могуће прибавити све податке о стварном власнику странке, обвезник дужан да прибави податке који недостају увидом у оригинал или оверену копију исправе и друге пословне документације, коју му доставља заступник, прокуриста или пуномоћник странке, а податке које из објективних разлога није могуће прибавити на начин утврђен у овом члану, обвезник прибавља из писмене изјаве заступника, прокуристе или пуномоћника странке (став 3.); да је обвезник дужан да, на основу процене ризика за прање новца и финансирање тероризма, врши проверу идентитета стварног власника правног лица и лица страног права тако да зна власничку и управљачку структуру странке и да зна ко су стварни власници странке (став 4.).

Одредба члана 50. став 1. Закона је прописивала да су обвезник и адвокат дужни да израде листу индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма, док је став 3. прописивао да су обвезник и адвокат дужни да приликом утврђивања основа сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма и других околности у вези са тим примењују листу индикатора из става 1. овог члана.

Члан 88. став 1. овог закона је прописивао да ће се новчаном казном у износу од 500.000 до 3.000.000 динара казнити за привредни преступ правно лице ако, између осталог, не изврши радње и мере познавања и праћења странке из члана 8. став 1. овог закона (тачка 2.), односно уколико не утврди идентитет стварног власника странке, не прибави прописане податке или их не прибави на прописани начин (члан 20. ст. 1-3.) (тачка 15)).

Чланом 89. Закона је било прописано да ће се новчаном казном у износу од 50.000 до 1.500.000 динара казнити за привредни преступ правно лице ако не прибави све прописане податке (члан 21) (тачка 2)); ако не примењује листу индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма (члан 50. став 3) (тачка 11)).

5. Оцењујући разлоге и наводе у односу на истакнуту повреду права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. став 4. Устава, Уставни суд је извршио детаљан увид у документацију достављену уз уставну жалбу, након чега је оценио да су наводи подносилаца уставне жалбе о повреди означеног уставног права неосновани.

Подносиоци уставне жалбе првенствено истичу да је за радње пропуштања које су им стављене на терет у поступку за привредни преступ, против њих већ вођен поступак за кажњиво дело, јер је Народна банка Србије спровела управни поступак за радње за које је предвиђено, између осталог, изрицање новчане казне, због чега је поступак који је Народна банка Србије против њих спровела казнени поступак, па је поновним вођењем поступка за исте радње повређено правно начело *ne bis in idem* и тиме право подносилаца на правну сигурност у казненом праву, зејемчено одредбом члана 34. став 4. Устава.

Уставни суд пре свега истиче да је надлежност Народне банке Србије, на основу одредаба чл. 9. и 102. Закона о банкама, да врши контролу добитета

и законитости пословања банака у складу са овим законом и другим законом по којем је Народна банка Србије надлежна за вршење надзора над пословањем банака, и чињенице које у том поступку утврђује и на којима заснива своје мере тичу се искључиво тога да ли је банка поступила супротно одредбама овог закона, других закона по којима је Народна банка Србије надлежна за вршење надзора над пословањем банака, прописа Народне банке Србије или других прописа, или стандардима опрезног банкарског пословања, односно на други начин који угрожава бонитет банке.

У конкретном случају Народна банка Србије је, у оквиру својих надлежности, контролисала управљања ризиком од прања новца и финансирања тероризма, односно да ли „Е.“ АД спроводи све мере и радње прописане Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма.

Утврђене појединачне чињенице, на којима је заснована писмена опомена Народне банке Србије, послужиле су као основ за утврђивање релевантног чињеничног стања као целине, односно утврђивање недостатака у поступању банке, који би могли да доведу де неадекватне идентификације и процене нивоа ризика од прања новца и финансирања тероризма и процене нивоа ризика, који би банку могли томе изложити, а који су, како је утврђено, такви да битно и непосредно не утичу на финансијско стање банке, али би могли имати такав утицај ако се не би отклонили. Идентификујући недостатке, који се односе на 1) непоштовање унутрашњих аката банке, 2) недостатке унутрашњих аката банке, 3) необезбеђење одговарајућег претраживања евиденција о пословним односима успостављеним преко пуномоћника, Народна банка Србије је 16. јула 2014. године упутила „Е.“ АД писмену опомену Г. 5304, као једну од мера на које је Законом о банкама овлашћена у поступку контроле, налажући банци да у року од 60, односно 90 дана предузме активности ради отклањања уочених недостатака и пропуста, те да у року од 15 дана од дана истека рокова за извршење наложених активности достави Народној банци Србије доказ о отклоњеним неправилностима.

Како је „Е.“ АД у остављеним роковима отклонила утврђене неправилности, Народна банка Србије је 26. јануара 2016. године донела закључак Г. 575, којим је обуставила поступак контроле ове банке.

Имајући у виду претходно наведено, као и наводе уставне жалбе и садржину оспорених пресуда, Уставни суд је утврдио да су подносиоци уставне жалбе у току поступка који се против њих водио због привредних преступа пред Привредним судом у Новом Саду, истицали да је Народна банка Србије над „Е.“ АД спровела управни поступак контроле који, по својој природи, спада у казнено законодавство, јер у тој процедури контролисаним лицима може бити изречена и казна, а радње наведене у оптужном предлогу су биле предмет казног поступка у коме је изречена писмена опомена, чиме је повређено начело *ne bis in idem* – да нико не може два пута бити гоњен и кажњен за исту ствар.

Уставни суд подсећа да је у Одлуци Уж-1285/2012 од 26. марта 2014. године поставио критеријуме на основу којих врши оцену да ли је дошло до повреде начела *ne bis in idem* (први, да ли су оба поступка која су вођена

против подносиоца уставне жалбе вођена за дело које по својој природи представља кажњиво дело, односно да ли је прва казна по својој природи била казненоправна; други, да ли су дела због којих се подносилац казнено гони иста (*idem*); трећи, да ли је постојала двострукост поступка (*bis*).

Уважавајући праксу и критеријуме Европског суда за људска права, Уставни суд је пошао пре свега од првог и елиминационог критеријума, да ли су оба поступка која су вођена против подносиоца уставне жалбе вођена за дело које по својој природи представља кажњиво дело, односно да ли је прва казна по својој природи била казненоправна.

Уставни суд најпре констатује да, из садржине оспорених пресуда и писмене опомене, произлази да је Народна банка Србије, у оквиру своје надлежности вршења контроле бонитета и законитости пословања банке, подносиоцу уставне жалбе „Е.“ АД изрекла писмену опомену Г. 5304 од 16. јула 2014. године као корективну меру у поступку контроле законитости пословања банке.

Уставни суд даље налази да Народна банка Србије, предузимајући радње у поступку контроле бонитета и законитости пословања банака, предвиђене чланом 9. Закона о банкама, у случају утврђене неправилности има овлашћење да, сагласно одредби члана 110. став 1. тачка 1) овог закона, банци упути писмену опомену, као корективну меру, којом се указује на недостатке у раду, који нису битно ни непосредно утицали на њено финансијско стање али би могли имати такав утицај ако се не би отклонили. Уколико приликом контроле, а на основу дискреционе оцене чинилаца из члана 116. Закона о банкама, оцени да је тежина утврђених неправилности у раду банке таквог степена да угрожава финансијску дисциплину и несметано функционисање банкарског система, те да корективне мере нису сврсисходне, Народна банка Србије може банци коју контролише изрећи принудне мере, међу којима, на основу одредаба члана 117. овог закона, и новчану казну. Све корективне и принудне мере Народна банка Србије може изрећи ради спречавања угрожавања финансијске дисциплине и несметаног функционисања банкарског система.

Међутим, уколико контролом утврди да је банка, одговорно лице или правно лице учинило кривично дело, прекршај или привредни преступ прописан у глави VII Закона о банкама, Народна банка Србије ће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно кривичну пријаву надлежном тужилаштву.

Из свега наведеног, по мишљењу Уставног суда, произлази да поступак контроле бонитета и законитости пословања банака, у коме Народна банка Србије изриче одређене мере, а који се спроводи према Закону о општем управном поступку, не представља казненоправни поступак, нити су мере које се том приликом могу изрећи казненоправног карактера. Уколико, пак, приликом наведене контроле Народна банка Србије утврди да нека радња банке, одговорног лица или правног лица представља радњу кривичног дела, прекршаја или привредног преступа, подноси захтев за покретање прекршајног поступка или одговарајућу пријаву (кривичну или пријаву за привредни преступ) надлежном органу, који покреће поступак казненоправног

карактера, у смислу члана 4. Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно одредбе члана 34. став 4. Устава.

Имајући у виду напред наведено, Уставни суд налази да у конкретном случају поступак контроле бонитета и законитости пословања банке, у коме је Народна банка Србије подносиоцу „Е.“ АД упутила писмену опомену којом је банци указала на недостатке у раду који нису битно ни непосредно утицали на њено финансијско стање, али би могли имати такав утицај ако се не би отклонили, и остављен рок да уочене недостатке отклони, није поступак казненог карактера, нити упућена писмена опомена представља казнену санкцију из члана 34. став 4. Устава, због чега Уставни суд налази да се начело *ne bis in idem*, које представља једну од основних гаранција права на правично суђење у кривичном поступку, а односи се и на правично суђење у другим казним поступцима, не може односити и на поступак контроле који је Народна банка Србије вршила у конкретном случају, нити на писмену опомену Народне банке Србије Г. 5304 од 16. јула 2014. године.

Према томе, по оцени Уставног суда, у конкретном случају није испуњен први критеријум установљен пресудама Европског суда за људска права Европског суда за људска права у пресуди *Енџел и др. против Холандије*, од 8. јуна 1976. године и *Марсеји против Хрватске*, од 25. јула 2009. године, а који је постављен и у Одлуци Уставног суда Уж-1285/2012 од 26. марта 2014. године.

С обзиром на све напред изложено, Уставни суд је утврдио да подносиоцима уставне жалбе „Е.“ АД и С. Ј. није повређено право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбама члана 34. ст. 1. и 4. Устава, па је Уставни суд уставну жалбу у овом делу одбио, 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 првом делу изреке.

6. У односу на наводе уставне жалбе да су права подносилаца из члана 34. став 1. и члана 36. став 1. Устава повређена тиме што су оспореним пресудама оглашени одговорним и кажњени за извршење радњи које Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма не предвиђа као кажњиве радње, односно за пропуштање радњи на које их Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма није ни обавезивао, те да је суд био дужан да у конкретном случају примени институт незнатне друштвене штетности, јер су последице пропуштања радњи због којих су кажњени малог значаја и без икаквих штетних последица, Уставни суд је утврдио да се у уставној жалби не наводе уставноправни разлози који би указивали на постојање повреде наведених Уставом зајемчених права.

Уставни суд је такође утврдио да су подносиоци у жалби изјављеној против оспорене првостепене пресуде већ истицали разлоге које наводе и у уставној жалби и да је Привредни апелациони суд у Београду у оспореној другостепеној пресуди те жалбене наводе окривљених оценио неоснованим.

Поново истичући ове наводе у уставној жалби, подносиоци од Уставног суда у суштини захтевају да као инстанциони суд испита правилност и законитост оспорених пресуда Привредног суда у Новом Саду Пк. 264/14

од 9. новембра 2015. године и Привредног апелационог суда у Београду Пкж. 412/15 од 20. априла 2016. године

Уставни суд констатује да се уставна жалба не може сматрати правним средством којим се још једном испитује законитост одлука редовних судова. У поступку уставносудске заштите по уставној жалби, Уставни суд једино утврђује да ли је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење дошло до повреде или ускраћивања људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом, па се стога и разлози уставне жалбе морају заснивати искључиво на конкретним наводима којима се указује на повреду одредаба Уставом зајемчених права, а са становишта њихове Уставом утврђене садржине.

По оцени Уставног суда, из уставне жалбе и уз њу достављених доказа не произлази очигледно да су оспорене пресуде у предметном поступку за привредни преступ донете погрешном или арбитрерном оценом доказа или произвољном, односно арбитрерном применом материјалног права. Имајући у виду да се у поднетој уставној жалби не наводе разлози који се могу довести у везу са повредом или ускраћивањем означених Уставом зајемчених права или слобода, већ се од Уставног суда тражи да, оцењујући законитост оспорених пресуда, поступа као виши суд у односу на доносиоце пресуда, Уставни суд је у преосталом делу одбацио уставну жалбу, сагласно одредби 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. 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-4596/2016 од 17. јануара 2019. године

**Није повређено право на ограничено трајање притвора,
из члана 31. ст. 1. и 2. Устава (кривични поступак)**

Уставни суд је оценио да су у оспореном решењу о продужењу притвора наведени релевантни и довољни разлози због којих је надлежни суд сматрао да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка, који се водио са примереном хитношћу, па њиме није повређено Уставом зајемчено право подносиоца из члана 31. ст. 1. и 2. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Н. А. изјављена против решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1386/16 од 17. октобра 2016. године.

Образложење

1. Н. А. из Београда је, 18. новембра 2016. године, преко пуномоћника М. Т, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1386/16 од 17. октобра 2016. године, због повреде права на ограничено трајање притвора и права на правично суђење и на суђење у разумном року, зајемчених одредбама члана 31. став 1. и члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби наводи да се пред Вишим судом у Новом Саду против њега води кривични поступка због кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога. Подносилац даље наводи да је према њему одређена мера забране напуштања стана у коме борави уз забрану употребе телефона и интернета, те сматра да, имајући у виду да се у притвору налази скоро две године „није јасно на који начин уопште постоји бојазан да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело“, посебно имајући у виду да је „ограничен у кретању због бројних повреда и компликација са ногом“. Подносилац истиче да је прошло десет година од осуда на које се у оспореном решењу позива надлежни суд, те да је „након тог бурног доба ступио у миран и породичан живот, посвећујући се пре свега својој ћеркици“ и додаје да је „крајње недозвољено“ помињати околност да се против њега води кривични поступак у Београду, јер је ослобођен од оптужби. Коначно, подносилац истиче и да је изрека оспореног решења „потпуно неразумљива“.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених права и „одреди да Апелациони суд у Новом Саду понови поступак и у најкраћем року донесе нову одлуку о жалби“.

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 оспорено решење и другу документацију приложену уз уставну жалбу, као и одговор Вишег суда у Новом Саду, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у конкретном предмету:

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 још два лица у предмету К. 169/15.

Након спроведене истраге, Више јавно тужилаштво у Новом Саду је 22. јуна 2015. године против подносиоца и других лица подигло оптужницу Кти. 27/15. Подносиоцу је стављено на терет извршење кривичног дела неовлашћено стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика.

Виши суд у Новом Саду је 7. септембра 2016. године, након одржаног главног претреса и спроведеног доказног поступка, донео пресуду К. 169/15 којом је, поред осталог, подносиоца уставне жалбе огласио кривим због извршења кривичног дела неовлашћено стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика и осудио га на казну затвора у трајању од пет година.

Из одговора Вишег суда у Новом Саду произлази да је наведена првостепена пресуда постала правноснажна 25. јануара 2017. године, а извршена 6. марта 2017. године.

Б) Чињенице које се односе на притвор

Притвор је према подносиоцу уставне жалбе одређен решењем судије за претходни поступак Вишег суда у Новом Саду Кпп. 57/15 од 3. априла 2015. године, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, а који се подносиоцу рачунао од 1. априла 2015. године, када је лишен слободе.

Притвор је потом подносиоцу уставне жалбе током истражног поступка и након подизања оптужнице продужаван.

Након изрицања првостепене пресуде је према подносиоцу уставне жалбе мера притвора замењена мером забране напуштања стана уз примену електронског надзора, уз забрану употребе телефона и интернета, које решење је укинута решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1244/16 од 19. септембра 2016. године.

Поступајући по налозима и упутствима из наведеног решења Апелационог суда у Новом Саду, Виши суд у Новом Саду је 30. септембра 2016. године према подносиоцу уставне жалбе одредио притвор на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку.

Против првостепеног решења је бранилац подносиоца изјавио жалбу.

Оспореним решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1386/16 од 17. октобра 2016. године је, поред осталог, преиначено првостепено решење тако што је према подносиоцу уставне жалбе продужен притвор који може трајати до упућивања у Завод за извршење кривичних санкција, али најдуже док не истекне време трајања казне изречене у првостепеној пресуди.

У образложењу оспореног решења је, поред осталог, наведено: да је окривљени неправноснажном пресудом Вишег суда у Новом Саду оглашен кривим да је извршио кривично дело неовлашћено стављање у промет опојних дрога; да је до сада пет пута правноснажно осуђиван, и то: пресудом „Општинског суда у Београду“ К. 128/98 од 11. септембра 1999. године због кривичног дела из члана 33. Закона о оружју и муницији, пресудом

Окружног суда у Београду К. 302/98 од 23. новембра 1999. године, због кривичног дела из члана 245 став 1. Кривичног закона Републике Србије и кривичног дела из члана 33. Закона о оружју и муницији, пресудом Четвртог општинског суда у Београду К. 671/01 од 10. јула 2003. године, због кривичног дела из члана 33. Закона о оружју и муницији, пресудом Окружног суда у Београду К. 124/02 од 9. децембра 2003. године, због кривичног дела из члана 245 ст. 1 Кривичног закона Републике Србије и пресудом Окружног суда у Београду К. 644/02 од 14. фебруара 2005. године, због кривичног дела из члана 33. Закона о оружју и муницији (за која кривична дела су му изрицане и затворске казне); да „имајући у виду напред наведено, као и да је окривљени до сада већ два пута осуђиван за истоврсно кривично дело за које је оправдано сумњив у овом поступку, као и да из исказа окривљеног произилази да се против њега води још један кривични поступак за дрогу, наведене околности и по оцени овог суда, имају значај особитих околности које указују на опасност да би окривљени у случају да се нађе на слободи у кратком временском периоду могао поновити кривично дело за које је оправдано сумњиви у овом поступку, па самим тим и оправдавају даље задржавање окривљеног у притвору по законском основу из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку“.

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.).

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 425а ЗКП је, поред осталог, прописано: да ће веће кад изрекне пресуду на казну затвора испод пет година, оптуженом који се брани са

слободе одредити притвор ако постоје разлози из члана 211. став 1. тач. 1) и 3) овог законика, а оптуженом који се налази у притвору укинуће притвор ако за притвор више не постоје разлози због којих је био одређен (став 1.); да ће се за одређивање или укидање притвора после објављивања пресуде, до њене правноснажности примењивати одредба става 1. овог члана и да одлуку доноси веће првостепеног суда (члан 21. став 4.) (став 3.); да ако се оптужени већ налази у притвору, а веће нађе да још постоје разлози због којих је притвор био одређен или да постоји разлог из члана 211. став 1. тачка 4) овог законика, донеће посебно решење о продужењу притвора, да посебно решење веће доноси и кад треба одредити или укинути притвор и да жалба против решења не задржава извршење решења (став 4.); да притвор који је одређен или продужен по одредбама ст. 1. до 5. овог члана, може трајати до упућивања оптуженог, односно осуђеног у завод за извршење кривичних санкција, али најдуже док не истекне време трајања казне изречене у првостепеној пресуди (став 5.).

5. Доносиће одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд указује да је у више својих одлука заузео становиште да дужина трајања притвора која неће довести до повреде Уставом зајемченог права из члана 31. 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, а имајући у виду наводе и разлоге изнете у уставној жалби у односу на оспорено решење, Уставни суд је оцену основаности изнетих тврдњи подносиоца о повреди права из члана 32. став 1. Устава ценио у оквиру права из члана 31. ст. 1. и 2. Устава.

Против подносиоца је, у време подношења уставне жалбе, неправноснажно окончан кривични поступак пред Вишим судом у Новом Саду доношењем пресуде којом је оглашен кривим због извршења кривичног дела неовлашћено стављање у промет опојних дрога и осуђен на казну затвора у трајању од пет година.

Притвор је према подносиоцу уставне жалбе оспореним решењем правноснажно 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.

У односу на наведени притворски разлог, у образложењу оспореног решења Апелационог суда у Новом Саду је, поред осталог, наведено да је подносилац уставне жалбе правноснажном пресудом Вишег суда у Новом Саду оглашен кривим да је извршио кривично дело неовлашћено стављање у промет опојних дрога. Даље је наведено да је подносилац према извештају из казнене евиденције пет пута осуђиван, од чега два пута због извршења истоврсног кривичног дела, а три пута због кривичног дела из члана 33. Закона о оружју и муницији, као и да се према његовом казивању пред Вишим судом у Београду против њега води још један кривични поступак „за дрогу“. Имајући у виду изнето, надлежни суд је закључио да све те околности представљају особите околности које указују да ће подносилац у случају

боравка на слободи, у кратком временском периоду поновити кривично дело за које је оправдано сумњив и у овом поступку.

По оцени Уставног суда, Апелациони суд у Новом Саду је своје решење засновао на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног права и поступио су у складу са ЗКП када је утврдио да постоје услови за продужење притвора према подносиоцу уставне жалбе по означеном законском основу. Надлежни суд је аргументовано образложио конкретне особите околности које у овом случају указују да ће у кратком временском периоду подносилац уставне жалбе поновити дело и оценио да су те околности таквог значаја да оправдавају продужење мере притвора према подносиоцу уставне жалбе, те стога Уставни суд не налази да је оспорено решење Апелационог суда у Новом Саду последица арбитрерног и произвољног поступања.

Такође, Уставни суд је утврдио да је подносилац до дана доношења оспореног другостепеног решења (17. октобар 2016. године) био лишен слободе једну годину и нешто више од шест месеци (рачунајући од 1. априла 2015. године, када је лишен слободе), за које време је спроведена истрага, подигнута оптужница, одржан главни претрес и спроведен доказни поступак, те да је донета првостепена пресуда. Имајући у виду изнето, као и чињеницу да се кривични поступак водио против три лица због кривичног дела неовлашћено стављање у промет опојних дрога, Уставни суд је оценио да се поступак, у околностима конкретног случаја, водио са примереном хитношћу.

Полазећи од свега до сада изнетог, Уставни суд је оценио да су у оспореном решењу о продужењу притвора наведени релевантни и довољни разлози због којих је надлежни суд сматрао да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка, који се водио са примереном хитношћу.

Следом наведеног, Уставни суд је нашао да оспореним решењем није повређено Уставом зајемчено право подносиоца из члана 31. ст. 1. и 2. 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. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8723/2016 од 7. фебруара 2019. године

**Нису повређена права на правично суђење и на правну сигурност
у казненом праву, из члана 32. став 1. и члана 34. став 4. Устава
(прекршајни поступак)**

Иако наизглед постоји чињенични и правни идентитет између упоређиваних прекршајних поступака, подносиоца је суштински прекршајно гоњена за различита дела која су учињена у другачијим временским тренуцима, на различитим локацијама, те да околности дела нису биле

исте, с обзиром на то да су из различитих животних догађаја проистекла два поступка. Уставни суд је нашао да постоји правни идентитет између упоређиваних дела, али да суштински није реч о истим делима имајући у виду све околности догађаја и да, стога, подносиатељки уставне жалбе оспореним пресудама није повређено право из члана 34. став 4. Устава.

Подноситељки није повређено ни право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, јер није дошло до застарелости вођења прекршајног поступка, имајући у виду да се застарелост за вођење прекршајног поступка рачуна од времена извршења прекршаја и да је оспорена пресуда Прекршајног апелационог суда донета 24. новембра 2015. године, односно пре 3. јануара 2016. године када би наступила апсолутна застарелост, па је Уставни суд оценио да другостепеном пресудом није повређена одредба члана 248. став 1. тачка б) Закона о прекршајима, те самим тим није могло доћи ни до повреде права на правично суђење из 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 М. С. изјављена против пресуде Прекршајног суда у Београду Пр. 132699/14 од 14. маја 2015. године и пресуде Прекршајног апелационог суда Прж. 20058/15 од 24. новембра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. С. са Златибора поднела је Уставном суду, 4. маја 2016. године, преко пуномоћника В. Д, адвоката из Ужица, уставну жалбу против пресуде Прекршајног суда у Београду Пр. 132699/14 од 14. маја 2015. године и пресуде Прекршајног апелационог суда Прж. 20058/15 од 24. новембра 2015. године, због повреде права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. став 4. Устава Републике Србије.

Подноситељка суштински истиче и повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, како то произлази из навода саме уставне жалбе.

У уставној жалби је наведено да је „у предмету Прекршајног суда у Београду Пр. 132699/14, обзиром да је Прекршајни апелациони суд у Београду донео пресуду Прж. 20058/15 од 24. новембра 2015. године, наступила апсолутна застарелост за вођење прекршајног поступка (рок је истекао 14. септембра 2015. године), тако да је у конкретном случају повређен закон (видети члан 248. став 1. тачка б. Закона о прекршајима), као и да је „више него очигледно да је у конкретном случају суд повредио принцип да нема двоструког кажњавања, као и да је наступила апсолутна застарелост прекршајног поступка, на коју је суд морао да обрати пажњу по службеној дужности“.

Подноситељка уставне жалбе је предложила да Уставни суд утврди повреду напред наведених уставних права, те да поништи оспорене пресуде.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускрађују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3.1. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, из списка предмета Прекршајног суда у Београду Пр. 167456/15 (раније Пр. 132700/14) утврдио:

– да је актом Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд – Управа саобраћајне полиције – Одељење за обраду и расветљавање прекршаја у саобраћају, позвало власника¹⁴ путничког возила марке Audi, регистарског броја BG 542 ЏЏ да се изјасни о идентитету лица које је управљало возилом 14. септембра 2013. године у 13 часова и 35 минута, јер је управљајући наведеним возилом, НН возач на локацији Ј. – Ж. А, крећући се средњом саобраћајном траком, починио саобраћајни прекршај из члана 332. став 1. тачка 8. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Напред наведено возило се кретало брзином од 74,1 km/h, а ограничење брзине кретања на том делу пута је 50 km/h;

– да је Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Одељење за обраду и расветљавање саобраћајних прекршаја у Београду поднело захтев за покретање прекршајног поступка бр. 4-145-02612/14 од 27. фебруара 2014. године Прекршајном суду у Београду против окривљене Мире Савић;

– да је пресудом Прекршајног суда у Београду Пр. 132700/14 од 11. маја 2015. године окривљена, овде подносиатељка уставне жалбе, оглашена одговорном да је учинила прекршај из члана 331. став 1. тачка 75. у вези са чланом 247. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, и 32/13) и последично јој је изречена новчана казна у износу од 15.000 динара;

– да је решењем Прекршајног апелационог суда Прж. 18439/15 од 8. октобра 2015. године уважена жалба браниоца окривљене те је укинута пресуда Прекршајног суда у Београду Пр. 132700/14 од 11. маја 2015. године, а предмет је враћен истом суду на поновни поступак и одлучивање;

– да је решењем Прекршајног суда у Београду Пр. 167456/15 од 4. јануара 2016. године обустављен прекршајни поступак покренут и вођен против окривљене М. С. због сумње да је „као корисник путничког возила регистарских ознака BG 542 ЏЏ, којим је дана 14. септембра 2013. године учињен прекршај детектован путем уређаја за утврђивање прекршаја у саобраћају, није непосредно или у писаној форми у остављеном року од осам дана од

14 Мисли се на М. С, подносиатељку уставне жалбе

дана пријема позива 25. децембра 2013. године, полицијском службенику Управе саобраћајне полиције – Полицијске управе за град Београд доставила податке о идентитету лица које је управљало возилом¹⁵, а чиме је учинила прекршај из члана 331. став 1. тачка 75. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, јер је наступила застарелост за вођење прекршајног поступка.

3.2. Уставни суд је из списка предмета Прекршајног суда у Београду Пр. 132699/14 утврдио:

– да је актом Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд – Управа саобраћајне полиције – Одељење за обраду и расветљавање прекршаја у саобраћају, позвало власника¹⁵ путничког возила марке Audi, регистарског броја BG 542 ЏЏ да се изјасни о идентитету лица које је управљало возилом 14. септембра 2013. године у 11 часова и 28 минута, јер је управљајући наведеним возилом, НН возач на локацији Б. – Т. в, крећући се крајњом левом саобраћајном траком починио саобраћајни прекршај из члана 332. став 1. тачка 8. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Напред наведено возило се кретало брзином од 75,1 km/h, а ограничење брзине кретања на том делу пута је 50 km/h;

– да је Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Одељење за обраду и расветљавање саобраћајних прекршаја у Београду поднело захтев за покретање прекршајног поступка бр. 4-145-02614/14 од 27. фебруара 2014. године Прекршајном суду у Београду против окривљене М. С;

– да је оспореном пресудом Прекршајног суда у Београду Пр. 132699/14 од 14. маја 2015. године окривљена, овде подносиоца уставне жалбе, оглашена одговорном да је учинила прекршај из члана 331. став 1. тачка 75. у вези са чланом 247. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, те јој је последично изречена новчана казна у износу од 15.000 динара; у оспореној пресуди је, између осталог, наведено да је окривљена „одговорна што је као корисник путничког возила регистарског броја BG 542 ЏЏ којим је дана 14. септембра 2013. године учињен прекршај детектован путем уређаја за утврђивање прекршаја у саобраћају, није непосредно или у писаној форми у остављеном року од осам дана од дана пријема позива 25. децембра 2013. године, полицијском службенику УСП-а, ПУ за град Београд доставила податке о идентитету лица које је управљало возилом“;

– да је оспореном пресудом Прекршајног апелационог суда Прж. 20058/15 од 24. новембра 2015. године одбијена као неоснована жалба браниоца окривљене, а пресуда Прекршајног суда у Београду Пр. 132699/14 од 14. маја 2015. године је потврђена.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава зајемчено је право на правично суђење тако што 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.

15 Мисли се на М. С, подносиоца уставне жалбе

Одредбом члана 34. став 4. Устава утврђено је да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, као и да истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело.

Законом о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11 и 32/13) прописано је: да је власник, односно корисник возила обавезан да, на захтев полицијског службеника, да потпуне и тачне податке о идентитету лица, на основу којих се на неспоран начин може утврдити да је то лице управљало возилом у одређено време (члан 247. став 1.); да физичко лице, власник, односно корисник возила не сме дати возило на управљање лицу које је под дејством алкохола, односно психоактивних супстанци или је у толикој мери уморно, болесно или је у таквом психофизичком стању да није способно да безбедно управља возилом или нема возачку дозволу одговарајуће категорије (члан 247. став 2.); да изузетно од одредаба ст. 1. и 2. овог члана, власник, односно корисник возила неће одговарати уколико докаже неовлашћену употребу возила (члан 247. став 3.); да ће се новчаном казном у износу од 15.000 до 30.000 динара или казном затвора у трајању од 30 дана казнити за прекршај лице које поступи супротно одредбама из следећих чланова овог закона – члана 247. (члан 331. став 1. тачка 75.).

Одредбама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13) прописано је: да се никоме не може поново судити нити му може поново бити изречена прекршајна санкција за прекршај о коме је правноснажно одлучено у складу са законом (члан 8. став 1.); да прекршај може бити извршен чињењем или нечињењем (члан 10. став 1.); да је прекршај извршен нечињењем кад је пропуштање да се предузме одређено чињење прописом предвиђено као прекршај (члан 10. став 2.); да се прекршајни поступак не може покренути нити водити ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен (члан 84. став 1.) да покретање и вођење прекршајног поступка застарева у сваком случају кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост (члан 84. став 7.); да се прекршајни поступак завршава решењем о обустави кад суд утврди да је наступила застарелост за вођење прекршајног поступка (члан 248. став 1. тачка 6)).

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да јој је оспореним пресудама повређено право на правично суђење из члана 32. Устава. При томе наводи да је Прекршајни апелациони суд донео оспорену другостепену пресуду 24. новембра 2015. године, а да је апсолутна застарелост наступила 14. септембра 2015. године, те је самим тим повређена одредба члана 248. став 1. тачка б) Закона о прекршајима, као и право на правично суђење.

Уставни суд констатује да се застарелост за вођење прекршајног поступка рачуна од времена извршења прекршаја, као и да се према одредби члана 10. Закона о прекршајима, прекршај може извршити чињењем или нечињењем.

У конкретном случају, прекршај који је окривљеној стављен на терет из члана 331. став 1. тачка 75. у вези са чланом 247. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима је извршен нечињењем, односно пропуштањем да се предузме одређено чињење. Наведени прекршај се односи на недостављање података, непосредно или у писаној форми, Полицијској управи за град Београд о идентитету лица које је управљало возилом, и то у року од осам дана од дана пријема позива – у конкретном случају у року од осам дана од 25. децембра 2013. године, када је подносиатељка М. С. примила позив. Дакле последњи дан рока за достављање података је био 3. јануар 2014. године. Према члану 84. Закона о прекршајима, апсолутна застарелост за вођење прекршајног поступка наступа кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост која је прописана у ставу 1. поменутог члана, па би у конкретном случају застарелост за вођење поступка наступила 3. јануара 2016. године. Како је оспорена пресуда Прж. 20058/15 Прекршајног апелационог суда донета 24. новембра 2015. године, односно пре 3. јануара 2016. године када би наступила апсолутна застарелост, то је Уставни суд оценио да другостепеном пресудом није повређена одредба члана 248. став 1. тачка б) Закона о прекршајима, те самим тим није дошло ни до повреде права на правично суђење.

6. Подносиатељка уставне жалбе сматра да јој је повређено и право из члана 34. став 4. Устава, јер је „због исте радње и истог прекршајног дела М. С. већ прекршајно одговарала у поступку у коме је донета пресуда Прекршајног суда у Београду Пр. 132700/14 од 11. маја 2015. године и решење Прекршајног суда у Београду Пр. 167456/15 од 4. јануара 2016. године“.

Уставни суд је оценио да су овакви наводи подносиатељке о повреди начела *ne bis in idem* из члана 34. став 4. Устава, неосновани.

Наиме, у прекршајном поступку у коме су донете оспорене пресуде Прекршајног суда у Београду Пр. 132699/14 од 14. маја 2015. године и Прекршајног апелационог суда Прж. 20058/15 од 24. новембра 2015. године, окривљена је оглашена одговорном јер је „као корисник путничког возила регистарског броја ВГ 542 ЏЏ којим је дана 14. септембра 2013. године учињен прекршај детектован путем уређаја за утврђивање прекршаја у саобраћају, није непосредно или у писаној форми у остављеном року од осам дана од дана пријема позива 25. децембра 2013. године полицијском службенику УСП-а, ПУ за град Београд доставила податке о идентитету лица које је управљало возилом, чиме је учинила прекршај из члана 331. став 1. тачка 75. у вези са чланом 247. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“. Прекршајни поступак у коме су донете оспорене пресуде је покренут по захтеву Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Одељење за обраду и расветљавање саобраћајних прекршаја у Београду бр. 4-145-02614/14 од 27. фебруара 2014. године и односи се на догађај од 14. септембра 2013. године када је у 11 часова и 28 минута, ..., НН возач на локацији Б. – Т. в, крећући се крајњом левом саобраћајном траком починио саобраћајни прекршај из члана 332. став 1. тачка 8. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. При томе возило се кретало брзином од 75,1 km/h, а ограничење брзине кретања на том делу пута је 50 km/h.

Са друге стране, решењем Прекршајног суда у Београду Пр. 167456/15 од 4. јануара 2016. године обустављен је прекршајни поступак покренут и вођен против М. С. „због сумње да као корисник путничког возила регистарских ознака ВГ 542 ЏЏ којим је дана 14. септембра 2013. године учињен прекршај детектован путем уређаја за утврђивање прекршаја у саобраћају, није непосредно или у писаној форми у остављеном року од осам дана од дана пријема позива 25. децембра 2013. године полицијском службенику Управе саобраћајне полиције – Полицијске управе за град Београд доставила податке о идентитету лица које је управљало возилом, чиме би учинила прекршај из члана 331. став 1. тачка 75. Закона о безбедности саобраћаја на путевима“, јер је наступила застарелост за вођење прекршајног поступка. Овај прекршајни поступак је покренут по захтеву Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Одељење за обраду и расветљавање саобраћајних прекршаја у Београду бр. 4-145-02612/14 од 27. фебруара 2014. године и односи се на догађај од 14. септембра 2013. године, када је у 13 часова и 35 минута, ..., НН возач на локацији Ј. – Ж. А. б, крећући се средњом саобраћајном траком, починио саобраћајни прекршај из члана 332. став 1. тачка 8. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Возило се кретало брзином од 74,1 km/h, а ограничење брзине кретања на том делу пута је 50 km/h.

С тим у вези, Уставни суд подсећа да је у Одлуци Уж-1285/2012 од 26. марта 2014. године поставио критеријуме на основу којих врши оцену да ли је дошло до повреде начела *ne bis in idem*. У конкретном случају, предмет уставне жалбе су два животна догађаја, из којих се могу јасно издвојити два казнена дела – два прекршаја из члана 331. став 1. тачка 75. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Уставни суд констатује да наизглед постоји идентитет дела, то јест да се чињенични описи прекршаја, као и правна квалификација прекршаја поклапају. Међутим до упоређиваних прекршајних поступака је дошло зато што је НН особа, возач Audiја¹⁶ регистарских ознака ВГ 542 ЏЏ, истог дана – 14. септембра 2013. године учинила два иста прекршаја у различито време, на различитим локацијама и при другим околностима. Наиме, у прекршајном поступку у коме су донете оспорене пресуде реч је о 11 часова и 28 минута, на локацији Б. – Т. в, при чему се та особа кретала крајњом левом саобраћајном траком брзином од 75,1 km/h, а максимална дозвољена брзина је 50 km/h. У прекршајном поступку у коме је донето решење Пр. 167456/15 реч је о 13 часова и 35 минута, на локацији Ј. – Ж. А. б, при чему се НН особа кретала средњом саобраћајном траком брзином од 74,1 km/h, а максимална дозвољена брзина је 50 km/h. Подносиатеља уставне жалбе је примила два позива истог дана (25. децембра 2013. године) да непосредно или у писаној форми полицијском службенику достави податке о идентитету лица које је управљало возилом, а што она у оба случаја није учинила. Наведена пропуштања подносиатеље су квалификована као два прекршаја из члана 331. став 1. тачка 75. у вези са

16 Корисник наведеног возила је подносиатеља уставне жалбе

чланом 247. став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима. При томе је дошло до покретања два прекршајна поступка различитим захтевима Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Одељење за обраду и расветљавање саобраћајних прекршаја у Београду, донетим истог дана.

Уставни суд је, имајући у виду све наведено, те чињеницу да наизглед постоји чињенични и правни идентитет између упоређиваних прекршајних поступака, утврдио да је подносиатељка суштински гоњена за различита дела која су учињена у другачијим временским тренуцима, на различитим локацијама, те да околности дела нису биле исте. Из различитих животних догађаја, односно две вожње колима којима је прекорачена брзина, проистекла су два позива подносиатељки уставне жалбе од истог дана (25. децембра 2013. године) да се изјасни о идентитету лица које је управљало возилом којим је прекорачена брзина. Како подносиатељка уставне жалбе није поступила по позиву овлашћеног органа у року од осам дана, проистекла су два прекршајна поступка. Уставни суд указује да постоји правни идентитет између упоређиваних дела, али да суштински није реч о истим делима имајући у виду све околности догађаја.

Стога, у конкретном случају, подносиатељки уставне жалбе није повређено право из члана 34. став 4. Устава оспореним пресудама.

7. Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да оспореним пресудама Прекршајног суда у Београду Пр. 132699/14 од 14. маја 2015. године и Прекршајног апелационог суда Прж. 20058/15 од 24. новембра 2015. године подносиатељки уставне жалбе нису повређена права на правично суђење и на правну сигурност у казненом праву, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 34. став 4. 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.

8. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3578/2016 од 21. марта 2019. године

**Повреда права на правну сигурност у казненом праву,
из члана 34. став 4. Устава
(кривични поступак)**

Полазећи од тога да је циљ члана 34. став 4. Устава забрана понављања поступка који је окончан одлуком која је стекла статус *res iudicata*, да је утврђено да је против подносиоца уставне жалбе најпре правноснажно обустављен прекршајни поступак, који се у смислу одредаба члана 34. став 4. и члана 33. став 8. Устава изједначава са кривичним поступком, те да је након правноснажности прекршајног решења оглашен кривим за

кривично дело које се односило на исто понашање и исте радње за које је претходно вођен и обустављен прекршајни поступак, због чега правноснажно обустављање поступка за прекршај из члана 6. став 3. ЗЈРМ у конкретном случају представља сметњу за његово кривично гоњење због кривичног дела увреда, Уставни суд је, заснивајући своју оцену пре свега на тумачењу члана 4. Протокола 7 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода коју је дао Европски суд за људска права, закључио да је оспореном пресудом, у делу којим је осуда за кривично дело увреде учињено према Д.М. постала правноснажна, дошло до повреде начела *ne bis in idem*. Како је тиме подносиоцу уставне жалбе повређено право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено чланом 34. став 4. Устава, Суд је усвојио уставну жалбу, уз одређивање да се штетне последице утврђене повреде права отклоне поништајем оспорене другостепене пресуде и поновиним одлучивањем надлежног суда о жалби подносиоца изјављеној против првостепене пресуде.

У односу на оспорени акт Републичког јавног тужилаштва којим је бранилац подносиоца уставне жалбе обавештен да то тужилаштво није нашло основа за подизање захтева за заштиту законитости против оспорених одлука, Уставни суд је оценио да овај акт не представља појединачни акт из члана 170. Устава против кога се може изјавити уставна жалба, јер се обавештењем јавног тужиоца да нема основа за изјављивање захтева за заштиту законитости не одлучује о правима лица које је иницирало коришћење тог правног средства, па је у овом делу уставну жалбу одбацио као недопуштену.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Ј. изјављена против пресуде Вишег суда у Јагодини Кж1. 248/15 од 29. септембра 2015. године и утврђује се да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбом члана 34. став 4. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Вишег суда у Јагодини Кж1. 248/15 од 29. септембра 2015. године, у делу којим се потврђује први став изреке пресуде Основног суда у Параћину К. 294/13 од 6. априла 2015. године и одређује се да наведени суд донесе нову одлуку о жалби браниоца окривљеног Д. Ј. изјављеној против првог става изреке пресуде Основног суда у Параћину К. 294/13 од 6. априла 2015. године.

3. Одбацује се уставна жалба Д. Ј. изјављена против акта Републичког јавног тужилаштва Ктз. 1104/15 од 22. јануара 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Ј. из С. код Параћина је, 26. новембра 2015. године, преко пуномоћника З. Т, адвоката из Параћина, Уставном суду поднео уставну жалбу

против пресуде Вишег суда у Јагодини означене у изреци, коју је допунио поднеском од 26. фебруара 2016. године, оспоравајући и акт Републичког јавног тужилаштва Ктз. 1104/15 од 22. јануара 2015. године, а све због повреде права на правну сигурност у казненом праву, зајемченог одредбом члана 34. став 4. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава другостепена судска одлука којом је подносилац уставне жалбе правноснажно оглашен кривим због извршења три кривична дела увреде и осуђен на јединствену новчану казну у износу од 30.000,00 динара.

У уставној жалби је наведено да је оспореном пресудом повређено начело *ne bis in idem*, јер је против подносиоца уставне жалбе претходно вођен прекршајни поступак поводом истог животног догађаја који је обустављен због наступања застарелости гоњења. Подносилац је истакао да се другостепени суд није осврнуо на жалбене наводе који се односе на повреду начела *ne bis in idem* иако је решење о обустави прекршајног поступка донето у току предметног кривичног поступка, на шта је у жалби окривљени јасно указивао.

Подносилац уставне жалбе је истакао захтев да Уставни суд утврди повреду права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. став 4. Устава.

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 слободe 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 поступку пред Уставним судом утврђено је да су поводом истог животног догађаја против подносиоца уставне жалбе истовремено вођена два казнена поступка, и то прекршајни поступак због прекршаја из члана 6. став 3. Закона о јавном реду и миру, и кривични поступак због три кривична дела увреде из члана 170. став 1. Кривичног законика. Прекршајни поступак је у току трајања првостепеног кривичног поступка обустављен услед наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења, а кривични поступак је правноснажно окончан оспореном пресудом, којом је подносилац оглашен кривим због три кривична дела увреде из члана 170. став 1. Кривичног законика и осуђен на јединствену новчану казну у износу од 30.000,00 динара.

У прекршајном поступку који је вођен пред Прекршајним судом у Параћину у предмету Пр. 1116/13 (раније Пр. 889/12), подносиоцу уставне жалбе је стављано на терет да је дана 6. маја 2012. године око 18,00 сати у селу С. на месту званом „С.“, нарушио јавни ред и мир, вршењем насиља према другом, на тај начин што је услед раније нарушених међуљудских

односа, након краће свађе физички насрнуо на Д. М. и задао му два ударца отвореном шаком у пределу главе, где је том приликом оштећени задобио лаке телесне повреде. Решењем Прекршајног суда у Параћину Пр. 1116/13 од 12. маја 2014. године, које је постало правноснажно 2. јуна 2014. године обустављен је наведени прекршајни поступак услед наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења.

Оспореном пресудом правноснажно је окончан кривични поступак који је вођен против подносиоца уставне жалбе по приватној кривичној тужби Д. М, Де. М. и П. М, због три кривична дела увреде из члана 170. став 1. Кривичног законика, у којем је подносиоцу стављено на терет да је дана 6. маја 2012. године око 18,30 часова испред капије од ограда код колибе приватног тужиоца Д. М. пришао приватном тужиоцу и изненада га са своје обе руке ударио песницама у обе слепоочнице, и затим упутио увредљиве речи: „Зашто ти опет свираш к.“, и након упућених речи, пришао приватном тужиоцу и изненада га са своје обе руке ударио песницама у обе слепоочнице; док је истог дана на истом месту око 19,30 при чему је могао да схвати значај свог дела и да управља својим поступцима, свестан да је његово дело забрањено, а приватним тужиоцима Де. и П. М. упутио увредљиве речи : „Можете ви мене да ухватите за к.“

Из првостепене пресуде Вишег суда у Параћину К. 294/13 од 6. априла 2015. године произлази да је кривични суд у току поступка имао сазнања да се против окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, водио прекршајни поступак поводом истог животног догађаја, који је обустављен услед наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења, као и да је решење о обустави постало правноснажно 2. јуна 2014. године. У образложењу првостепене пресуде је наведено да је став суда да се у конкретном кривичном поступку који се води против окривљеног за кривично дело које је саставни део догађаја поводом које је правноснажно окончан прекршајни поступак у којем је заштитни објекат био јавни ред и мир, док је заштитни објекат у кривичном поступку част и углед приватног тужиоца, те како се не ради о истом заштитном објекту, па су се у радњама окривљеног стакла обележја и кривичног дела и прекршаја, чиме се, и поред обуставе прекршајног поступка омогућава оштећеном да заштити своју част и углед.

Из жалбе окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, којом је оспоравао првостепену пресуду Основног суда у Параћину К. 294/13 од 6. априла 2015. године произлази да је окривљени истакао повреду начела *ne bis in idem* указујући на прекршајни поступак који је поводом истог догађаја вођен и правноснажно обустављен против њега, а да првостепена пресуда не садржи јасно образложење разлога о одлучним чињеницама, да ли се у конкретном случају ради о већ пресуђеној ствари.

Оспореном пресудом Вишег суда у Јагодини Кж1. 248/15 од 29. септембра 2015. године одбијене су као неосноване жалбе окривљених и приватних тужилаца и ожалбена првостепена пресуда је потврђена. У образложењу оспорене другостепене пресуде није оцењен жалбени навод о истакнутој повреди начела *ne bis in idem*.

4. Одредбом члана 34. став 4. Устава утврђено је да нико не може бити гоњен и кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, као и да истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело, док је одредбом члана 33. став 7. Устава утврђено да лице које је окривљено или коме се суди за кривично дело није дужно да даје исказе против себе или против лица блиских себи, нити да призна кривицу.

Одредбама члана 4. Законика о кривичном поступку («Службени гласник РС», бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) прописано је да нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен (став 1.), те да правноснажна судска одлука не може бити измењена на штету окривљеног (став 2.).

Одредбом члана 170. став 1. Кривичног законика («Службени гласник РС», бр. 85/05, 88/05 и 107/05) (у даљем тексту: КЗ) прописано је: да ко увреди другог, казниће се новчаном казном од двадесет до сто дневних износа или новчаном казном од четрдесет хиљада до двеста хиљада динара.

Одредбом члана 6. став 3. Закона о јавном реду и миру («Службени гласник РС», бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 и 101/05) (у даљем тексту: ЗЈРМ) прописано је да ко вређањем или злоупотребом другог, вршењем насиља над другим, изазивањем туче или учествовањем у њој, угрожава спокојство грађана или ремети јавни ред и мир - казниће се новчаном казном до 30.000 динара или казном затвора до 60 дана.

5. Разматрајући наводе уставне жалбе о истакнутој повреди права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. Устава, Уставни суд је утврдио да подносилац указује на повреду начела *ne bis in idem* гарантовану одредбом члана 34. став 4. Устава.

Из навода уставне жалбе и достављене документације Уставни суд је утврдио да је поводом истог животног догађаја против подносиоца уставне жалбе најпре правноснажно обустављен прекршајни поступак решењем Прекршајног суда у Параћину Пр. 1116/13 од 12. маја 2014. године, које је постало правноснажно 2. јуна 2014. године, због прекршаја против јавног реда и мира учињеног на тај начин што је подносилац 6. маја 2012. године око 18,00 часова у селу С. вршио насиље према Д. М, тако што је након краће свађе физички насрнуо на њега, задао му два ударца отвореном шаком у пределу главе наневши оштећеном лаке телесне повреде, а да је, након тога, оспореним пресудама у кривичном поступку подносилац уставне жалбе правноснажно оглашен кривим што је 6. маја 2012. године око 18,30 часова испред капије приватног тужиоца пришао Д. М. ударио га песницама у обе слепоочнице и затим упутио напред цитиране увредљиве речи, те је истог дана око 19,30 приватним тужиоцима Де. М. и П. М. такође упутио увредљиве речи цитиране у тачки 3. образложења ове одлуке.

Уставни суд указује на то да је у више својих одлука (видети, између

осталих, Одлуку Уж-1285/2012 од 26. марта 2014. године), указао да је приликом оцене навода уставне жалбе о повреди права на правну сигурност у казненом праву из члана 34. став 4. Устава, потребно утврдити: прво, да ли су оба поступка која су вођена против подносиоца уставне жалбе вођена за дело које по својој природи представља кажњиво дело, односно да ли су казне по својој природи била казненоправне; друго, да ли су дела због којих се подносилац казнено гони иста (*idem*); треће, да ли је постојала двострукост поступка (*bis*).

5.1. Испитујући први услов, односно да ли су оба поступка која су вођена против подносиоца вођена за дело које по својој природи представља кажњиво дело, Уставни суд је, полазећи од „мерила Енгал“ на основу којих се утврђује да ли се конкретан прекршајни поступак односио на „кривичну“ ствар (правна квалификација дела према домаћем законодавству, природа дела која подразумева два кумулативна подкритеријума - обим прекршене норме и сврху казне, као и природу и степен тежине казне), а имајући у виду утврђено чињенично стање у тачки 3. образложења ове одлуке, те уставноправни оквир заштите начела забране двоструке угрожености прокламованог одредбом члана 34. став 4. у вези са чланом 33. став 8. Устава, Уставни суд је оценио да прекршајни поступак који је вођен за дело које по својој природи и тежини и сврси запређене санкције представља кажњиво дело.

Стога је Уставни суд утврдио да је у конкретном случају испуњен први услов за утврђивање повреде начела *ne bis in idem*, те да су против подносиоца уставне жалбе истовремено вођена два казнена поступка.

5.2. Везано за друго спорно питање, Уставни суд налази да је питање утврђивања идентитета дела кључно питање, с обзиром на то да се једним друштвено неприхватљивим понашањем могу истовремено угрозити различита заштићена добра, те остварити обележја два или више кажњивих дела, која могу бити у надлежности истог или различитих органа гоњења исте државе. Ово питање је нарочито важно у оним случајевима у којима би последице прешироког тумачења начела *ne bis in idem* биле штетне у заштити темељних друштвених вредности и сврси која се остварује у сваком појединачном казненом поступку.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд је утврдио да је предмет и прекршајног и кривичног поступка један животни догађај. Наиме, подносиоцу уставне жалбе у прекршајном поступку који је обустављен услед наступања апсолутне застарелости гоњења, стављано на терет да је дана 6. маја 2012. године око 18,00 сати у селу С. на месту званом „С.“, нарушио јавни ред и мир, вршењем насиља према другом, на тај начин што је услед раније нарушених међуљудских односа, након краће свађе физички насрнуо на Д. М. и задао му два ударца отовреном шаком у пределу главе, где је том приликом оштећени задобио лаке телесне повреде, а да је оспореном пресудом правноснажно окончан кривични поступак који је вођен против подносиоца уставне жалбе по приватној кривичној тужби Д. М, Де. М. и П. М, због три кривична дела увреде из члана 170. став 1. Кривичног законика, у којем је, између осталих дела подносилац оглашен кривим и да

је дана 6. маја 2012. године око 18,30 часова пришао приватном тужиоцу Д. М. и изненада га рукама ударио песницама у обе слепоочнице, и затим упутио увредљиве речи.

Дакле, Уставни суд закључује да су чињенице на основу којих је утврђена кривична одговорност подносиоца уставне жалбе оспореном пресудом у односу на оштећеног Д. М. чињенично идентичне инкриминисаним радњама које су подносиоцу уставне жалбе биле стављене на терет у прекршајном поступку у којем је решење о обустави поступка стекло својство *res iudicata*. Наиме, догађаји због којег су против подносиоца вођена два поступка десили су се за време сукоба (вербалног и физичког) у селу С. 6. маја 2012. године у којем је подносилац уставне жалбе физички насрнуо на Д. М, ударио га затвореним шакама у пределу главе и нанео му телесне повреде уз изговарање увредљивих речи. Уставни суд указује на то да, без обзира на то што је у одлукама прекршајног и кривичног суда наведено различито време предузимања инкриминисаних радњи у односу на овог оштећеног (у прекршајном је наведено 18,00, а у кривичном 18,30), у току наведених судских поступака није било спорно да се конкретно ради о једном догађају у којем је исти оштећени задобио телесне повреде и био увређен изговореним речима од стране подносиоца уставне жалбе, док су још две особе у истом догађају имале својство оштећених у кривичном поступку због увредљивих речи које им је подносилац уставне жалбе упућивао након физичког напада на Д. М, с тим да те инкриминисане радње нису биле обухваћене одлуком прекршајног суда, те стога у том делу (у односу на приватне тужиоце Де. и П. М.) оспореном пресудом није дошло до повреде начела забране двоструке кажњивости.

Стога је Уставни суд утврдио да је и други услов у испитивању евентуалне повреде начела *ne bis in idem* испуњен у односу на одлуку суда која се тиче оштећеног Д. М, те да су дела која су подносиоцу уставне жалбе у обустављеном прекршајном поступку била стављена на терет и због којих је подносилац оспореном пресудом оглашен кривим због кривичног дела учињеног према Д. М. – иста (*idem*).

5.3. Испитујући трећи услов, односно да ли је у конкретном случају постојала двострукост поступка (*bis*), Уставни суд указује на то да се начело *ne bis in idem* примењује, не само, у казним поступцима који се воде узастопно (видети нпр. Одлуку Уставног суда Уж-1285/2012 од 26. марта 2014. године), већ обухвата и поступке који се воде истовремено (видети Одлуку Уж-3312/2016 од 5. априла 2018. године), те је стога, у конкретном случају утврдио да, иако је кривични поступак покренут након покретања прекршајног поступка, против подносиоца уставне жалбе у периоду од 20. јуна 2012. године (када је покренут кривични поступак) до 2. јуна 2014. године (када је решење о обустави прекршајног поступка постало правноснажно) истовремено су се водила два казнена поступка. Поред тога Уставни суд је утврдио да је предметни прекршајни поступак окончан обуставом поступка услед наступања апсолутне застарелости прекршајног гоњења, те је судска одлука о обустави прекршајног поступка стекла својство правноснажности (*res iudicata*) у току првостепеног кривичног поступка, након чега је

подносилац правноснажно оглашен кривим у кривичном поступку. Стога је Уставни суд утврдио да је испуњен и трећи услов у испитивању повреде начела забране двоструке кажњивости, те да је у конкретном случају постојала двострукост поступка у оном делу у којем се кривични поступак против подносиоца уставне жалбе водио због кривичног дела увреде према оштећеном Д. М.

Полазећи од тога да је циљ члана 34. став 4. Устава забрана понављања поступка који је окончан одлуком која је стекла статус *res iudicata*, да је Уставни суд утврдио да је против подносиоца уставне жалбе првобитно правноснажно обустављен прекршајни поступак, који се у смислу одредаба члана 34. став 4. и члана 33. став 8. Устава изједначава са кривичним поступком, те да је након правноснажности прекршајног решења он оглашен кривим за кривично дело које се односило на исто понашање и исте радње за које је претходно вођен и обустављен прекршајни поступак, и које је обухватало у суштини исте чињенице, због чега правноснажно обустављање поступка за прекршај из члана 6. став 3. ЗЈРМ у конкретном случају представља сметњу за његово кривично гоњење због кривичног дела увреда, заснивајући своју оцену пре свега на тумачењу члана 4. Протокола 7 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, коју је дао Европски суд за људска права, Уставни суд је закључио да је оспореном пресудом, у делу којим је осуда за кривично дело увреде учињено према Д. М. постала правноснажна, дошло до повреде начела *ne bis in idem*.

6. С обзиром на све напред изложено, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбом члана 34. став 4. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде права могу отклонити поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да Виши суд у Јагодини поново одлучи о жалби подносиоца, односно његовог браниоца изјављеној против првог става изреке првостепене пресуде, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Испитујући испуњеност претпоставки за вођење поступка по поднетој уставној жалби у односу на оспорени акт Републичког јавног тужилаштва Ктз. 1104/15 од 22. јануара 2015. године, којим је бранилац подносиоца уставне жалбе обавештен да то тужилаштво није нашло основа за подизање захтева за заштиту законитости против оспорених одлука, Уставни суд је, у више својих решења, оценио да оспорени акт не представља појединачни акт из члана 170. Устава против кога се може изјавити уставна жалба. Ово из разлога што иницијатива за подизање захтева за заштиту законитости не подразумева право подносиоца да се ово ванредно правно средство изјави, те се стога обавештењем јавног тужиоца да нема основа за изјављивање захтева за заштиту законитости не одлучује о правима лица које је иницирало коришћење тог правног средства.

Стога је Уставни суд, у овом делу, уставну жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у тачки 3. изреке.

8. 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 суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7705/2015 од 4. априла 2019. године

Нису повређена права права на правично суђење, на једнаку заштиту права и на правно средство, на слободу кретања и на рад, зајемчена одредбама члана 32. став 1, чл. 36, 39. и 60. Устава (кривични поступак)

Уставни суд је оценио да оспореним решењима Вишег суда у Београду – Посебно одељење и Апелационог суда у Београду – Посебно одељење подносиоцу уставне жалбе нису повређена Уставом зајемчена права из члана 32. став 1. и чл. 36, 39. и 60.

Оваква одлука је утемељена на разлозима датим у образложењу Одлуке Уставног суда Уж-1438/2018 (Уж-8863/2014) од 6. децембра 2018. године, која је у целини објављена на интернет страници Суда.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. М. изјављена против решења Вишег суда у Београду - Посебно одељење К.По1. 57/13 од 17. јануара 2014. године (исправљено решењем Вишег суда у Београду – Посебно одељење К.По1. 57/13 од 28. јануара 2014. године), К.По1. 57/13 од 17. априла 2014. године и К.По1. 70/11 од 6. фебруара 2015. године и решења Апелационог суда у Београду - Посебно одељење Кж2. По1. 53/14 од 11. фебруара 2014. године, Кж2.По1. 197/14 од 16. маја 2014. године, Кж2.По1. 432/14 од 6. новембра 2014. године и Кж2.По1. 70/15 од 26. фебруара 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

М. М. из Београда је 20. марта 2014. године, преко пуномоћника И. Д, адвоката из Београда, поднео Уставном суду уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду – Посебно одељење К.По1. 57/13 од 17. јануара 2014. године (исправљено решењем Вишег суда у Београду – Посебно одељење К.По1. 57/13 од 28. јануара 2014. године) и решења Апелационог суда у

Београду - Поседно одељење Кж2.По1. 53/14 од 11. фебруара 2014. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство, права на слободу кретања и права на рад, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и чл. 36, 39. и 60. Устава Републике Србије, као и због повреде права из чл. 6. и 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 2. Протокола 4. Европске конвенције, која је заведена под бројем Уж-2546/2014.

М. М. је 18. јуна 2014. године, преко истог пуномоћника, поднео Уставном суду уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду – Поседно одељење К.По1. 57/13 од 17. априла 2014. године и решења Апелационог суда у Београду – Поседно одељење Кж2.По1. 197/14 од 16. маја 2014. године, због повреде права из члана 32. став 1. и чл. 36, 39. и 60. Устава, као и због повреде права из чл. 6, 8. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 2. Протокола 4. Европске конвенције, која је заведена под бројем Уж-5315/2014.

М. М. је 12. децембра 2014. године, преко истог пуномоћника, поднео Уставном суду уставну жалбу против решења Апелационог суда у Београду – Поседно одељење Кж2.По1. 432/14 од 6. новембра 2014. године, због повреде права из члана 32. став 1. и чл. 36, 39. и 60. Устава, као и због повреде права из чл. 6. и 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 2. Протокола 4. Европске конвенције која је заведена под бројем Уж-8903/2014.

М. М. је 1. априла 2015. године, преко истог пуномоћника, поднео Уставном суду уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду – Поседно одељење К.По1. 70/11 од 6. фебруара 2015. године и решења Апелационог суда у Београду – Поседно одељење Кж2.По1. 70/15 од 26. фебруара 2015. године, због повреде права из члана 32. став 1. и чл. 36, 39. и 60. Устава, као и због повреде права из чл. 6, 8. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 2. Протокола 4. Европске конвенције која је заведена под бројем Уж-2272/2015.

Уставни суд је, имајући у виду да је у сва четири предмета исти подносилац који оспорава решења о продужењу мере забране напуштања боравишта уз привремено одузимање путне исправе која су донета у истом кривичном поступку, спојио списе предмета Уж-2272/2015, Уж-8903/2014 и Уж-5315/2014 списима предмета Уж-13365/2018 (стари број: Уж-2546/2014), ради вођења јединственог поступка и доношења једне одлуке.

2. Уставни суд је, на седници одржаној 6. децембра 2018. године, донео Одлуку Уж-1438/2018 (стари број: Уж-8863/2014) којом је одбио као неосновану уставну жалбу М. Ђ. изјављену против решења Апелационог суда у Београду - Поседно одељење Кж2.По1. 432/14 од 6. новембра 2014. године и Кж2.По1. 70/15 од 26. фебруара 2015. године и решења Вишег суда у Београду - Поседно одељење К.По1. 70/11 од 6. фебруара 2015. године.

Уставни суд је из садржине уставне жалбе М. М. и на основу увида у приложене доказе, утврдио да оспорава иста решења као и подносилац уставне жалбе у предмету Уж-1438/2018 (стари број: Уж-8863/2014), као и

решења која су им претходила, те да су оба подносиоца била у битно сличној чињеничној и правној ситуацији.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспореним решењима Вишег суда у Београду – Посебно одељење К.По1. 57/13 од 17. јануара 2014. године (исправљено решењем Вишег суда у Београду – Посебно одељење К.По1. 57/13 од 28. јануара 2014. године), К.По1. 57/13 од 17. априла 2014. године и К.По1. 70/11 од 6. фебруара 2015. године и решењима Апелационог суда у Београду – Посебно одељење Кж2. По1. 53/14 од 11. фебруара 2014. године, Кж2.По1. 197/14 од 16. маја 2014. године, Кж2.По1. 432/14 од 6. новембра 2014. године и Кж2.По1. 70/15 од 26. фебруара 2015. године, подносиоцу уставне жалбе нису повређена Уставом зајемчена права на која се позвао.

Оваква одлука је утемељена на разлозима датим у образложењу Одлуке Уставног суда Уж-1438/2018 (стари број: Уж-8863/2014) од 6. децембра 2018. године, која је објављена на интернет страници Суда.

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 одбио као неосновану.

3. Следом изнетог, 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-13365/2018 (Уж-2546/2014)
од 4. априла 2019. године

(„Службени гласник РС“, број 32/19)

** Поводом Одлуке Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014) од 4. априла 2019. године, судија Уставног суда др Томислав Стојковић издвојио је несајласно мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 32/19, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у предмету Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014)

Веома ми је жао, уз дужно поштовање се не могу придружити већини колега судија о основаности одлуке Уставног суда и користим право да изнесем разлоге свог неслагања.

На седници Суда одржаној 10.04.2019. године, Уставни суд је у предмету Уж-13365/2018 (Уж- 2546/2014) одбио као неосновану уставну жалбу М.М. изјављену против решења Вишег суда у Београду - Посебно одељење КПО 1/57/13 од 17. јануара 2014. године (исправљено решење Вишег суда у Београду - Посебно одељење КТПО 57/13 од 28. јануара 2014. године), КПО 1. 57/13 од 17. априла 2014 године и КПО 1. 70/11 од 06. фебруара 2015. године и решења Апелационог суда у Београду - Посебно одељење Кж2 По 1. 53/14 од 11 фебруара 2014. године, Кж2 По 1. 197/14 од 16 маја 2014. године, Кж2.

По1. 423/14 од 6. новембра 2014. године и Кж2. По1. 70/15 од 26. фебруара 2015. године, због повреде права на слободу кретања из члана 39. Устава Републике Србије.

У образложењу оспорене одлуке стоји само једна лапидарна констатација, да се ради о оспореним решењима која су претходила овој одлуци у предмету Уж-1438/2018 (стари број 8863/2014), или и да су подносиоци били у битно сличној чињеничној и правној ситуацији.

То не може представљати уставноправне разлоге одбијајуће одлуке без анализе чињеница и околности које су супротне ономе што се правним закључком Уставног суда констатује. У овом предмету је неспорно да се подносилац уставне жалбе уз дозволу суда два пута путовао у Лондон и Црну Гору, као и да је положио јемство од 12.000.000,00 евра које премашује евентуалну накнаду у смислу финансијске обавезе према Републици Србији, па из тих разлога не постоје индиције које указују да постоји стварна опасност од бекства и да кривични поступак неће бити несметано вођен.

Узимајући у обзир одредабе члана 39. Устава и закона неопходно је истаћи повезаност са одредбама члана 20. Устава, којим је предвиђена могућност ограничења људских и мањинских права под следећим условима:

- 1) да је такво ограничење допуштено Уставом и прописано законом;
- 2) да ограничење служи сврси коју Устав допушта;
- 3) да је таква врста ограничења неопходна и потребна у демократском друштву;
- 4) да се ограничењем не задире у суштину зајемченог права.

Истим чланом је утврђена обавеза свих државних органа, нарочито судова, да у случају постојања ограничења Уставом гарантованих права посебно воде рачуна о постојању и успостављању правичне равнотеже између средства које се користи (ограничено уставно право) и циља који се жели постићи (заштита права других или заштита вредности демократског друштва: ово пре свега подразумева обавезу да се у сваком конкретном случају има у виду суштина права која се ограничава, важност сврхе ограничења, природа и обим ограничења, однос ограничења са сврхом ограничења, као и да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права).

На овом месту треба истаћи да је слобода кретања (и настањивања) једно од основних личних права појединца које јемчи Устав и да Устав у члану 39. став 1. сваком лицу гарантује да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати. Наведене слободе нису апсолутне, будући да Устав у ставу 2. истог члана допушта могућност њиховог ограничења и упућује на закон који регулише ограничење ових слобода, који мора бити везан општим уставним правилом које дефинише садржај, квалитет и обим законских овлашћења у материји људских права (члан 18. став 2.) и границама у којима Устав допушта ограничење људских права (члан 20. став 1.). Истовремено, Устав непосредно утврђује разлоге који могу бити основ за ограничење, међу којима је, поред осталих, и вођење кривичног поступка.

За нормалан ток кривичног поступка потребно је, поред осталог, присуство одређених лица, посебно окривљеног. Мере за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка су, сагласно одредбама члана 188. ЗКП: позив, довођење, забрана прилажења, састајања или комуницирања са одређеним лицем и посеђивања одређених места, забрана напуштања боравишта, јемство, забрана напуштања стана и притвор. Према окривљеном који се крије или се не може утврдити његова истоветност или у својству оптуженог очигледно избегава да дође на главни претрес, или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства, може се, сагласно одредби члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП одредити притвор. Међутим, ако наведени услови нису испуњени, већ постоје само околности које указују да би окривљени могао побећи, сакрити се, отићи у непознато место или у иностранство, неће се одредити притвор, као најтежа мера за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка, већ мера забране напуштања боравишта, као „средња“ мера између слободе и притвора.

Полазећи од до сада наведеног, као и од установљене праксе Европског суда за људска права (видети, поред осталих, пресуду у предмету *Miazdyk ĩroyĭiv Пољске*, број 23592/07 од 24. јануара 2012. године, ст. 29. до 41.), становишта сам да се приликом оцене да ли је дошло до повреде права на слободу кретања мора испитати: 1) да ли је било ограничења слободе кретања; 2) да ли је ограничење било изричито прописано законом и која је његова сврха; 3) да ли је ограничење пропорционално циљу који се жели постићи у демократском друштву.

Испитујући да ли је у конкретном случају било ограничења слободе кретања подносиоца уставне жалбе, неспорно је да до ограничења исте дошло, будући да подносилац уставне жалбе оспорава решења којима му је правноснажно продужавана мера забране напуштања боравишта уз привремено одузимање путне исправе. То даље значи да како би ово ограничење било у складу са одредбом члана 39. став 2. Устава, оно мора бити прописано (и у складу са) законом, а у циљу несметаног вођења кривичног поступка, и мора бити „неопходно у демократском друштву“ (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Raimondo ĩroyĭiv Италије*, од 22. фебруара 1994, серија А број 281-А, став 39.).

Оцењујући испуњеност другог услова, ограничење слободе кретања подносиоца (доношење мере о забрани напуштања боравишта уз привремено одузимање путне исправе) прописано законом – Закоником о кривичном поступку (члан 199.) и да је сврха продужења наведене мере била несметано вођење кривичног поступка, односно обезбеђење присуства подносиоца у кривичном поступку који се против њега водио, како то и стоји у образложењу оспорених решења надлежних судова, сходно томе, ограничење слободе кретања подносиоца уставне жалбе тежило је легитимном циљу утврђеним одредбом члана 39. став 2. Устава, тј. вођењу кривичног поступка. Остаје да се утврди да ли је трајање мере забране напуштања боравишта било пропорционално циљу који се жели постићи.

Приликом испитивања трећег услова, битно је назначити да ли је овакво ограничење слободе кретања подносиоца, а ради несметаног вођења кривичног поступка, заиста било и неопходно, односно да ли је ограничење било пропорционално циљу који се жели постићи у демократском друштву.

У ситуацији када постоје два или више супротстављених права или интереса, чије уживање је гарантовано Уставом, задатак редовних судова је да, ценећи околности сваког конкретног случаја, успоставе равнотежу између тих супротстављених права, или да, уколико дају превагу једном праву над другим, своју одлуку детаљно образложе, посебно водећи рачуна о значају, садржини и границама тих права, односно да обезбеде да свако ограничење буде оправдано и сразмерно.

У конкретном случају, мера забране напуштања боравишта уз привремено одузимање путне исправе је према подносиоцу до дана подношења уставне жалбе (12. децембар 2014. године) трајала једну годину и скоро пет месеци, а била је на снази и 14. марта 2018. године, дакле три године и три месеца након подношења уставне жалбе, односно укупно четири године и осам месеци. Наведена мера је према подносиоцу уставне жалбе одређена истовремено са мером јемства у висини од 12.000.000,00 евра, а након што се подносилац налазио у притвору нешто више од седам месеци (видети горе тачку 3Б образложења).

У конкретном случају трајање наведене мере, само по себи, не може се узети као једини основ за утврђивање да ли је постигнута равнотежа између општег интереса у несметаном вођењу кривичног поступка и личног интереса подносиоца да у потпуности ужива слободу кретања. Ово питање се мора процењивати у зависности од околности сваког конкретног случаја. Ограничење може бити оправдано у датом случају само ако постоје јасни показатељи истинског јавног интереса који превазилазе право појединца на слободу кретања (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Најибевли њројив Азердејџана*, од 10. јула 2008. године, број 16528/05, став 63.).

Мера забране напуштања боравишта уз привремено одузимање путне исправе према подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима је продужена јер су надлежни судови нашли да постоје околности које указују на опасност од бекства подносиоца, а које су се по њиховој оцени, огледале у следећем:

1) да је подносилац као власник, сувласник и одговорно лице у већем броју правних лица на територији Републике Србије, Републике Кипар, Холандских Антила и Девичанских острва изградио бројне личне и пословне контакте у земљи и у иностранству и да поседује знатна финансијска средства;

2) тежини кривичних дела која су му стављена на терет и висини прописаних казни.

Редовни судови су сматрали да „наведено у међусобној повезаности оправдава бојазан да би оптужени у случају боравка на слободи могао напустити територију Републике Србије, односно да постоји опасност од бекства и скривања оптуженог“, те да „и даље постоје околности које

указују да би окривљени могао побећи, сакрити се, отићи у непознато место или у иностранство“, те да износ положеног јемства од 12.000.000,00 евра „иако изузетно висок, за овог оптуженог, обзиром на његове досадашње привредне активности, није довољна мера обезбеђења присуства у кривичном поступку“.

Другим речима, редовни судови су закључили да чињеница да подносилац има значајна финансијска средства и бројне личне и пословне контакте у земљи и иностранству, уз тежину кривичних дела која су му стављена на терет, указује на опасност од бекства.

Ценећи све чињенице и околности случаја, истичем да тежина запрећене казне мора бити цењена у вези са бројним другим чињеницама, јер се тек након оцене свих битних и за конкретан случај специфичних околности може или потврдити постојање могуће опасности од бекства и оправдати продужење мере или оповргнути постојање те околности. Уставни суд је у више својих одлука стао на становиште да се приликом процене да ли постоји опасност од бекства нарочито морају узети у обзир, поред осталог, карактер окривљеног, његово понашање пре и након одређивања мере, место у коме он живи и у коме живи његова породица и где се налази центар његових животних активности, односно породичне и све друге везе са државом у којој се кривични поступак води, евентуална претходна бекства, покушаји бекства или назнаке за припрему бекства, и слично (видети, поред осталих, Одлуку у предмету Уж-88/2012 од 17. јула 2013. године, став 5. образложења). Тек свестрана оцена свих наведених, као и других особених чињеница и околности, може указивати на то да ли постоји разумно оправдање за продужење мере, а тиме и за ограничење слободе кретања по основу опасности од могућег бекства.

У овом конкретном случају, као што је већ истакнуто, надлежни судови су у оспореним решењима оправданост продужења мере забране напуштања боравишта уз привремено одузимање путне исправе засновали на постојању опасности од бекства подносиоца, коју су образложили тежином кривичних дела која су му стављена на терет и чињеницом да има значајна финансијска средства и бројне личне и пословне контакте у земљи и иностранству, сматрајући да су наведене мере, уз већ одређено јемство од 12.000.000,00 евра, неопходне за обезбеђење присуства подносиоца, а ради несметаног вођења кривичног поступка.

Приликом оцене у оспореним решењима нису узете у обзир следеће чињенице: да је подносилац уставне жалбе држављанин Републике Србије; да има уредно пријављено пребивалиште у Београду где се налази центар његових животних и радних активности; да је власник компаније која запошљава више хиљада људи; да у Београду живи његова породица; да се и пре покретања поступка уредно одазивао на сваки позив надлежних органа и да није бежао; да се редовно одазивао позивима за главни претрес; да је на главном претресу изнео своју одбрану.

Дакле, према мом становишту, надлежни судови су пропустили да у оспореним решењима оцене конкретне чињенице које се односе на личност окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе.

Ценећи разлоге оспорених решења закључујем да није наведена нити једна конкретна околност која би недвосмислено указивала да постоји реална опасност од бекства подносиоца, односно да није наведена било која радња подносиоца која би несумњиво показала, односно наговестила да се подносилац припремао за бекство, односно да има намеру да избегава позиве суда, посебно имајући у виду да је према подносиоцу одређено и јемство у износу од 12.000.000,00 евра.

На овом месту желим да приметим да у оспореним решењима није образложено из којих разлога су надлежни судови закључили да је, и поред тога што је подносилац лично пружио јемство у висини од 12.000.000,00 евра да до краја поступка неће побећи и лично пред судом пред којим се води поступак дао обећање да се неће крити и да без одобрења суда неће напустити боравиште, потребно да буде на снази и мера забране напуштања боравишта, уз привремено одузимање путне исправе. Ово посебно из следећих разлога: првог, јер је мера јемства тежа процесна мера која у себи управо садржи и забрану напуштања боравишта без одобрења суда; другог, јер ће се, сагласно одредбама ЗКП које прописују јемство, према окривљеном који прекрши дато обећање да до краја поступка неће побећи и да без одобрења суда неће напустити боравиште, одредити притвор, као најтежа мера за обезбеђење присуства окривљеног, те истовремено одузети вредност која је дата као јемство у корист буџета Републике Србије

Сматрам неопходним да на овом месту укажем да је првостепено решење укинито четири пута одлукама Апелационог суда у Београду, са налогом који првостепени суд није уважио.

Вишеструко укидање првостепених решења о продужењу мера за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку и доношење нових, а у суштини потпуно истих – преписаних решења од стране суда првог степена, без поступања по примедбама другостепеног суда, указује на озбиљан недостатак у судском систему (ЕСЛП, *Wierciszewska против Пољске*, 41431/98, 25. новембар 2003, § 46.). Овај недостатак је утолико озбиљнији ако жалбени суд након што је неколико пута са идентичним образложењем укинуо решење о продужење мере за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку, приликом доношења оспореног решења заузме становиште које је у супротности с претходно изношеном аргументацијом. Завређује да буде поменуто да је у основи овај приступ Уставни суд изнео у предмету Уж-4985/2012 од 12. децембра 2013. године.

На основу изложеног се може рећи да образложење решења Апелационог суда у Београду – Посебно одељење Кж2.По1. 432/14 од 6. новембра 2014. године не задовољава стандарде који произилазе из члана 32. став 1. Устава Републике Србије. Услед тога се не може оценити ни питање основаности повреде права на слободу кретања из члана 39. Устава Републике Србије.

Из свега до сад наведеног, становишта сам да је у овом конкретном предмету дошло ограничена слобода кретања подносиоца уставне жалбе из члана 39. став 2. Устава са разлога што није успостављена правична равнотежа између супротстављених интереса, општег интереса, на једној

страни, да се кривични поступак несметано води и на другој страни подносиоца уставне жалбе и његовог личног интереса да се слободно креће, што у правном смислу значи да је дошло до мешања у слободу која је Уставом зајамчена подносиоцу несразмерна циљу који се жели постићи, па је из тих разлога ограничење било неоправдано.

мр Томислав Стојковић,
судија Уставног суда

**Није повређено право на ограничено трајање притвора,
из члана 31. ст. 2. и 3. Устава
(кривични поступак)**

Уставни суд је оценио да су наведена решења Вишег суда у Зрењанину и Апелационог суда у Новом Саду којима је подносиоцу уставне жалбе продужен притвор, заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног 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. Ово из разлога што су надлежни судови аргументовано образложили конкретне особите околности на којима темеље своју оцену да би окривљени, овде подносилац уставне жалбе, уколико би се нашао на слободи, у кратком временском периоду могао поновити кривично дело. Суд је такође утврдио да је кривични поступак који се водио против подносиоца уставне жалбе пред Вишим судом Зрењанину, до тренутка подношења уставне жалбе, трајао годину и по дана, за које време је спроведена истрага, подигнута оптужница и заказиван главни претрес, чиме је кривични поступак вођен са примереном хитношћу. Како стога нису основани наводи подносиоца уставне жалбе да му је у овом кривичном поступку повређено право на ограничено трајање притвора, зајемчено одредбама члана 31. ст. 2. и 3. Устава, уставна жалба је одбијена у целини као неоснована.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Г. Ђ. изјављена због повреде права на ограничено трајање притвора, из члана 31. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије, у кривичном поступку који се водио пред Вишим судом у Зрењанину у предмету К. 89/13.

О б р а з л о ж е њ е

1. Г. Ђ. из Зрењанина је, 5. децембра 2014. године, преко пуномоћника Т. Д, адвоката из Зрењанина, Уставном суду поднео уставну жалбу због

повреде права на ограничено трајање притвора, из члана 31. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије, у кривичном поступку који се водио пред Вишим судом у Зрењанину у предмету К. 89/13.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи да Виши суд у Зрењанину и Апелациони суд у Новом Саду у својим решењима нису дали довољно јасне, убедљиве и индивидуализоване разлоге за његово даље задржавање у притвору, истичући да је притвор одређен 3. јуна 2013. године и траје већ 18 месеци, што је у супротности са чланом 210. ЗКП-а, чиме се директно крши одредба члана 14. ЗКП-а; да надлежни судови нису приликом доношења одлуке о притвору посебно образложили разлоге за притвор у сваком појединачном случају, што су били дужни да учине; да је након одређивања притвора оптужница подигнута 8. августа 2013. године, а припремно рочиште одржано тек 11. марта 2014. године, што је у супротности са обавезом суда да у притворским предметима поступа са нарочитом хитношћу; да Виши суд у Зрењанину није благовремено предузимао мере према другоокривљеном Ж.Р, ради обезбеђења његовог присуства, због чега су суђења у више наврата одложена.

Предложио је да Уставни суд утврди да је подносиоцу повређено право на ограничено трајање притвора, зајемчено одредбама чл. 31. ст. 1. и 3. Устава.

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 захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену као доказ уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

А) Чињенице и околности које се односе на кривични поступак

Пред Вишим судом у Зрењанину се против подносиоца уставне жалбе и других лица у време подношења уставне жалбе водио кривични поступак у предмету К. 89/2013.

Окривљеном је притвор одређен решењем истражног судије Вишег суда у Зрењанину Ки. 61/13 од 3. јуна 2013. године, да би након тога више пута био продужен.

Након спроведене истраге, Више јавно тужилаштво из Зрењанина је против подносиоца уставне жалбе подигло оптужни акт Кт. 104/13 од 8. августа 2013. године којим му је стављено на терет да је извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика и кривично дело омогућавање уживања опојних дрога из члана 247. став 1. КЗ-а.

Б) Чињенице и околности које се односе на притвор

Подносилац се до дана подношења уставне жалбе (5. децембар 2014. године) налазио у притвору једну годину и шест месеци, рачунајући од 1. јуна 2013. године када је лишен слободе.

Притвор је према подносиоцу уставне жалбе одређен решењем истражног судије Вишег суда у Зрењанину Ки. 61/13 од 3. јуна 2013. године, на основу одредаба члана 211. став 1. тач. 2) и 3) Законика о кривичном поступку.

Последњи пут пре подношења уставне жалбе притвор је према подносиоцу уставне жалбе продужен решењем Вишег суда у Зрењанину Кв. 264/14 од 6. новембра 2014. године, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, за још 60 дана.

Другостепеним решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1708/14 од 19. новембра 2014. године одбијена је као неоснована жалба окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе и његовог браниоца изјављена против решења Вишег суда у Зрењанину Кв. 264/14 од 6. новембра 2014. године. Апелациони суд у Новом Саду је нашао да је „основано побијаним решењем а насупрот жалбеним наводима окривљеног Г. Ћ, продужен притвор против окривљеног по основу члана 211. став 1. тач. 3) ЗКП-а, управо због оних разлога који су у образложењу побијаног решења и наведени“.

У односу на притворски разлог из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, у образложењу другостепеног решења је наведено: „да из списка предмета, односно из извода КЕ на име окривљеног Г. Ћ, произилази да је окривљени до сада више пута правноснажно осуђиван, при чему ранији живот окривљеног указује на континуитет у вршењу кривичних дела, а између осталих и истоврсних кривичних дела, као и дела које му се оптужницом стављају на терет, а имајући у виду чињеницу да је последњи пут осуђен пресудом Основног суда у Зрењанину К. 229/13 од 11. априла 2013. године, за кривично дело из члана 246а став 1. КЗ, су околности које и по мишљењу Апелационог суда у Новом Саду, како је то правилно закључио и првостепени суд, представљају особите околности које указују да би окривљени уколико би се нашао на слободи, у кратком временском периоду могао поновити кривично дело“.

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, затим да после

подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом, те да се притвореник пушта да се брани са слободом чим престану разлози због којих је притвор био одређен (члан 31.).

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 слободом 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. ЗКП, притвор се може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело, поред осталог, ако: се крије или се не може утврдити његова истоветност или у својству оптуженог очигледно избегава да дође на главни претрес или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства (тачка 1)); ако особите околности указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело или довршити покушано кривично дело или учинити кривично дело којим прети (тачка 3)).

Чланом 216. ЗКП је, поред осталог, прописано: да од предаје оптужнице суду па до упућивања окривљеног на издржавање кривичне санкције која се састоји у лишењу слободом, 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.).

Према одредби члана 467. став 2. ЗКП, о жалби против решења првостепеног суда одлучује другостепени суд у седници већа, осим ако овим законом није другачије одређено, а о седници већа се могу обавестити странке ако суд сматра да би њихово присуство било корисно за разјашњење ствари.

5. Уставни суд указује на то 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.

Уставни суд констатује да подносилац у уставној жалби истиче повреду права на ограничено трајање притвора из члана 31. ст. 2. и 3. Устава, у кривичном поступку који се водио пред Вишим судом у Зрењанину у предмету К. 89/13. Имајући у виду да подносилац заправо оспорава радњу, Уставни суд је његове наводе ценио у односу на последња решења о продужењу притвора Вишег суда у Зрењанину Кв. 264/14 од 6. новембра 2014. године и Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1708/14 од 19. новембра 2014. године.

Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцу уставне жалбе продужен решењем Вишег суда у Зрењанину Кв. 264/14 од 6. новембра 2014. године, због постојања оправдане сумње да је извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика и кривично дело омогућавање уживања опојних дрога из члана 247. став 1. КЗ-а. Притвор је према подносиоцу уставне жалбе решењем од 19. новембра 2014. године правноснажно продужен на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, односно због постојања особитих околности које су указивале да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело.

У образложењу другостепеног решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1708/14 од 19. новембра 2014. године је, у односу на притворски разлог из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, поред осталог, наведено „да из списка предмета, односно из извода КЕ на име окривљеног Г. Ђ, произилази да је окривљени до сада више пута правноснажно осуђиван, при чему ранији живот окривљеног указује на континуитет у вршењу кривичних дела, а између осталих и истоврсних кривичних дела, као и дела које му се оптужницом стављају на терет, а имајући у виду чињеницу да је последњи пут осуђен пресудом Основног суда у Зрењанину К. 229/13 од 11. априла 2013. године, за кривично дело из члана 246а став 1. КЗ, су околности које и по мишљењу Апелационог суда у Новом Саду, како је то правилно закључио и првостепени суд, представљају особите околности које указују да би окривљени уколико би се нашао на слободи, у кратком временском периоду могао поновити кривично дело“.

Уставни суд је оценио да су наведена решења Вишег суда у Зрењанину и Апелационог суда у Новом Саду којима је подносиоцу уставне жалбе продужен притвор заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног 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. Ово из разлога што су надлежни судови аргументовано образложили конкретне особите околности на којима темеље своју оцену да би окривљени, овде подносилац уставне жалбе, уколико би се нашао на слободи, у кратком временском периоду могао поновити кривично дело. Стога је Уставни суд наводе подносиоца у овом делу оценио неоснованим.

Имајући у виду све до сада изложено, Уставни суд је оценио као неутемељене наводе подносиоца „да разлози за продужење притвора нису ни јасни, ни довољни, односно да су паушални и стереотипни“.

У погледу навода уставне жалбе „да притвор траје већ 18 месеци”, Уставни суд наглашава да је за оцену основаности овог навода од првенственог значаја то да ли је кривични поступак вођен у складу са захтевом хитности. Уставни суд је утврдио да је кривични поступак који се у конкретном случају водио против подносиоца уставне жалбе пред Вишим судом Зрењанину, до тренутка подношења уставне жалбе, трајао једну годину и шест месеци, за које време је спроведена истрага, подигнута оптужница и заказиван главни претрес, Уставни суд сматра да је предметни кривични поступак вођен са примереном хитношћу.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је утврдио да нису основани наводи подносиоца уставне жалбе да му је у кривичном поступку који се водио пред Вишим судом у Зрењанину у предмету К. 89/13 повређено право на ограничено трајање притвора, зајемчено одредбама члана 31. ст. 2. и 3. Устава, те 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), одбио уставну жалбу као неосновану.

6. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8748/2014 од 18. априла 2019. године

**Није повређено право на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(кривични поступак)**

Апелациони суд у Београду је, поступајући по налогу Уставног суда из Одлуке Уж-9820/2013 од 19. маја 2016. године којом је била поништена ранија пресуда тог суда КжЗ. 29/13 од 4. октобра 2013. године, донео нову – овом уставном жалбом оспорену пресуду КжЗ. 36/16 од 21. октобра 2016. године којом је поново одбио као неосновану жалбу браниоца подносиоца уставне жалбе, али је у овој пресуди, за разлику од претходне пресуде, детаљно и на уставноправно прихватљив начин образложио на основу којих доказа је, мимо спорне потврде о привремено одузетим предметима која је издвојена из списка предмета, утврдио да је подносилац уставне жалбе крив због извршења кривичног дела које му је оптужницом стављено на терет. Како је на овај начин Апелациони суд у Београду у поновном поступку у оспореној пресуди од 21. октобра 2016. године изнео уставноправно прихватљиво тумачење меродавног права, које је у складу са гаранцијама права на правично суђење, подносиоцу уставне жалбе није повређено право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава, те је у овом делу уставна жалба одбијена као неоснована, сагласно члану 89. став 1. Закона о Уставном суду.

У односу на остале наводе уставна жалба је очигледно неосновани, па је у том делу одбачена, сагласно члану 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Б. изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године и пресуде Апелационог суда у Београду Кж3. 36/16 од 21. октобра 2016. године у односу на истакнуту повреду права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Б. из Новог Сада је, 23. децембра 2016. године, преко пуномоћника Ц. М. М, адвоката из Лознице, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године и пресуде Апелационог суда у Београду Кж3. 36/16 од 21. октобра 2013. године, због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије и права на правично суђење, посебних права окривљеног и права на правну сигурност у казненом праву, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 33. став 2. и члана 34. ст. 1. и 2. Устава, као и због повреде права из члана 6. ст. 1. и 3, члана 7. став 1. и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Како се права гарантована означеним одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода садржински не разликују од права зајемчених Уставом, то Уставни суд постојање њихове повреде цени у односу на одговарајуће одредбе Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи:

– да је Одлуком Уставног суда Уж-9820/2013 од 19. маја 2016. године, поред осталог, усвојена уставна жалба подносиоца и да је утврђено да му је пресудама Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године и Кж3. 29/13 од 4. октобра 2013. године повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те да је поништена пресуда Апелационог суда у Београду Кж3. 29/13 од 4. октобра 2013. године и одређено да исти суд донесе нову одлуку по жалби његовог браниоца изјављеној против пресуде истог суда Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године;

– да је Апелациони суд у Београду оспореном пресудом Кж3. 36/16 од 21. октобра 2016. године поново одбио као неосновану жалбу његовог браниоца тврдећи да „поступањем суда у кривичном поступку против М. Б. није повређено право на правично суђење загарантовано одредбом члана 32. став 1. Устава“;

Подносилац даље наводи да у свему остаје при уставној жалби о којој је Уставни суд већ одлучивао и додаје:

– да Апелациони суд у оспореној пресуди „у потпуности маргинализује правноснажно решење Вишег суда у Шапцу К. 82/11 од 4. јула 2011. године о издвајању потврде о привремено одузетим предметима од окривљених“, уз образложење да је „грешком суда донето ово решење о издвајању потврде о одузетим предметима“ и да је „потврда наиме саставни део записника, а да је записник иначе законито сачињен, те да мањкавост самих потврда о одузетим стварима од окривљених и није таква да доводи у питање законито поступање“.

Подносилац закључује да се докази које је првостепени суд претходно издвојио из списка, као незаконито прибављени, не могу ни посредно користити за „доношење било каквог индукваног закључка на коме се заснива пресуда“.

Предложио је, поред осталог, да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних начела и права и поништи оспорене акте.

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, те је утврдио следеће чињенице од значаја за одлучивање:

Против подносиоца уставне жалбе и још једног лица вођен је кривични поступак пред Вишим судом у Шапцу у предмету К. 36/12, који је правноснажно окончан.

Током трајања првостепеног поступка, потврда о привремено одузетим предметима Министарства унутрашњих послова – Диркција полиције – Полицијска управа у Шапцу – Полицијска станица Лозница – Одсек криминалистичке полиције Ку. 142/09 од 15. априла 2009. године (којом је од окривљеног Д.Н. одузет ПВЦ пакетић у коме се налазила прашкаста супстанца беле боје налик на опојну дрогу „спид“ бруто масе 1,1 грам и ПВЦ пакет у коме се налазила прашкаста материја беле боје налик на опојну дрогу „спид“ бруто масе 4,3 грама) је на основу правноснажног решења Вишег суда у Шапцу К. 82/11 од 4. јула 2011. године издвојена из списка предмета, јер је утврђено да није сачињена у складу са одредбама Законика о кривичном поступку, односно јер је претрес лица извршен без наредбе суда, те се на њој не може заснивати судска одлука.

Виши суд у Шапцу је у доказном поступку, поред осталог: испитао у својству сведока М.И; прочитао налаз Министарства унутрашњих послова број 13881/09 од 26. маја 2009. године, којим је, након физичко-хемијског вештачења садржине два ПВЦ пакетића одузета од Д.Н, утврђено да је реч о амфетамину – стимулансу у облику сулфатних соли, те да се амфетамин и његове соли налазе на листи опојних дрога и психотропних супстанци; прибавио налаз Института безбедности у Б. (од 7. и 11. новембра 2012. и 16. јануара 2013. године), те саслушао вештаке наведеног Института, којим је, поред осталог, утврђено да се на два ПВЦ пакетића који су одузети од Д.Н. налазе биолошки трагови – ДНК подносиоца уставне жалбе.

Подносилац уставне жалбе је ставом 1. изреке пресуде Вишег суда у Шапцу К. 36/2012 од 13. марта 2013. године ослобођен од оптужбе да је извршио кривично дело неовлашћена производња, држање и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика.

Оспореном другостепеном пресудом Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године је уважена жалба Вишег јавног тужилаштва у Шапцу, па је преиначена првостепена пресуда Вишег суда у Шапцу К. 36/2012 од 13. марта 2013. године, тако што је подносилац уставне жалбе оглашен кривим јер је:

„Дана 14. априла 2009. године у К. око 21,00 час у кући оптуженог Д.Н, у урачунљивом стању, свестан свог дела и свестан да је његово дело забрањено, са умишљајем оптуженом Д.Н. за износ од 2.000,00 динара неовлашћено продао два пакетића опојне дроге амфетаминсулфата такозваног спида укупне нето масе 3,85 грама“, чиме је извршио кривично дело неовлашћена производња, држање и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика и осуђен је на казну затвора у трајању од шест месеци.

Из образложења оспорене другостепене пресуде Апелационог суда произлази:

– да је „на основу изведених и правилно оцењених доказа, а пре свега на основу одбране са признањем оптуженог Д.Н. утврдио да је управо оптужени М. Б. дана 14. априла 2009. године у К. око 21,00 час у кући оптуженог неовлашћено продао два пакетића опојне дроге амфетамин сулфата такозваног спида укупне нето масе 3,85 грама.....“;

– да је одбрана окривљеног Д.Н. „потврђена изведеним писменим доказима, и то записником о претресању стана и других просторија ПС Лозница Ку. 757/09 од 15. априла 2009. године из кога је видљиво да су код оптуженог Д.Н пронађена два пвц пакетића ... за коју материју је физичко-хемијским вештачењем НКТЦ МУП РС број 13881/09 од 26. маја 2009. године утврђено да иста представља амфетамин – стимуланс у облику сулфатних соли ... те да се амфетамин и његове соли налазе на листи опојних дрога и психотропних супстанци ... и ДНК вештачењем Института безбедности од 15. јануара 2013. године у коме је констатовано да су на кесицама амфетамина који су одузети од Д.Н. утврђени биолошки трагови оптуженог М. Б.“

Бранилац окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе је против другогостепене пресуде изјавио жалбу, у којој је поред осталог, истакао да се другогостепена пресуда заснива на доказима на којима се не може заснивати.

Апелациони суд у Београду је, као суд трећег степена, донео 4. октобра 2013. године пресуду Кж3. 29/13 којом је одбио као неосновану жалбу браниоца подносиоца уставне жалбе и потврдио другогостепену пресуду Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године, наводећи, поред осталог: да је „и по ставу Апелационог суда у Београду као суда трећег степена оваква одбрана окривљеног Д.Н. потврђена изведеним писменим доказима и то записником о претресању стана и других просторија ПС Лозница Ку. 757/09 од 15. априла 2009. године из кога је видљиво да су том приликом код окривљеног Д.Н. пронађена два пвц пакетића ... за коју материју је физичко-хемијским вештачењем НКТЦ МУП РС број 13881/09 од 26. маја 2009. године утврђено да иста представља амфетамин – стимуланс у облику сулфатних соли ... те да се амфетамин и његове соли налазе на листи опојних дрога и психотропних супстанци ... и ДНК вештачењем Института безбедности од 15. јануара 2013. године у коме је констатовано да су на кесицама амфетамина који су одузети од Д.Н. утврђени биолошки трагови окривљеног М. Б.“; да је окривљени Д.Н. полицији која је вршила претрес стана 15. априла 2009. године „добровољно предао два целофанска пакета у којима се налазила опојна дрога спид ... те је правилно првостепени суд утврђено чињенично стање засновао на физичко-хемијском вештачењу НКТЦ МУП РС број 13881/09 од 26. маја 2009. године, будући да је истим управо вештачена супстанца која се налазила у кесицама ...“.

Подносилац уставне жалбе је, 26. новембра 2013. године, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуда Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године и Кж3. 29/13 од 4. октобра 2013. године због, поред осталог, повреде права на правично суђење, која је у Суду заведена под бројем Уж-9820/2013.

Уставни суд је 19. маја 2016. године донео Одлуку Уж-9820/2013 којом је, поред осталог, усвојио уставну жалбу М. Б. и утврдио да је пресудом Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године и пресудом истог суда Кж3. 29/13 од 4. октобра 2013. године подносиоцу повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те је поништио пресуду Апелационог суда у Београду Кж3. 29/13 од 4. октобра 2013. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку по жалби његовог браниоца изјављеној против пресуде истог суда Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године.

Уставни суд је у образложењу Одлуке Уж-9820/2013 истакао да је у спроведеном поступку утврдио да је Виши суд у Шапцу издвојио из списка предмета потврду о привремено одузетим предметима од Д.Н. (два ПВЦ пакетића – будући да наведена потврда није сачињена у складу са одредбама Законика о кривичном поступку јер је претрес лица извршен без наредбе суда, те се на њој не може заснивати судска одлука), а да се оспорене пресуде Апелационог суда у Београду претежно заснивају на физичко-хемијском

вештачењу садржине наведених ПВЦ пакетића и вештачењу биолошких – ДНК трагова подносиоца уставне жалбе са површине пакетића.

Такође, Уставни суд је истакао да суштина неког 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 употребљен, ни посредно тј. извођењем других доказа који се заснивају на незаконито прибављеном доказу, те да је потврда о привремено одузетим предметима постала неважећи доказ, имајући у виду да је издвојена из списка. Другим речима, Уставни суд је закључио да суштински не постоји доказ да су од саокривљеног одузете две ПВЦ кесице са прашкастом супстанцом, те да се наведено није могло отклонити коришћењем других доказа – у конкретном случају вештачењима – јер је реч о доказима који не би постојали да није било предмета који су одузети, а који су потом издвојени из списка и да се услед тога ни пресуда не може на њима заснивати.

Апелациони суд у Београду је у поновном поступку одлучивања по жалби браниоца подносиоца уставне жалбе донео оспорену пресуду КжЗ. 36/16 од 21. октобра 2016. године којом је исту одбио као неосновану и потврдио означену пресуду Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године.

У образложењу оспорене пресуде од 21. октобра 2016. године Апелациони суд у Београду детаљно наводи из којих разлога сматра да подносиоцу уставне жалбе М. Б. није повређено право на правично суђење, пре свега истичући:

– да је претрес стана Д.Н. извршен на основу наредбе надлежног суда и у свему у складу са одредбама Законика о кривичном поступку;

– да су „о предузетим радњама по поменутој наредби овлашћена службена лица ПС Лозница ... сачинили записник о претресању стана и других просторија дана 15. априла 2009. године, поступајући у свему у складу са одредбом члана 79. став 8. Законика о кривичном поступку“;

– да су приликом претресања пронађена „два пакетића са прашкастом материјом беле боје, налик на опојну дрогу спид“, те да је „за одузете предмете издата потврда која се сматра саставним делом овог записника“;

– да је „грешком суда донето решење којим се из списка предмета издваја потврда о одузетим предметима ...“;

– да наведена потврда о привремено одузетим предметима од окривљеног Д.Н. „нема доказни ни процесноправни значај који јој се даје одлуком Уставног суда“, јер такав значај „како у формалном тако и у чињеничном смислу има записник о претресању стана...“;

. да из „записника о претресању стана ... несумњиво произлази да су приликом претресања нађени ... два ПВЦ пакетића са прашкастом материјом беле боје налик на опону дрогу спид“;

– да су „жалбени наводи браниоца М. Б, адвоката Ц. М, да је суд решењем К. 82/11 од 4. јула 2011. године издвојио из списка предмета потврде о одузетим предметима...јер исте нису прибављене сходно Законнику о кривичном поступку, те стога пресуда није могла бити заснована на вештачењу предмета

који су одузети од Д.Н. оцењени као неосновани, имајући у виду образложење на странама 3, 4. и 5. ове одлуке, као и чињеници да се побијана пресуда не заснива на овом доказу, већ на одбрани окривљеног Д.Н. коју није мењао током читавог поступка, као и на основу записника о претресању стана и других просторија ПС Лозница...који се састављен у складу са тада важећим одредбама Законика о кривичном поступку“.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви су једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране (члан 33. став 2.); да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена и да се казне одређују према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис повољнији за учиниоца и да се кривична дела и кривичне санкције одређују се законом (члан 34. ст. 1. и 2.).

Одредбом члана 18. став 2. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08, 20/09, 72/09 и 76/10) (у даљем тексту: ЗКП), који је важио у време доношења оспорене пресуде Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године, било је прописано да се судске одлуке не могу заснивати на доказима који су сами по себи или према начину прибављања у супротности са Уставом или потврђеним међународним уговором, или су овим закоником или другим законом изричито забрањени. Поред тога, одредбом члана 368. став 1. тачка 10) ЗКП било је предвиђено да битна повреда одредаба кривичног постоји ако се пресуда заснива на доказу на коме се према одредбама овог законика не може заснивати.

5. Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе којима у односу на оспорене пресуде истиче повреду права на правично суђење, Уставни суд је претходно констатовао да се суштина навода подносиоца уставне жалбе о повреди означеног Уставом зајемченог права поново заснива на тврдњи да се пресуде Апелационог суда у Београду заснивају на вештачењима

Националног криминалистичког центра Министарства унутрашњих послова и исказима вештака Института за безбедност, што је у супротности са Уставом, јер су наведени докази изведени на основу потврде о привремено одузетим предметима од саокривљеног, а која потврда је издвојена као доказ из списка, јер је утврђено да је прибављена противно Законику о кривичном поступку.

Уставни суд и овом приликом истуче да није надлежан да преиспитује начин на који су редовни судови ценили доказе и утврђивали чињенично стање, нити да као инстанциони суд оцењује законитост оспорене пресуде. С тим у вези, Суд подсећа на став Европског суда за људска права (у даљем тексту: 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, одлуке *Schenk и ројив Швајцарске*, број 10862/84, од 12. јула 1988. године, §§ 46-48. и *Вуков и ројив Русије*, број 4378/02, од 10. марта 2009. године, §§ 88-90.). С обзиром да је реч о минималном стандарду за оцену прихватљивости одређеног доказа, Уставни суд је приликом испитивања да ли су поштовани захтеви из члана 32. став 1. Устава у вези с правичношћу поступка имао у виду релевантне одредбе домаћег права које стандарде прихваљивости доказа подижу на виши ниво (у смислу наведеног, видети Одлуку Уставног суда Уж-3650/2012 од 11. децембра 2012. године, став 6.).

Уставни суд, пре свега, указује да је својом Одлуком Уж-9820/2013 од 19. маја 2016. године, поред осталог, усвојио уставну жалбу подносиоца и утврдио да му је оспореним пресудама повређено право на правично суђење, јер су се, по оцени Суда, пресуде Апелационог суда у Београду Кж1. 2579/13 од 23. маја 2013. године и Кж3. 29/13 од 4. октобра 2013. године претежно заснивале на физичко-хемијском вештачењу садржине ПВЦ пакетића и вештачењу биолошких – ДНК трагова подносиоца уставне жалбе са површине пакетића, а који предмети су одузети од саокривљеног Д.Н. и о чему је сачињена потврда о привремено одузетим предметима која је решењем Вишег суда у Шапцу издвојена из списка. Уставни суд закључио да је потврда о привремено одузетим предметима постала неважећи доказ, имајући у виду да је издвојена из списка, те да суштински не постоји доказ да су од саокривљеног одузете две ПВЦ кесице са прашкастом супстанцом, што се није могло отклонити коришћењем других доказа (у конкретном случају вештачењима), јер је реч о доказима који не би постојали да није било предмета који су одузети, а који су потом издвојени из списка, услед чега се ни пресуда не може на њима заснивати, те је поништио пресуду Апелационог суда у Београду Кж3. 29/13 од 4. октобра 2013. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку по жалби браниоца подносиоца.

Уставни суд даље указује да је Апелациони суд у Београду поступајући по налогу овог суда, донео оспорену пресуду Кж3. 36/16 од 21. октобра 2016. године којом је поново одбио као неосновану жалбу браниоца подносиоца уставне жалбе.

Међутим, Апелациони суд у Београду је у пресуди КжЗ. 36/16 од 21. октобра 2016. године, за разлику од претходне пресуде КжЗ. 29/13 од 4. октобра 2013. године, детаљно и на уставноправно прихватљив начин образложио на основу којих доказа је, мимо издвојене потврде о одузетим предметима од саокривљеног Д.Н, утврдио да је подносилац уставне жалбе крив због извршења кривичног дела које му је оптужницом стављено на терет.

Наиме, у конкретном случају, незаконит доказ је потврда о привремено одузетим предметима од окривљеног Д.Н. која је издвојена из списка предмета.

Уставни суд понавља горе поменути став Европског суда за људска права 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.

У смислу претходно поменутог става, Уставни суд указује да из образложења пресуде Апелационог суда у Београду која је оспорена овом уставном жалбом, а која је донета након што је Суд поништио претходно донету пресуду, произлази:

1) да је одбрана имала и искористила право да оспорава спорни доказ у поступку пред редовним судовима;

2) да је наведени доказ – потврда о привремено одузетим предметима, иако издвојен из списка предмета као незаконит, прибављен под околностима које су у складу са одредбама Законика о кривичном поступку, будући да је окривљени Д.Н. лично предао две ПВЦ кесице надлежним полицијским службеницима током претреса стана који је у свему извршен сагласно Уставом утврђеним и Закоником предвиђеним поступком, о чему је састављен валидан записник;

3) да је кривица подносиоца уставне жалбе утврђена на основу одбране саокривљеног Д.Н. (која није мењана током читавог поступка) и на основу записника о претресању стана и других просторија ПС Лозница (састављеног након извршеног претреса стана који је извршен по наредби надлежног суда, у складу са Уставом и Закоником), дакле не једино и искључиво на спорном доказу – потврди о привремено одузетим предметима.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је оценио да је Апелациони суд у Београду у поновном поступку у оспореној пресуди КжЗ. 36/16 од 21. октобра 2016. године изнео уставноправно прихватљиво тумачење меродавног права, које је у складу са гаранцијама права на правично суђење.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да подносиоцу уставне жалбе оспореним пресудама није повређено право на правично суђење зајемчено одредбом 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), одбио уставну жалбу као неосновану, одлучујући као у првом делу изреке.

У односу на остале наводе из уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да су очигледно неосновани, па је одлучио као у другом делу изреке, сагласно члану 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.

6. 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-9926/2016 од 20. јуна 2019. године

Није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. Устава (кривични поступак)

По оцени Уставног суда, Основни и Виши суд у Врању су своја решења засновали на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног права и поступили у складу са ЗКП када су утврдили да постоје услови за продужење притвора према подносиоцу уставне жалбе по означеном законском основу и аргументовано су образложили конкретне особите околности које у овом случају указују да ће у кратком временском периоду подносилац уставне жалбе поновити дело и оценили да су те околности таквог значаја да оправдавају продужење мере притвора према подносиоцу, па Уставни суд не налази да су оспорена решења последица арбитрерног и произвољног поступања. Такође, имајући у виду да се подносилац до дана доношења оспореног другостепеног решења налазио у притвору пет месеци и 14 дана, за које време су спроведене одређене доказне радње, поднет оптужни предлог, одржан главни претрес, спроведен доказни поступак и донета првостепена пресуда, при чему се кривични поступак водио због кривичног дела недозвољене полне радње, у околностима конкретног случаја поступак се водио са примереном хитношћу. Стога је Уставни суд оценио да су у оспореним решењима о продужењу притвора наведени релевантни и довољни разлози због којих су надлежни судови сматрали да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка, који се водио са примереном хитношћу и да није повређено право подносиоца зајемчено чланом 31. Устава, те је одбио уставну жалбу као неосновану.

У односу на истакнуту повреду права на претпоставку невиности, као једног од права којима се, сагласно члану 34. став 3. Устава, јемчи правна сигурност у казненом праву, Уставни суд је утврдио да подносилац није навео разлоге, нити пружио доказе који би указивали на то да му је оспореним решењима повређено означено уставно право, па је у овом делу уставну жалбу одбацио.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Н. С. изјављена против решења Основног суда у Врању Кв. 43/17 од 2. фебруара 2017. године и решења

Вишег суда у Врању Кж1. 28/17 од 14. фебруара 2017. године у односу на истакнуту повреду права из члана 31. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

Образложење

1. Н. С. из К, општина Врањска Бања је, 21. марта 2017. године, преко пуномоћника З. Ј. П, адвоката из Врања, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Основног суда у Врању Кв. 43/17 од 2. фебруара 2017. године и решења Вишег суда у Врању Кж1. 28/17 од 14. фебруара 2017. године, због повреде права на ограничено трајање притвора и права на претпоставку невиности из члана 31. и члана 34. став 3. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи да му је оспореним решењима правноснажно продужен притвор, на основу одредаба члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку. Подносилац сматра да му је повређено право из члана 31. „у вези са чланом 34. став 3. Устава“, јер му је притвор продужен „без икаквог разлога“ и јер се суд „током целог поступка, а имајући у виду да је донео четири решења о продужењу притвора, увек руководио истим разлогом да ће окривљени поново извршити кривично дело које му се ставља на терет“. Додаје да се „окривљени сматра невиним док се његова кривица не утврди правноснажном пресудом, што овде и јесте случај, без обзира на чињеницу што је првостепеном пресудом оглашен кривим и осуђен, али иста због изјављене жалбе још увек није правноснажна“.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених права и поништи оспорено другостепено решење, те врати надлежном суду на поновно одлучивање.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену као доказ уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

А) Чињенице и околности које се односе на кривични поступак

Пред Основним судом у Врању је у време подношења уставне жалбе неправноснажно окончан кривични поступак против подносиоца уставне жалбе.

Основно јавно тужилаштво у Врању је 4. новембра 2016. године против подносиоца уставне жалбе поднело оптужни предлог Кт. 1318/16. Подносиоцу је стављено на терет извршење кривичног дела недозвољене полне радње из члана 182. став 2. у вези са чланом 180. став 1. Кривичног законика.

Основни суд у Врању је 23. јануара 2017. године, након одржаног главног претреса и спроведеног доказног поступка, донео пресуду К. 435/16 којом је, поред осталог, подносиоца уставне жалбе огласио кривим због извршења кривичног дела недозвољене полне радње из члана 182. став 2. у вези са чланом 180. став 1. Кривичног законика и осудио га на казну затвора у трајању од једне године и шест месеци.

Наведена пресуда је, по жалби браниоца подносиоца уставне жалбе, укинута решењем Вишег суда у Врању Кж1. 152/17 од 30. маја 2017. године и предмет је враћен првостепеном суду на поновно суђење.

У поновном поступку, предмет је пред Основним судом у Врању добио нови број – К. 286/17 и према подацима са интернет странице „Портал судова Србије“ (www.portal.sud.rs) правноснажно је окончан доношењем осуђујуће пресуде.

Б) Чињенице и околности које се односе на притвор

Подносилац се до дана подношења уставне жалбе (21. март 2017. године) налазио у притвору пет месеци и 13 дана, рачунајући од 8. октобра 2017. године када је лишен слободе.

Притвор је према подносиоцу уставне жалбе одређен решењем судије за претходни поступак Основног суда у Врању Кпп. 81/16 од 8. октобра 2016. године.

Притвор је потом подносиоцу уставне жалбе током поступка продужаван.

Последњи пут пре подношења уставне жалбе, притвор је према подносиоцу уставне жалбе продужен након доношења првостепене пресуде оспореним решењем Основног суда у Врању Кв. 43/17 од 2. фебруара 2017. године, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, а који може трајати до упућивања у установу за извршење кривичних санкција, али најдуже док не истекне време трајања казне изречене у првостепеној пресуди.

У образложењу оспореног решења је, поред осталог, наведено: да је окривљени неправноснажном пресудом Основног суда у Врању оглашен кривим због извршења кривичног дела недозвољене полне радње; да и даље постоје особите околности које указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело, јер је „окривљени и након сазнања да оштећена има 13 година наставио да се виђа са оштећеном Н.С, више пута је пољубио ради задовољења полног нагона, иако је претходно упозораван да се ради о детету, и на тај начин је штетно деловао на њено здравље и са планом да исту ожени“; да је „суд узео у обзир изјаву оштећене да би иста волела да окривљени изађе из притвора, да је заљубљена у њега, те је суд

притом ценио њену психофизичку зрелост и могућност да би окривљени пуштањем на слободу могао да утиче на оштећену, што указује на особиту околност да ће поновити дело; да постоје особите околности „с обзиром на начин којим се терети да је окривљени извршио кривично дело, као и да је оштећено малолетно лице и да би окривљени пуштањем на слободу могао да понови кривично дело“.

Оспореним решењем Вишег суда у Врању Кж1. 28/17 од 14. фебруара 2017. године одбијена је као неоснована жалба бранилаца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, изјављена против првостепеног решења Основног суда у Врању Кв. 43/17 од 2. фебруара 2017. године.

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, 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 се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. став 3.).

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 425а. ЗКП је, поред осталог, прописано: да ће веће кад изрекне пресуду на казну затвора испод пет година, оптуженом који се брани са слободе одредити притвор ако постоје разлози из члана 211. став 1. тач. 1) и 3) овог законика, а оптуженом који се налази у притвору укинуће притвор ако за притвор више не постоје разлози због којих је био одређен (став 1.); да ће се за одређивање или укидање притвора после објављивања пресуде, до њене правноснажности примењивати одредба става 1. овог члана и да одлуку доноси веће првостепеног суда (члан 21. став 4.) (став 3.); да ако се оптужени већ налази у притвору, а веће нађе да још постоје разлози због којих је притвор био одређен или да постоји разлог из члана 211. став 1.

тачка 4) овог законика, донеће посебно решење о продужењу притвора, да посебно решење веће доноси и кад треба одредити или укинути притвор и да жалба против решења не задржава извршење решења (став 4.); да притвор који је одређен или продужен по одредбама ст. 1. до 5. овог члана, може трајати до упућивања оптуженог, односно осуђеног у завод за извршење кривичних санкција, али најдуже док не истекне време трајања казне изречене у првостепеној пресуди (став 5.).

5. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд указује да је у више својих одлука заузео становиште да дужина трајања притвора која неће довести до повреде зајемченог људског 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.

Против подносиоца је у време подношења уставне жалбе неправноснажно окончан кривични поступак пред Основним судом у Врању доношењем пресуде којом је оглашен кривим због извршења кривичног дела недозвољене полне радње и осуђен на казну затвора у трајању од једне године и шест месеци.

Притвор је према подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима правноснажно 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.

У односу на наведени притворски разлог, у образложењу оспореног првостепеног решења Основног суда у Врању, које је потврђено оспореним другостепеним решењем Вишег суда у Врању је, поред осталог, наведено да је подносилац уставне жалбе неправноснажном пресудом оглашен кривим да је извршио кривично дело недозвољене полне радње. Даље је наведено да је подносилац и након сазнања да оштећена има 13 година наставио да се са њом виђа и да је више пута пољубио ради задовољења полног нагона, иако је претходно упозораван да се ради о детету. Имајући у виду изнето, надлежни судови су закључили да све те околности представљају особите околности које указују да ће подносилац у случају боравка на слободи, у кратком временском периоду поновити кривично дело за које је оправдано сумњив и у овом поступку.

По оцени Уставног суда, Основни и Виши суд у Врању су своја решења засновали на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног права и поступили су у складу са ЗКП када су утврдили да постоје услови за продужење притвора према подносиоцу уставне жалбе по означеном законском основу. Надлежни судови су аргументовано образложили конкретне особите околности које у овом случају указују да ће у кратком временском периоду подносилац уставне жалбе поновити дело и оценили да су те околности таквог значаја да оправдавају продужење мере притвора према подносиоцу уставне жалбе, те стога Уставни суд не налази да су оспорена решења последица арбитрерног и произвољног поступања.

Такође, Уставни суд је утврдио да се подносилац до дана доношења оспореног другостепеног решења (14. фебруар 2017. године) налазио у притвору

пет месеци и 14 дана (рачунајући од 8. октобра 2016. године, када је лишен слободе), за које време су спроведене одређене доказне радње, поднет оптужни предлог, одржан главни претрес и спроведен доказни поступак, те је донета првостепена пресуда. Имајући у виду изнето, као и чињеницу да се кривични поступак водио због кривичног дела недозвољене полне радње, Уставни суд је оценио да се поступак, у околностима конкретног случаја, водио са примереном хитношћу.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да су у оспореним решењима о продужењу притвора наведени релевантни и довољни разлози због којих су надлежни судови сматрали да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка, који се водио са примереном хитношћу.

Следом наведеног, Уставни суд је нашао да оспореним решењима није повређено Уставом зајемчено право подносиоца из члана 31. 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, одлучујући као у првом делу изреке.

6. У односу на истакнуту повреду права на претпоставку невиности, као једног од права којима се, сагласно члану 34. став 3. Устава, јемчи правна сигурност у казненом праву, Уставни суд је утврдио да подносилац није навео разлоге, нити пружио доказе који би указивали на то да му је оспореним решењима повређено означено уставно право.

Стога је Уставни 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. 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-2376/2017 од 20. јуна 2019. године

**Повреда права на хитно одлучивање о законитости лишења слободе,
из члана 27. став 3. Устава
(претходни кривични поступак)**

У конкретном случају повређена је одредба члана 294. став 3. Законика о кривичном поступку која прописује да о жалби на решење о задржавању одлучује судија за претходни поступак у року од четири часа од пријема жалбе. Наиме, жалба подносиоца је у Полицијској управи у Ужицу, као органу поступка који је донео решење, примљена 10. марта 2016. године у 21h 00min, а одлука судије за претходни поступак је донета тек наредног дана, несумњиво након протекла рока од четири часа прописаног одредбом члана 294. став 3. Законика о кривичном поступку. Стога је Уставни суд утврдио да је подносиоцу уставне жалбе, у поступку по жалби против

решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције Ку. ЛС 30/16 од 10. марта 2016. године повређено право зајемчено одредбом члана 27. став 3. Устава и одредио да се правично задовољење у овом случају оствари објављивањем одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Радисава Чоловића и утврђује да је у поступку по жалби против решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције Ку. ЛС 30/16 од 10. марта 2016. године, подносиоцу уставне жалбе повређено право зајемчено одредбом члана 27. став 3. Устава Републике Србије.

2. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

О б р а з л о ж е њ е

1. Радисав Чоловић из Прибоја поднео је Уставном суду, 8. априла 2016. године, преко пуномоћника И. Т. адвоката из Ужица, уставну жалбу против радње Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа у Ужицу у предмету Ку. ЛС 30/16 и радње Основног суда у Ужицу у предмету Кппр. 75/16, због повреде права на слободу и права на правично суђење и на суђење у разумном року, из члана 27. и члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби истиче да су му наведена уставна права повређена тиме што о његовој жалби против решења о задржавању није одлучено у законском року од четири часа од пријема жалбе, већ више од десет часова касније, јер је суд као тренутак пријема жалбе узео тренутак њене предаје суду, а не тренутак када ју је подносилац, преко браниоца, предао органу који је одредио задржавање. У уставној жалби се наводи „да у време изјављивања жалбе суд није радио, нити је постојала дежурна служба суда којој би жалба могла бити изјављена“.

Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права, као и 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, из достављене документације, списка предмета Полицијске управе у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције Ку. ЛС 30/16 и списка предмета Основног суда у Ужицу Кппр. 75/16 утврдио следеће чињенице од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

– да је 10. марта 2016. године у службеним просторијама Полицијске управе у Ужицу саслушан осумњичени Радисав Чоловић, овде подносилац уставне жалбе, због постојања основа сумње да је извршио кривично дело превара из члана 208. став 1. КЗ РС, а у присуству браниоца по службеној дужности, адвоката И. Т;

– да је решењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције Ку. ЛС 30/16 од 10. марта 2016. године подносиоцу одређено задржавање у трајању до 48 сати, које му се има рачунати од 10. марта 2016. године, од 16h 00min;

– да је против решења о задржавању бранилац подносиоца изјавио жалбу Основном суду у Ужицу, а преко Полицијске управе у Ужицу;

– да су полицијски службеници Полицијске управе у Ужицу жалбу примили 10. марта 2016. године у 21h 00min, пошто су претходно браниоца подносиоца упознали са тим да жалбу прима Основни суд у Ужицу, о чему је сачињена службена белешка;

– да је у Службеној белешци Полицијске управе у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције број 03/40/1/2 од 10. марта 2016. године констатовано да се 10. марта 2016. године у 20h 40min полицијским службеницима Полицијске управе у Ужицу обратио бранилац по службеној дужности Радисава Чоловића, адвокат из Ужица И. Т, и од њих затражио да приме жалбу на решење о задржавању; да су га полицијски службеници упознали са тим да наведену жалбу прима Основни суд у Ужицу; да је о свему наведеном обавештена председник Основног суда у Ужицу Б.Ј, која се изјаснила да полицијски службеници приме наведену жалбу¹⁷ и да исту у јутарњим сатима са списима предмета доставе Основном суду у Ужицу; да је о свему обавештен и начелник Одељења криминалистичке полиције М.Р, који се изјаснио да се поступи по усменом налогу судије; да су полицијски службеници 10. марта 2016. године у 21h 00min примили наведену жалбу¹⁸;

– да је жалба у Основном суду у Ужицу примљена 11. марта 2016. године у 8h 15min;

– да је решењем Основног суда у Ужицу Кппр. 75/16 од 11. марта 2016. године одбијена као неоснована жалба браниоца подносиоца изјављена против решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције

17 У службеној белешци је очигледном омашком наведено „решење“ уместо „жалба“.

18 Такође је очигледном омашком наведено „решење“ уместо „жалба“.

– Полицијска управа у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције Ку. ЛС 30/16 од 10. марта 2016. године;

– да је решење Основног суда у Ужицу Кппр. 75/16 од 11. марта 2016. године из тог суда експедовано 11. марта 2016. године у 10h 50min и да га је бранилац подносиоца примио истог дана у 11h 55min;

– да је 11. марта 2016. године у 15h 00min Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције донело решење ЛС. 30/16 којим је 11. марта 2016. године у 19h 00min укинута предметно решење о задржавању.

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 које је лишено слободе од стране државног органа одмах се, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет као и о својим правима и има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору (члан 27. став 2.); да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито (члан 27. став 3.); да казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд (члан 27. став 4.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.).

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) прописано је: да лице ухапшено у складу са чланом 291. став 1. и чланом 292. став 1. овог законика, као и осумњиченог из члана 289. ст. 1. и 2. овог законика, јавни тужилац може изузетно задржати ради саслушања, а најдуже 48 часова од часа хапшења, односно одазивања на позив (члан 294. став 1.); да о задржавању, јавни тужилац или, по његовом одобрењу, полиција одмах, а најкасније у року од два часа од када је осумњиченом саопштено да је задржан доноси и уручује решење, да у решењу морају бити наведени дело за које се осумњичени терети, основи сумње, дан и час лишења слободе или одазивања позиву, као и време почетка задржавања (члан 294. став 2.); да против решења о задржавању осумњичени и његов бранилац имају право жалбе у року од шест часова од достављања решења, да о жалби одлучује судија за претходни поступак у року од четири часа од пријема жалбе и да жалба не задржава извршење решења (члан 294. став 3.); да се жалба изјављује органу поступка који је донео решење (члан 466. став 1.).

5. Имајући у виду да подносилац уставне жалбе тврдњу о повреди права из члана 27. и члана 32. став 1. Устава заснива на наводима да о његовој жалби изјављеној против решења о задржавању није одлучено у року од четири часа од тренутка предаје жалбе органу који је одредио задржавање, Уставни суд је оцену основаности тврдње подносиоца о повреди уставних

права ценио у односу на право зајемчено одредбом члана 27. став 3. Устава.

Уставни суд, пре свега, констатује да се одредбом члана 27. став 3. Устава лицу лишеном слободе јемчи да ће суд, по његовој жалби, хитно одлучити о законитости лишења слободе.

У конкретном случају, Уставни суд је утврдио да је осумњичени, овде подносилац уставне жалбе, против решења о задржавању Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције Ку. ЛС 30/16 од 10. марта 2016. године изјавио жалбу Основном суду у Ужицу, а преко Полицијске управе у Ужицу, 10. марта 2016. године у 21h 00min; да је жалба у Основном суду у Ужицу примљена 11. марта 2016. године у 8h 15min, а да је решење Основног суда у Ужицу Кппр. 75/16 од 11. марта 2016. године из тог суда експедовано 11. марта 2016. године у 10h 50min и да га је бранилац подносиоца примио истог дана у 11h 55min.

Из наведеног произлази да је у конкретном случају повређена одредба члана 294. став 3. Законика о кривичном поступку која прописује да о жалби на решење о задржавању одлучује судија за претходни поступак у року од четири часа од пријема жалбе. Наиме, жалба подносиоца је у Полицијској управи у Ужицу, као органу поступка који је донео решење, примљена 10. марта 2016. године у 21h 00min, а одлука судије за претходни поступак је донета тек наредног дана, несумњиво након протеча рока од четири часа прописаног одредбом члана 294. став 3. Законика о кривичном поступку.

Уставни суд указује на то да у складу са одредбом члана 419. став 1. Судског пословника („Службени гласник РС“, др. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18 и 78/18), у суду морају бити образована већа и одређене судије и судско особље у приправности за поступање у предметима који се по одредбама закона или овог пословника сматрају хитним и нарочито хитним. Како је у конкретном случају реч о предмету који се по одредбама Законика о кривичном поступку сматра хитним, односно нарочито хитним, у суду је морало бити обезбеђено дежурство судије за претходни поступак, који би у законом прописаном року одлучио о жалби подносиоца на решење о задржавању.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе, у поступку по жалби против решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Одељење криминалистичке полиције Ку. ЛС 30/16 од 10. марта 2016. године, повређено право зајемчено одредбом члана 27. став 3. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучио као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се правично задовољење у овом случају може остварити објављивањем ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 2. изреке.

6. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-2900/2016 од 4. јула 2019. године („Службени гласник РС“, број 55/19)

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(поступак пружања међународне правне помоћи
у кривичним стварима)**

Другостепени суд, као суд жалбеног лека, износећи разлоге за своју одлуку, пропустио је да обухвати и сагледа све правне аспекте конкретног случаја и да се у односу на њих изричито одреди, независно од тога какав би био његов коначан закључак. Наиме, надлежни судови нису ни у првостепеном ни у другостепеном оспореном решењу на уставноправно прихватљив начин образложили како гаранција дата од стране председника најнижег суда у Републици Северна Македонија за понављање кривичног поступка може у формално-правном смислу представљати гаранцију државе у међународном праву, нити дали образложење битног елемента који се односи на испуњеност претпоставки за изручење подносиоца уставне жалбе, а то је испуњеност законских услова за понављање кривичног поступка подносиоцу, имајући у виду одредбу члана 424. Законика о кривичном поступку Републике Северна Македонија, а Апелациони суд у одлуци по жалби није одговорио на суштинско питање – да ли би подносилац жалбе (овде подносилац уставне жалбе) у судском поступку који се против њега води у Републици Северна Македонија био изложен стварном ризику од издржавања казне затвора утврђене правоснажном пресудом, због законске немогућности понављања кривичног поступка. То даље значи да би Србија као замољена држава могла бити одговорна у смислу чл. 5. и 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода ако се докаже да постоје основани разлози да се верује да ће се подносилац уставне жалбе суочити са стварним ризиком издржавања дуготрајне казне затвора.

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да је неразматрање питања која су од кључног значаја за оцену испуњености услова за изручење, довело до повреде права подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио и оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити само поништајем оспореног другостепеног решења и одређивањем да Апелациони суд поново одлучи о жалбама бранилаца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, изјављеним против првостепеног решења.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Д. изјављена против решења Вишег суда у Београду Кв. 3536/15 од 21. децембра 2015. године и решења Апелационог суда у Београду Кж2. 59/16 од 3. фебруара 2016. године и утврђује се да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Апелационог суда у Београду Кж2. 59/16 од 3. фебруара 2016. године и одређује се да наведени суд донесе нову одлуку о жалбама бранилаца подносиоца уставне жалбе изјављеним против решења Вишег суда у Београду Кв. 3536/15 од 21. децембра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Д. из Београда је, 19. марта 2016. године, преко пуномоћника Р. Б. К, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду Кв. 3536/15 од 21. децембра 2015. године и решења Апелационог суда у Београду Кж2. 59/16 од 3. фебруара 2016. године, због повреде права на правично суђење и посебних права окривљеног, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 33. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи;

– да је држављанин Републике Србије;
– да се Министарство правде Републике Македоније обратило „Министарству правде и државне управе“ замолницом број 736/2013-5 од 3. јуна 2013. године са молбом за његово изручење ради издржавања казне затвора у Републици Македонији на коју је осуђен у одсуству пресудом Основног суда у Скопљу К. 809/05 од 17. маја 2007. године, а која је постала правно-снажна 26. марта 2008. године, због кривичног дела злоупотреба службеног положаја и овлашћења из члана 353. став 3. у вези са ставом 1. у вези са чл. 22. и 45. Кривичног закона Македоније;

– да је „поступак за доношење наведене пресуде у Републици Македонији пратио низ контроверзи и значајна ускраћивања права подносиоца и његове одбране“ и да је за наведену одлуку сазнао од свог браниоца;

– да је за пресуду македонског суда сазнао 6. септембра 2008. године када је потписао пуномоћје адвокату и да му је иста уручена од стране Вишег суда у Београду приликом првог саслушања у поступку за утврђивање испуњености услова за екстрадицију;

– да је пре доношења оспорених решења Апелациони суд у Београду два пута укидао решења Вишег суда у Београду који је сваки пут потврђивао испуњеност за екстрадицију“;

– да из оспореног решења Вишег суда у Београду Кв. 3536/15 од 21. децембра 2015. године произлази да се тај суд „ослонио“ на допис Основног суда у Скопљу Су. 291/14 од 8. октобра 2015. године, да је несумњиво утврдио

да ће поступак против подносиоца поновити и да „суд није испитивао квалификацију дела за које је подносилац, држављанин Републике Србије, осуђен у Републици Македонији, у смислу члана 8. Закона о изручењу“;

– да је његов бранилац у жалби против првостепеног решења истакао да је гаранција да ће се против њега поступак поновити дата „под условом из члана 424. Кривичног закона Републике Македоније, који никада не могу бити испуњени“, јер „да би се подносиоцу поновио поступак потребно је да је прошло мање од годину дана од дана сазнања за пресуду у Македонији, а подносилац је за пресуду сазнао дана 10. октобра 2008. године, односно уручена му је пред Вишим судом у Београду приликом првог саслушања 30. октобра 2015. године; да дело за које је осуђен у Републици Македонији није дело за које се могу изручивати домаћи држављани“; да би у случају његовог изручења „дошло до флагрантног кршења права на правично суђење“;

– да је Апелациони суд у Београду оспореним решењем Кж2. 59/16 од 3. фебруара 2016. године одбио као неосновану жалбу његовог браниоца, наводећи да се рок од годину дана рачуна од дана достављања одлуке, а не од дана сазнања, да дело за које је осуђен у Републици Македонији одговара домаћем кривичном делу злоупотреба службеног положаја и да ће се поступак поновити пред надлежним судом Републике Македоније;

– да су му повређена права из чл. 32. и 33. Устава, јер се „одлуке заснивају на доказу/мишљењу на којима се не могу засновати“, јер „није имао прилику да се изјасни о свим мишљењима/доказима на којима је заснована судска одлука“, јер је „Виши суд у Београду је своје решење засновао на допису Основног суда у Скопљу Су. 291/14 од 8. октобра 2015. године, који допис до данас није достављен браниоцима нити траженом лицу на изјашњење“, јер „Апелациони суд није исправио овај пропуст првостепеног суда“ и закључује да „с обзиром да није имао прилику да се изјасни о овјом доказу на њему се не може засновати ни одлука“;

– да су оспорена решења незаконита јер је „из списка предмета и чињеница презентованих суду јасно да се у Републици Македонији неће поновити поступак;

– да „домаћи судови не смеју олако прихватити сваку гаранцију било које државе молиће“ и да „та гаранција мора бити суштински испитана и домаћи органи се не смеју олако ослонити на само постојање дописа који се назива гаранција“;

– да је „гаранцију да ће се поступак поновити издало Министарство правде Републике Македоније и председник Основног суда Скопље“, а да се „у самом изјашњењу председника суда указује на два услова који морају бити испуњени за понављање поступка каји у овом случају нису испуњени“;

– да „наводну гаранцију није издао орган који уопште може о томе да одлучује, па се не може очекивати од независног судије који одлучује о понављању поступка да своју одлуку заснује на њима“;

– да ће „у случају да буде изручен Републици Македонији одмах бити упућен на издржавање казне затвора на основу пресуде која је донесена у поступку у коме он није присуствовао“.

Из свега претходно изнетог подносилац уставне жалбе закључује:

– да му није дата прилика да се изјасни о свим доказима на којима је заснована одлука суда, односно да се првостепено решење заснива на допису органа Републике Македоније у које нити он нити његови браниоци нису имали увид;

– да „судови нису суштински испитивали постојање гаранције да ће бити поновљен поступак у Републици Македонији и таква гаранција не постоји с обзиром на законска решења у Републици Македонији“;

– да „судови нису суштински испитивали да ли је дело за које је подносилац осуђен у Републици Македонији, по домаћем закону дело за које се могу изручавати домаћи држављани“.

Предложио је да Уставни суд уставну жалбу усвоји, поништи оспорена решења и одложи њихово извршење.

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 документацију приложену уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Против подносиоца уставне жалбе је вођен кривични поступак пред Основним судом Скопље I Скопље IV у предмету К. 28098/05 и суђено му је у одсуству.

Правноснажном пресудом Основног суда Скопље I Скопље IV К. 809/05 од 17. маја 2007. године подносилац уставне жалбе је оглашен кривим због извршења кривичног дела злоупотреба службеног положаја и овлашћења из члана 353. став 3. у вези са ставом 1. у вези са чл. 22. и 45. Кривичног закона Македоније и изречена му је казна затвора у трајању од седам година.

Министарство правде Републике Македоније је молбом број 12/2-636/2013-5 од 3. јуна 2013. године затражило изручење подносиоца уставне жалбе, држављанина Републике Македоније и Републике Србије, у циљу његове предаје правосудним органима Републике Македоније, ради издржавања казне затвора у трајању од седам година по наведеној пресуди Основног суда Скопље I Скопље IV.

Министарство правде Републике Србије је молбу Министарства правосуђа Републике Македоније за изручење подносиоца уставне жалбе са пропратном документацијом доставило Вишем суду у Београду, с молбом да утврди да ли су испуњене претпоставке за његово изручење.

Подносилац уставне жалбе је саслушан пред истражним судијом Вишег суда у Београду 30. октобра 2013. године.

Виши суд у Београду је, након спроведеног екстрадиционог поступка, 21. децембра 2015. године, донео оспорено решење Кв. 3536/15 од 21. децембра 2015. године којим је утврђено да су испуњене законске претпоставке за издавање правосудним органима Републике Македоније окривљеног Д. Д, овде подносиоца уставне жалбе, држављанина Републике Македоније и Републике Србије, на основу замолнице Министарства правде Републике Македоније број 736/2013-5 од 3. јуна 2013. године ради издржавања казне затвора у трајању од седам година на коју је осуђен пресудом Основног суда Скопље I Скопље IV К. 809/05 од 17. маја 2007. године, правноснажне 26. марта 2008. године, због кривичног дела злоупотреба службеног положаја и овлашћења из члана 353. став 3. у вези са ставом 1. у вези са чл. 22. и 45. Кривичног закона Македоније.

Браниоци подносиоца уставне жалбе су против првостепеног решења изјавили жалбе које су одбијене као неосноване оспореним решењем Апелационог суда у Београду Кж2. 59/16 од 3. фебруара 2016. године.

У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, истакнуто: да је „теза изјављених жалби најпре да не постоји услов за изручење које се састоји у гаранцији државе молиће да ће поступак бити поновљен у присуству изрученог лица“; да „према наводима жалби и усмених навода са седнице већа бранилаца окривљеног и самог окривљеног, произлази да је гаранција практично неизвршива, јер одредба члана 424. Законика о кривичном поступку Републике Македоније прописује кумулативне услове за понављање поступка и то, да је осуђени доступан судовима Републике Македоније, да се налази на територији Републике Македоније као и да није прошла једна година од дана када је осуђени сазнао за пресуду, а с обзиром на то да је окривљени, како то наводи одбрана за пресуду сазнао пре 6. септембра 2008. године, јер је тада потписао пуномоћје адвокату за подношење представке Европском суду за људска права која је поднета 10. октобра 2008. године“; да „браниоци сматрају да ни ванрасправно кривично веће Основног суда у Скопљу, нити председник Основног суда у Скопљу, нису орган који може дати гаранцију у смислу релевантних одредби Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу“; да „по налажењу овог суда, околност да окривљеном никада формално није уручена правоснажна пресуда, односно, да не постоји писмена потврда о пријему пресуде, а што је и сам окривљени навео на седници већа Апелационог суда, управо омогућавају примену одредбе члана 424. Законика о кривичном поступку Републике Македоније, те је стога гаранција надлежног државног органа Републике Македоније – Основног суда у Скопљу, ваљана“; да је „првостепени суд правилно нашао да су испуњене и остале законске претпоставке за издавање правосудним органима Републике Македоније окривљеног Д. Д“; да је „дело из члана 353. став 3. у вези са ставом 1. у вези са чл. 22. и 45. Кривичног законика Републике Македоније, због ког се тражи изручење окривљеног прописано као кривично дело и

у Кривичном законнику Републике Србије, и то као кривично дело злоупотреба службеног положаја из члана 359. због чега су оцењени неоснованим жалбени наводи браниоца окривљеног, адвоката Р. К. да тражено лице није осуђено за дело за које се домаћи држављани у смислу члана 8. Закона о потврђивању уговора Републике Србије и Републике Македоније могу изручити“; да су „неосновани жалбени наводи бранилаца окривљеног да ће у случају изручења доћи до повреде права на слободу и права на правично суђење окривљеном, будући да овај став бранијоци заснивају на околности да окривљеном неће бити дозвољено понављање кривичног поступка, који наводи су претходно оцењени неоснованим“.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама члана 33. Устава је, поред осталог, утврђено: да свако ко је окривљен за кривично дело има право да у најкраћем року, у складу са законом, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима дела за које се терети, као и о доказима прикупљеним против њега (став 1.); да свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране (став 2.); да свако ко је окривљен за кривично дело, а доступан је суду, има право да му се суди у његовом присуству и не може бити кажњен, ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани (став 4.); да свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране (став 5.).

Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима („Службени гласник РС“, број 20/09) је прописано: да се овим законом уређује поступак пружања међународне правне помоћи у кривичним стварима (у даљем тексту: међународна правна помоћ), у случајевима када не постоји потврђени међународни уговор или када одређена питања њиме нису уређена (члан 1.); да међународна правна помоћ обухвата – изручење окривљеног или осуђеног, преузимање и уступање кривичног гоњења, извршење кривичне пресуде и остале облике међународне правне помоћи (члан 2.); да се међународна правна помоћ пружа у поступку који се односи на кривично дело које у тренутку када је затражена помоћ спада у надлежност суда државе молиље (члан 3. став 1.).

Одредбама члана 7. став 1. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима прописано је: да су претпоставке за пружање међународне правне помоћи: да кривично дело поводом којег се захтева пружање међународне правне помоћи представља кривично дело по закону Републике Србије (тачка 1)); да за исто кривично дело није правноснажно окончан поступак

пред домаћим судом, односно да кривична санкција није у потпуности извршена (тачка 2)); да кривично гоњење, односно извршење кривичне санкције није искључено због застарелости, амнестије или помиловања (тачка 3)); да се захтев за пружање међународне правне помоћи не односи на политичко кривично дело или дело повезано са политичким кривичним делом, односно на кривично дело које се састоји искључиво у повреди војних дужности (тачка 4)); да пружање међународне правне помоћи не би повредило суверенитет, безбедност, јавни поредак или друге интересе од суштинског значаја за Републику Србију (тачка 5)).

Одредбама члана 16. став 1. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима прописано је: да су поред претпоставки предвиђених чланом 7. овог закона, претпоставке за изручење: да лице чије се изручење захтева није држављанин Републике Србије (тачка 1)); да дело поводом којег се захтева изручење није извршено на територији Републике Србије, против ње или њеног држављанина (тачка 2)); да се против истог лица у Републици Србији не води кривични поступак због кривичног дела поводом којег се захтева изручење (тачка 3)); да по домаћем закону постоје услови за понављање кривичног поступка за кривично дело поводом којег се захтева изручење лица против којег је правноснажно окончан поступак пред домаћим судом (тачка 4)); да је утврђена истоветност лица чије се изручење захтева (тачка 5)); да има довољно доказа за основану сумњу односно да постоји правноснажна судска одлука да је лице чије се изручење тражи учинило кривично дело поводом којег се захтева изручење (тачка 6)); да држава молила да гаранције да ће у случају осуде у одсуству поступак бити поновљен у присуству изрученог лица (тачка 7)); да држава молила да гаранције да смртна казна која је прописана за кривично дело поводом којег се захтева изручење неће бити изречена, односно извршена (тачка 8)).

Чланом 29. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима прописано је да ако ванпретресно веће утврди да су испуњене претпоставке из чл. 7. и 16. овог закона, донеће решење о томе, да је против решења из става 1. овог члана дозвољена жалба непосредно вишем суду у року од три дана од дана пријема решења и да ће непосредно виши суд, након саслушања јавног тужиоца, лица чије изручење се захтева и његовог браниоца, потврдити, укинути или преиначити решење из става 1. овог члана (члан 29.).

Одредбама члана 7. Закона о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 5/12) прописано је: да ће се изручење ради кривичног гоњења дозволити само за кривично дело за које је, како према праву државе молиље, тако и према праву замољене државе, прописана казна затвора или мера која укључује одузимање слободе у трајању од најмање једне године (став 1.); да ће се изручење ради извршења правноснажно изречене казне затвора или мере која укључује одузимање слободе, дозволити само за кривична дела која су кажњива према праву обе државе уговорнице и уколико трајање казне затвора или мере која укључује одузимање слободе

или њихов остатак који треба да се изврши, износи најмање четири месеца (став 2.); да ако се молба за изручење односи на више кривичних дела за која је по праву државе молиље као и по праву замољене државе прописана казна затвора или мера која укључује одузимање слободе, а нека од њих не испуњавају услове у погледу висине кривичне санкције прописане у ст. 1. и 2. овог члана, изручење се може дозволити и за та кривична дела (став 3.).

Чланом 8. Закона о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу је, поред осталог, прописано: да ће се изручење сопствених држављана ради извршења правноснажно изречене казне затвора или мере која укључује одузимања слободе дозволити ако су испуњени услови прописани овим уговором само за кривична дела организованог криминала и корупције, као и кривично дело прање новца која су кажњива према праву обе државе уговорнице, и ако трајање изречене казне затвора или мере која укључује одузимање слободе, односно њихов остатак који треба да се изврши износи најмање две године (став 2.); да су кривична дела корупције из ст. 1. и 2. овог члана – злоупотреба положаја од стране службеног или одговорног лица, активно и пасивно противзаконито посредовање коришћењем утицаја, активно и пасивно подмићивање службеног лица, активно и пасивно подмићивање у приватном сектору и проневера (став 4.).

Одредбама члана 9. Закона о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу је прописано да се изручење неће дозволити: ако лице чије се изручење тражи ужива азил на територији замољене државе (став 1.); ако би изручење било у супротности са обавезама замољене државе које произилазе из мултилатералних уговора који је обавезују.

Сагласно одредбама члана 10. Закона о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу: изручење се неће дозволити ако се тражи због дела за које је лице чије се изручење тражи у замољеној држави већ правноснажно осуђено или ослобођено, или је против њега кривични поступак правноснажно обустављен, или је оптужба против њега правноснажно одбијена (став 1.); изручење се може дозволити ако је поступак правноснажно окончан искључиво због процесних разлога предвиђених правом држава уговорница (став 2.); изручење се неће дозволити ако се тражи због дела за које је лице чије се изручење тражи правноснажно осуђено или ослобођено у трећој држави, а изречена кривична санкција извршена или опроштена или је неизвршени део санкције опроштен или је према праву треће државе наступила застарелост извршења кривичне санкције (став 3.)

Осталим релевантиним одредбама Закона о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу је прописано: да се изручење неће дозволити ако је кривично гоњење или извршење кривичне санкције застарело према праву једне од држава уговорница (члан 11.); да се изручење се неће дозволити ако се тражи због дела које није кривично дело према праву једне од држава уговорница (члан 12.); да ако је лице чије се изручење тражи правноснажно осуђено у одсуству, изручење ће

се дозволити само ако држава молиља гарантује да ће кривични поступак после изручења поново спровести у присуству изрученог лица (члан 17.).

5. Уставни суд и у овом уставносудском предмету констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили право у поступку ради одлучивања о правима и о обавезама подносиоца уставне жалбе, уколико из разлога наведених у уставној жалби и приложених доказа не произилази да је њихово закључивање у оспореним одлукама било очигледно произвољно, односно да судски поступак у целини није био правичан на начин како је то утврђено чланом 32. став 1. Устава.

Уставни суд је у својој досадашњој пракси, следећи ставове Европског судас за људска права (у даљем тексту: 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 друџи њројив Русије*, од 11. јануара 2007. године, број представке 184/02 и *Ruiz Torija њројив 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 Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) и стандарди које је Суд изградио у својој досадашњој пракси.

У поступку пред редовним судовима, који је претходно уставносудском поступку, поставило се као основно спорно питање – примена члана 16. став 1. тачка 7) и члана 17. Закона о потврђивању уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу.

У овом поступку покреће се, на основу чл. 5. и 6. Европске конвенције, питање одлуке о изручењу у околностима када би подносилац уставне жалбе трпео или постојао ризик да ће претрпети фларгантно ускраћивање правде у земљи која тражи његово изручење. Овај принцип је по први пут успостављен у пресуди *Soering против Уједињеног Краљевства*, ЕСЉП, од 7. јула 1989. године, а затим потврђен и у пресудама *Mamatkulov i Askarov против Турске*, ЕСЉП, од 4. фебруара 2005. године, ст. 90. до 91, *Al-Saadoon i Mufdhi против Уједињеног Краљевства*, ЕСЉП, од 2. марта 2010. године. Пракса ЕСЉП указује да је фларгантно кршење правде синоним за суђење које је очигледно у супротности са одредбама члана 6. Европске конвенције или принципима који су њима утемељени. Примењујући одредбе Устава Републике Србије, ово се односи на члан 32. и 33. Устава.

Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, у члану 16. став 1. тачка 7, предвиђа обавезу да држава моћила даје гаранције да ће у случају осуде у одсуству поступак бити поновљен у присуству осуђеног лица.

Уговор између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу предвиђа обавезу у члану 17. којом се прописује да у случајевима изручења лица која су осуђена у одсуству, услов удовољењу захтева за изручење је пружање гаранције државе моћиле да ће кривични поступак после изручења спровести у присуству изрученог лица.

Из чињеничних околности утврђених пред редовним судом неспорно је да је подносилац уставне жалбе сазнао за правноснажну пресуду Основног суда у Скопљу од 26. марта 2008. године, којом је осуђен на казну затвора у трајању од седам година, а за исту је сазнао 6. септембра 2008. године, када је потписао пуномоћје адвокату. Уручењем правноснажне пресуде извршена је достава пред Вишим судом у Београду приликом првог саслушања, 13. октобра 2013. године.

Задатак Уставног суда је да размотри да ли би изручење подносиоца уставне жалбе било у складу са његовим правима из Европске конвенције и Устава, чл. 32. и 33. На овом месту се може указати и на одредбу члана 16. став 2. Устава по којој су потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.

У досадашњој пракси Европског суда за људска права до фларгантног кршења члана 5. Европске конвенције би дошло уколико би подносилац уставне жалбе био изложен ризику од дуге затворске казне у земљи моћили, а да је претходно био осуђен у фларгантно неправичном поступку, па је фларгантно ускраћивање правде изједначио са институтом који је очигледно у супротности са одредбама члана 6. Европске конвенције. Сам појам фларгантног ускраћивања правде није посебно дефинисан, али он, између осталог, подразумева доношење осуђујуће пресуде у одсуству *in absentia*, са правном немогућности да се у касније поновљеном поступку донесе мериторна и

правична одлука (пресуде ЕСЉП, *Sejdanović против Италије*, од 1. марта 2006. године, *Stoichkov против Бугарске*, од 24. јуна 2005. године).

Наведени суд је одредио да фларгантно ускраћивање правде у најширем контексту представља у суштини критеријум неправичности. Фларгантно ускраћивање правде у практичном смислу превазилази формалну нерегуларност или очигледни недостатак гаранција у судским поступцима који по својој правној природи доводе до кршења члана 6. Европске конвенције, до којих долази у правним системима држава уговорница. Овде треба посебно истаћи да тумачећи и примењујући институт правичног суђења који се гарантује чланом 6. Европске конвенције, треба да се ради о таквом недостатку који у својој свеобухватности доводи до повреде суштине права које се гарантује овим чланом, односно неправичност мора бити очигледна и предвидива.

Уставни суд указује на опште принципе који се тичу критеријума „фларгантног ускраћивање правде“ који се могу ценити у изузетним случајевима на основу члана 6. Европске конвенције који се односе на изручење, ценећи околности у којима је за лице које би било изручено у судском поступку постојао реални ризик да ће претрпети фларгантно ускраћивање правде у земљи која тражи његово изручење. Наведени принцип је први пут успостављен у пресуди *Soering против Уједињеној Краљевстви*, ЕCHR, од 7. јула 1989. године, а у каснијим одлукама Европског суда за људска права је овај став потврђен, као што је то и у предмету *Al-Saadoon i Multhin против Уједињеној Краљевстви*, из 2010. године.

У овом уставносудском поступку централно питање је гаранција за понављање поступка подносиоца уставне жалбе, узимајући у обзир чињеницу да је гаранција дата у форми дописа председника Основног суда у Скопљу од 10. фебруара 2014. године, који је Вишем суду у Београду достављен преко Министарства правде Републике Македоније уз акт број 13/2-11/2014 од 12. фебруара 2014. године.

Наиме, надлежни судови у оспореним решењима, са једне стране, нису на уставноправно прихватљив начин образложили како гаранција дата од стране председника најнижег суда у Републици Северна Македонија може у формално-правном смислу представљати гаранцију државе у међународном праву. Такође, са друге стране, оспорени акти Вишег и Апелационог суда у Београду не садрже образложење битног елемента који се односи на испуњеност претпоставки за изручење подносиоца уставне жалбе, а то је испуњеност законских услова за понављање кривичног поступка подносиоцу, имајући у виду одредбу члана 424. Законика о кривичном поступку Републике Северна Македонија, која се може тумачити на више начина, посебно јер је органима Републике Северна Македонија било познато да је подносилац уставне жалбе против правноснажне пресуде Основног суда у Скопљу К. 809/05 поднео представку Европском суду за људска права, из чега се неспорно закључује да је о пресуди имао сазнања још 2008. године.

Уставни суд је становишта да сама гаранција није довољна да би се обезбедила адекватна заштита од ризика фларгантног кршења правде. Суд

је у својој досадашњој пракси констатовао да постоји обавеза замољене државе да испита да ли се гаранција обезбеђује у својој практичној примени и даје довољно јемства да ће подносилац уставне жалбе бити заштићен од ускраћивања правде. Разумљиво, ово зависи од сваког случаја понаособ и околности које су преовладавајуће. То даље значи, као прво, квалитет датих гаранција, а као друго, да ли се у пракси државе молитељице, замољена држава може ослонити на њих, дакле да ли су гаранције специфичне или неодређене, а нарочито да ли оне могу обавезати одредишну државу (одлуке ЕСЉП: *Shamayev и осџали њројив Грузије и Русије*, од 12. априла 2005. године, *Abi Saleh њројив Порџујала*, од 9. маја 2006. године, *Garayev њројив Азербџјана*, од 10. јуна 2010. године).

Уставни суд примећује да у конкретном предмету треба водити рачуна о трајању и снази билатералних односа држава уговорница који се односе на међусобно обавезивање сличних гаранција (*Abi Qatada њројив Уједињеној Краљевствима*, одлука од 17. јануара 2012. године, *Al Moayad њројив Немачке*, одлука од 20. фебруара 2007. године).¹⁹

Од значаја за Уставни суд, ценећи гаранције права на правично суђење, јесте начин на који је оспорена одлука образложена. У конкретном случају, Апелациони суд је као жалбени суд два пута поништавао одлуку првостепеног суда као необразложену у смислу тумачења и примене одредби Закона о потврђивању уговора између Републике Србије и Републике Македоније и дописа Основног суда у Скопљу који је достављен судским органима. Суд примећује да су све три првостепене одлуке истоветне, а то даље значи и да су у претходном поступку испитивања одлуком Апелационог суда две одлуке укинуте, а да је трећом оспореном одлуком Апелациони суд закључио да су испуњени услови за изручење подносиоца уставне жалбе и при томе ценио члан 424. Законика о кривичном поступку Републике Македоније који је прописао кумулативне услове за понављање поступка, да је осуђени доступан судовима Републике Македоније, да се налази на територији Републике Македоније, као и да није прошла година дана од дана када је осуђени сазнао за пресуду.

Вишеструко укидање првостепених решења и доношење нових, а у суштини потпуно истих – преписаних решења од стране суда првог степена, без поступања по примедбама другостепеног суда, указује на озбиљан недостатак у судском систему (ЕСЉП, *Wierciszewska њројив Пољске*, 41431/98, одлука од 25. новембра 2003. године, § 46.). Овај недостатак је утолико озбиљнији ако жалбени суд, након што је неколико пута са идентичним образложењем укинуо решење, приликом доношења оспореног решења заузме становиште које је у супротности с претходно изношеном аргументацијом. Овај став Уставни суд је изнео у Одлуци Уж-4985/2012 од 12. децембра 2013. године.

¹⁹ Министарство правде Републике Србије је својим актом бр. 713-01-0691/2010-08 упутило захтев Републици Македонији за изручење Г. Д. због извршених ратних злочина у селу К. на Косову и Метохији. Македонска полиција је ухапсила Г. Д. на захтев Министра правде и по налогу Интерпола, али га је одмах наредног дана пустила из притвора. На овај захтев Србије није удовољено до данас.

Апелациони суд у Београду, према становишту Уставног суда није отишао даље у односу на своје претходне две укидајуће одлуке које се тичу оцене квалитета и могућности испуњења услова за понављање поступка. Оспореном одлуком се врло лапидарно и без анализе околности конкретног случаја прихвата правни закључак првостепеног суда да су испуњене законске претпоставке за издавање правосудним органима Републике Македоније подносиоца уставне жалбе.

На основу наведеног, Уставни суд закључује да је другостепени суд, као суд жалбеног лека, износићи разлоге за своју одлуку, пропустио да обухвати и сагледа све правне 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 *Lakatus и други против Румуније*, од 13. новембра 2012. године). У конкретном случају, Апелациони суд није одговорио на суштинско питање – да ли би подносилац жалбе у судском поступку, односно овде подносилац уставне жалбе био изложен стварном ризику од издржавања казне затвора утврђене правоснажном пресудом због законске немогућности понављања кривичног поступка. То даље значи да би Србија као замољена држава могла бити одговорна у смислу чл. 5. и 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, ако се докаже да постоје основани разлози да се верује да ће се подносилац уставне жалбе суочити са стварним ризиком издржавања дуготрајне казне затвора.

Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да је неразматрање питања која су од кључног значаја за оцену испуњености, односно неиспуњености услова за изручење, довело до повреде права подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити поништајем оспореног другостепеног решења и одређивањем да Апелациони суд у Београду поново одлучи о жалбама бранилаца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, изјављеним против првостепеног решења, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права из члана 33. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права из члана 32. став 1. Устава и да је одредио отклањање штетних последица утврђене повреде права.

6. Следом свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(прекршајни поступак)**

По оцени Уставног суда, у оспореној пресуди нису наведене чињенице које би указивале на то да у конкретном случају постоји царински прекршај, нити су наведени јасни, довољни и уставноправно прихватљиви аргументи да су испуњени законом прописани услови да се примене одредбе члана 48. Закона о прекршајима и изврши одузимање предмета, јер прекршајни суд није поступио у складу са одредбама Царинског закона и Закона о прекршајима када је утврдио да постоје законом прописани услови да од подносиоца као окривљеног, који је ослобођен кривице да је извршио царински прекршај који му је стављен на терет, одузме камп-приколицу која је легално увезена у царинско подручје Републике Србије, нити оспорена пресуда садржи релевантне, на закону засноване разлоге за одузимање предметне приколице, због чега Уставни суд сматра да је донета арбитражном и произвољном применом материјалног и процесног права, на штету подносиоца уставне жалбе. Стога је оспореном пресудом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, а последице учињене повреде су такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да Прекршајни апелациони суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка изјавио против првостепеног решења Прекршајног суда.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба И. С. и утврђује да је пресудом Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 8390/16 од 26. априла 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 8390/16 од 26. априла 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка изјавио против решења Прекршајног суда у Јагодини – Одељење у Ђуприји Пр. 5942/14 од 24. фебруара 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. И. С. из Ђуприје је, преко пуномоћника М. К, адвоката из Ђуприје, Уставном суду поднео, 27. јуна 2016. године, уставну жалбу против пресуде Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу наведене у изреци,

због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. ст. 1, 2. и 3. Устава Републике Србије.

Подносилац је у уставној жалби навео да је у прекршајном поступку који је против њега вођен, због прекршаја из члана 292. став 1. тачка 3) Царинског закона, пресудом Прекршајног суда у Јагодини Пр. 5942/14 од 4. новембра 2015. године ослобођен кривице да је извршио прекршај, али је оспореном пресудом Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 8390/16 од 26. априла 2016. године од њега одузет предмет извршења наводног прекршаја (једна камп-приколица). Како је чињенично стање у спроведеном прекршајном поступку потпуно и правилно утврђено, подносилац сматра да су разлози које је суд навео као разлоге за одузимање предмета прекршаја потпуно супротни чињеницама на основу којих је подносилац ослобођен кривице за царински прекршај који му је био стављен на терет, и представљају паушалне и уопштене оцене којима се не може оправдати одузимање предмета прекршаја, односно суд није навео битне чињеничне и правне разлоге за своју одлуку, па је таквом пресудом произвољно и арбитрерно примењено материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе, чиме му је повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

С обзиром на то да је предметну камп-приколицу у Републику Србију легално довео њен власник, држављанин Србије на привременом раду у Холандији, од кога ју је подносилац купио и о томе сачинио уговор, и да за њу поседује сву потребну документацију за царињење и коришћење у Републици Србији, подносилац сматра да она представља покретну ствар која је на законит начин ушла у његову имовину, због чега је њеним одузимањем повређено његово право на мирно и несметано уживање имовине, зајемчено одредбама члана 58. ст. 1, 2. и 3. Устава.

Предложено је утврђивање повреде означених уставних права, поништење оспорене пресуде и доношења нове одлуке о жалби подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка, по којој је и донета оспорена пресуда.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. У спроведеном претходном поступку, увидом у пресуде донесене у оспореном прекршајном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Прекршајни суд у Јагодини – Одељење у Ђуприји је 4. новембра 2015. године донео пресуду Пр. 5942/14, којом је подносиоца ослободио кривице

да је „неутврђеног дана у периоду од 17. – 27. новембра 2010. године, преко неутврђеног граничног прелаза унео у царинско подручје Републике Србије страну робу, камп приколицу марке „Swift“, тип „Corniche“, број шасије SW0..., регистарске ознаке WB..., а исту робу није пријавио царинским органима, тј. није пријавио робу коју уноси преко граничног прелаза у царинско подручје Републике Србије“, чиме би учинио прекршај из члана 292. став 1. тачка 3) Царинског закона, јер није доказано да је окривљени учинио прекршај за који је против њега поднет захтев за покретање прекршајног поступка. Истом пресудом је подносиоцу изречена заштитна мера одузимања предмета извршења прекршаја, наведена камп-приколица, која је смештена под царински надзор. Изречену заштитну меру ће, по правоснажности пресуде, извршити стварно и месно надлежни орган управе Министарства финансија – Управа царина Царинарнице Краљево, код које је привремено одузета камп-приколица и стављена под царински надзор, тако што ће одузету камп-приколицу продати у складу са позитивним прописима, а новчани износ остварен продајом уплати на одговарајући рачун у корист буџета Републике Србије, о чему ће известити тај суд.

У образложењу наведене пресуде је, између осталог, наведено:

„По сроведеном прекршајном поступку, а ценећи све изведене доказе и приложену документацију, а нарочито изјаву окривљеног и документацију коју је исти доставио као доказ његових навода, изјаву сведока С.Б., који је потврдио да је управо он лице које је у царинско подручје Републике Србије унео страну робу – камп приколицу марке „Swift“, тип „Corniche“, број шасије SW..., рег.ознака WB..., као и изјаву сведока царинског службеника Т. С, који је изјавио да је на излазу из земље крајем 2010. године наишло путничко возило које је вукло камп кућицу, за коју је странка показала стране папире да је регистровано, мисли у Холандији, и да је возач моторног возила наш држављанин и да поседује нашу документацију и да код себе није имао страну радну визу, те да није могао да управља камп кућицом, и да је иста привремено задржана, из чије изјаве произилази да то није радња прекршаја која се окривљеном поднетим захтевом ставља на терет, судија је утврдио да нема доказа да је окривљени починио прекршај који му се захтевом ставља на терет, па је за наведени прекршај ослобођен кривице на основу члана 218. став. 1 тачка 3) Закона о прекршајима, те на основу свега напред наведеног и свих изведених доказа, судија сматра да није неопходно изводити даље доказе саслушањем сведока С.С. и Е.Д., које је предложио окривљени јер би исто само одуговлачило поступак и да извођење тих доказа није од утицаја за доношење правилне и мериторне одлуке по овом предмету.

Пошто окривљени није оглашен одговорним-кривим, трошкови вођења прекршајног поступка падају на терет овог прекршајног суда, а на основу члана 131. став 2 Закона о прекршајима РС.

Заштитна мера одузимања возила – камп приколице која је предмет прекршаја, наведене као у изреци овог решења, изречена је на основу члана 298. став 1. Царинског закона. Наиме, на основу приложене документације и свих изведених доказа, неспорно је утврђено да спорно возило – камп

приколица није могла бити предмет легалног увоза у Републику Србију, налазећи да је такво одузимање наведеног возила у интересу заштите сигурности робног промета на територији Републике Србије, иако окривљени није оглашен кривим за прекршај, јер се ради о роби чије поседовање није дозвољено, а изречена је према окривљеном применом члана 48. став 1, 2. и 6. Закона о прекршајима, коју меру ће по правноснажности извршити надлежан орган на начин ближе описан у изреци пресуде“.

Одлучујући о жалби коју је бранилац подносиоца као окривљеног изјавио против првостепене пресуде, Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу је 24. децембра 2015. године донео пресуду Прж. 21761/15, којом је укинуо првостепену пресуду у делу изречене заштитне мере одузимања предмета извршења прекршаја, и у том делу предмет вратио првостепеном суду на поновно одлучивање, док је у преосталом делу првостепену пресуду потврдио.

У образложењу другостепене пресуде је, поред осталог, наведено:

„По оцени овог Суда, првостепени суд је доношењем ожалбене пресуде којом је изречена заштитна мера одузимања предмета извршења прекршаја, од С. И. из Ђуприје за прекршај из члана 292. став 1. тачка 3) Царинског закона, применом члана 48. став 6. Закона о прекршајима и члана 298. став 1. Царинског закона, није дао ваљане разлоге који би евентуално оправдали изрицање исте. У конкретном случају нема доказа који би оправдали изрицање заштитне мере одузимања предмета у смислу примене члана 48. став 6. Закона о прекршајима и члана 298. став 1. Царинског закона на које се истовремено првостепени суд позива приликом изрицања исте. Суд наводи као разлог за примену члан 298. став 1. Царинског закона да је неспорно утврђено да спорно возило камп приколица није могла бити предмет легалног увоза у Републику Србију, па је одузимање возила у интересу сигурности робног промета. Овакви разлози суда су противуречни разлозима датим од стране истог суда када је одлучивано о кривици окривљеног у погледу постојања прекршаја из члана 292. став 1. тачка 3) Царинског закона, када суд као разлог за ослобађање од кривице наводи да је утврђено да је камп приколицу у Републику Србију унео власник који је на раду у Холандији, што је исти и потврдио, а да је окривљени од њега купио и да није прелазио границу Републике Србије, о чему је доставио доказ из чега се закључује да он спорну приколицу није унео преко граничног прелаза у Републику Србију. Суд у образложењу наводи да за супротно никакав доказ не постоји. Значи, изведеним доказима се не намеће закључак да спорно возило – камп приколица није могла бити предмет легалног увоза у Републику Србију, па се не може извести закључак како то првостепени суд наводи да „се ради о роби чије поседовање није дозвољено“, што је опет био основ да првостепени суд примени одредбе члана 48. ст. 1, 2. и 6. Закона о прекршајима.

Како је првостепени суд у поступку који је претходио доношењу ожалбене пресуде био у обавези да утврди све одлучне чињенице, па и оне које се односе на одлуку о привремено одузетом предмету, то је Прекршајни

апелациони суд нашао да треба првостепену пресуду у том делу укинути и налаже првостепеном суду да уз оцену жалбених навода окривљеног и оцену изведених доказа утврди битне чињенице у погледу услова за одузимање камп приколице марке марке „Swift”, тип „Corniche”, са бројем шасије SW..., регистарске ознаке WB... При томе, посебно ценити да ли окривљени И. С, као лице које купује возило које је унето у подручје Републике Србије на начин како је то у поступку утврђено, може да очекује правну заштиту својине са тим недостацима, и након тога посебним решењем одлучи о привремено одузетом предмету, уз навођење ваљаних и јасних разлога за своју одлуку“.

Решавајући поново о заштитној мери, Прекршајни суд у Јагодини – Одељење у Ђуприји је 24. фебруара 2016. године донео решење Пр. 5942/14, којим је одлучио да се привремено одузето возило – камп-приколица има вратити окривљеном И. С, од кога је и одузета, по правоснажности решења.

У образложењу овог решења је, између осталог, наведено:

„Према одредби члана 47. став 2. Закона о прекршајима, заштитне мере се изричу уз изречену казну или опомену.

Како поступак против окривљеног није окончан изрицањем казне или опомене, то предметни судија налази да не постоје услови из члана 48. став 6. Закона о прекршајима и члана 298. став 1. Царинског закона за изрицање заштитне мере одузимања предмета, у конкретном случају 1 – једне камп приколице марке „Swift» тип „Corniche» броја шасије SW..., јер се из изведених доказа не намеће закључак да спорно возило – камп приколица није могла бити предмет легалног увоза у Републику Србију, због чега је предметни судија одлучио да подносилац захтева окривљеном врати одузети предмет с обзиром да је он лице које купује предметно возило, а које је одузето по потврди издатој од стране Царинарнице Краљево ЦИ Шпиљани, број D- 674/1 од 27. новембра 2010. године“.

Одлучујући о жалби, коју је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка изјавио против решења којим се одузета камп-приколица враћа подносиоцу као окривљеном, који је ослобођен кривице, Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу је 26. априла 2016. године донео оспорену пресуду Прж. 8390/16, којом је преиначио решење Прекршајног суда у Јагодини – Одељење у Ђуприји Пр. 5942/14 од 24. фебруара 2016. године, тако што се од И. С. из Ђуприје одузима предмет извршења прекршаја – камп-приколице марке „Swift» тип „Corniche», броја шасије SW..., регистарске ознаке WB..., привремено одузет по потврди ЦИ Шпиљани, број Д- 674/1 од 27. новембра 2010. године.

У образложењу оспореног решења је, поред осталог, наведено:

„Одлуком суда окривљени је, применом члана 218. став 1. тачка 3) Закона о прекршајима, ослобођен кривице да је учинио прекршај из члана 292. став 1. тачка 3) Царинског закона, јер изведеним доказима није утврђено да је окривљени лице које је неутврђеног дана у периоду од 17. – 27. новембра 2010. године, преко неутврђеног граничног прелаза, унео у царинско подручје Републике Србије страну робу, камп приколицу марке „Swift”, тип „Corniche“, са бројем шасије SW..., зашта је тужен. Власник приколице С. Б.

је потврдио да је он унео приколицу у царинско подручје Републике Србије, а што се закључује и из документације која је приложена. Како је приколица већ била у царинском подручју он је имао намеру да је пријави царинском органу и плати све потребне дажбине.

Код оваквог стања ствари, када у конкретном случају из изведених доказа у првостепеном поступку неспорно произилази да је возило унето у царинско подручје Републике Србије без пријаве царинским органима, те да исти предмет, страна роба – камп приколица марке „Swift”, тип „Corniche”, са бројем шасије SW..., налазила у царинском подручју Републике Србије и да је била у државини окривљеног, и да је истим управљао до момента када му је 27. новембра 2011. године исто привремено одузето, јер није прошло легалну царинску процедуру, произилази да И. С. из Ђуприје не може да очекује правну заштиту својине наведене робе са тим недостацима.

Овај суд налази да привремено одузету приколицу треба, у смислу члана 205. став 1. Закона о прекршајима, одлуком суда у смислу члана 206. Закона о прекршајима, а у вези члана 48. став 6. Закона о прекршајима, одузети као предмет прекршаја због интереса опште безбедности, разлога морала, а нарочито због сигурности робног промета, јер се ради о роби која се не може пустити у слободан промет, собзиром да је реч о возилу које није прошло легалну царинску процедуру. Овај Суд налази да услед заштите имовинских и личних права грађана као и заштите робног промета на територији Републике Србије такву робу треба одузети. Приликом извођења оваквог закључка, суд је имао у виду одредбе члана 48. Закона о прекршајима, који је важио у време извршења прекршаја којим су постављени принципи одузимања предмета који су употребљени за извршење прекршаја. Ставом 2. наведеног члана, прописана је и могућност да се предмети могу одузети и када нису својина учиниоца прекршаја или њима не располаже правно лице учинилац прекршаја, ако то захтевају интереси опште безбедности, чување живота и здравља људи, сигурност робног промета или разлози морала, као и другим случајевима предвиђеним овим законом. Истим чланом, прописана је могућност одузимања предмета и када се прекршајни поступак не заврши пресудом којом се окривљени оглашава кривим ако то захтевају интереси опште безбедности или разлози морала, док је ставом 7. наведеног члана прописано да се одузимањем предмета не дира у право трећих лица на накнаду штете од учиниоца.

Значи, законодавац је прописао посебну ситуацију чланом 48. став 6. Закона о прекршајима, која одредба каже да ће се предмети прекршаја одузети и када се прекршајни поступак не заврши пресудом којом се окривљени оглашава кривим. Оваква одредба је посебно од значаја у ситуацији када је привремено одузета роба којом је прекршај извршен из које произилази да у ситуацији када су законом испуњени услови применом исте се може извршити одузимање предмета имајући у виду сигурност робног промета, чињеницу да се ради о роби која се не може пустити у слободан промет, чиме би се у супротном, повредила имовинска и лична права грађана. Произилази да је овакво возило – приколица неподобно за даљи правни промет.

Са изложеног, а на основу члана 243. Закона о прекршајима, одлучено је као у изреци ове пресуде.

Против ове пресуде нема места жалби“.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, зајемчено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Члан 58. утврђује: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1.); да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (став 2.); да се законом може ограничити начин коришћења имовине (став 3.); да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (став 4.).

Члан 47. Закона о прекршајима (Службени гласник РС», бр. 101/05, 116/08, 111/09 и 65/13), који је примењен у оспореном прекршајном поступку и који је примењиван до 1. марта 2014. године, прописивао је: да, кад постоје услови за изрицање заштитних мера предвиђени овим или другим законом, учиниоцу прекршаја може бити изречена једна или више заштитних мера (став 1.); да се заштитне мере изричу уз изречену казну или опомену (став 2.); да се заштитне мере могу изрећи и кад прекршајна санкција није изречена ако је таква могућност прописана (став 3.); да заштитну меру изриче суд (став 4.).

Одредбама члана 48. Закона о прекршајима је, између осталог, било прописано: да се предмети који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја могу привремено или трајно одузети ако су својина учиниоца прекршаја, односно ако њима располаже правно лице учинилац прекршаја (став 1.); да се предмети из става 1. овог члана могу одузети и кад нису својина учиниоца прекршаја или њима не располаже правно лице учинилац прекршаја, ако то захтевају интереси опште безбедности, чување живота и здравља људи, сигурност робног промета или разлози морала, као и у другим случајевима предвиђеним овим законом (став 2.); да се прописом којим се одређује прекршај може предвидети обавезно изрицање заштитне мере одузимања предмета (став 5.); да ће се предмети из ст. 1. и 2. овог члана одузети и кад се прекршајни поступак не заврши пресудом којом се окривљени оглашава кривим ако то захтевају интереси опште безбедности или разлози морала или ако је поступак прекинут из разлога што учинилац прекршаја није доступан суду, као и у другим случајевима одређеним посебним законом, и о томе се доноси посебно решење на које окривљени има право жалбе (став 6.).

Члан 218. овог закона је прописивао да ће пресуду којом се окривљени ослобађа кривице суд изрећи: 1. ако дело за које се терети по пропису није прекршај, 2. ако има околности које искључују прекршајну одговорност окривљеног, 3. ако није доказано да је окривљени учинио прекршај за који је против њега поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

Одредбама члана 63. Царинског закона („Службени гласник РС“, број 18/10), који је био на снази у време извршења прекршаја, било је, поред осталог, прописано: да је лице које уноси робу у царинско подручје дужно да робу пријави и без одлагања превезе, путем, на начин и у року који одреди царински орган – 1) до царинарнице или другог места које је одобрио царински орган, или 2) у слободну зону, ако се роба уноси у слободну зону непосредно – пловним или ваздушним путем, копном без проласка кроз неки други део царинског подручја, ако се слободна зона граничи с копненом границом између Републике Србије и треће државе (став 1.); да је лице које преузме одговорност за превоз робе која је унета у царинско подручје, због претовара или сл., одговорно за испуњење обавеза из става 1. овог члана (став 2.).

Члан 65. став 1. овог закона је прописивао да робу која се уноси у царинско подручје Републике Србије, царинарници допрема лице које је унело робу у царинско подручје или лице које је преузело одговорност за превоз робе пошто је она унета у царинско подручје Републике Србије.

Одредбама члана 73. Закона је било прописано да лице које је допремило страну робу царинском органу захтева од тог органа царински дозвољено поступање или употребу те робе.

Одредба члана 292. став 1. тачка 3) овог закона је прописивала да ће се новчаном казном од једноструког до четвороструког износа вредности робе која је предмет прекршаја, казнити правно лице, предузетник и физичко лице, ако не пријави робу коју уноси преко граничног прелаза у царинско подручје Републике Србије или не допреми робу царинском органу (чл. 63. и 65).

Члан 298. је, поред осталог, прописивао: да ће се роба која је предмет прекршаја из чл. 292. и 293. овог закона одузети, а поред робе која је предмет прекршаја одузеће се преносно средство употребљено за смештај робе која је предмет прекршаја (контејнер, паковање или други предмети) (став 1.); да ће се роба из става 1. овог члана одузети иако није својина учиниоца прекршаја (став 2.); да ће се роба која је предмет царинског прекршаја, за коју је прописана заштитна мера из става 1. овог члана, одузети и у случају ако је прекршајни поступак обустављен зато што је учинилац у време извршења прекршаја био малолетан или се против учиниоца није могао водити поступак зато што је учинилац био недоступан или непознат царинском органу или због постојања других законских сметњи, осим у случају наступања апсолутне застарелости (став 4.).

5. Имајући у виду садржину уставне жалбе, нарочито повреду права на која се подносилац у уставној жалби позива и наведене уставноправне разлоге, Уставни суд је претходно оценио да се подносилац у суштини жали на погрешну примену материјалног права.

Уставни суд указује да се правом на правично суђење, утврђеним чланом 32. став 1. Устава, учесницима у судском поступку јемче пре свега процесне гаранције да ће поступак у коме је одлучивано о њиховим правима и обавезама бити спроведен на начин да им кроз независност и непристрасност

суда, јавно расправљање, равноправно учешће у поступку, одлучивање у разумном року, применом и поштовањем прописаних правила поступка, буде омогућено правично суђење. Дакле, Уставни суд код оцене навода уставне жалбе о повреди овог права, сагледавајући спроведени поступак као јединствену целину, утврђује да ли је поступак био вођен на начин који је подносиоца уставне жалбе осигурао право на правично суђење.

Уставни суд и у овом уставносудском спору констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили право у поступку ради одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. 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 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. По ставу Уставног суда, правилну примену материјалног права пре свега је надлежан да цени виши суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Међутим, Уставни суд налази да и погрешна примена материјалног права може довести до повреде права на правично суђење, те да има основа да се у поступку по уставној жалби повреда права из члана 32. став 1. Устава цени и са становишта примене меродавног материјалног права.

Оцењујући разлоге и наводе уставне жалбе са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да су оспорени појединачни акти донети од стране законом установљених судова, који су у поступку спроведеном у складу са законом одлучили применом одредаба Закона о прекршајима и Царинског закона.

Међутим, Уставни суд је нашао да су у оспореној другостепеној пресуди, којом се од подносиоца одузима камп-приколица, материјалноправни прописи произвољно примењени на штету подносиоца уставне жалбе.

Наиме, Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу је пошао од тога да је подносилац као окривљени ослобођен од кривице да је учинио прекршај из члана 292. став 1. тачка 3) Царинског закона, јер је предметну камп-приколицу у царинско подручје Републике Србије унео власник приколице С.Б., који се налази на привременом раду у Холандији и који је имао право да предметну приколицу, са страним регистарским ознакама, легално унесе у царинско подручје Републике Србије. Суд је такође утврдио да је власник предметну камп-приколицу продао окривљеном, због чега се приколица као страна роба и затекла у царинском подручју Републике Србије. Такође је утврђено да је окривљени повезао камп-приколицу на најближи гранични прелаз како би је подвргао царинској процедури и на њен увоз платио одговарајућу царину.

Међутим, противно свим утврђеним чињеницама, суд закључује да је камп-приколица унета у царинско подручје Републике Србије без пријаве

царинским органима, те да није прошла легалну царинску процедуру, због чега „окривљени не може да очекује правну заштиту својине наведене робе са тим недостацима“, па „налази да привремено одузету приколицу треба, у смислу члана 205. став 1. Закона о прекршајима, одлуком суда у смислу члана 206. Закона о прекршајима, а у вези члана 48. став 6. Закона о прекршајима, одузети као предмет прекршаја због интереса опште безбедности, разлога морала, а нарочито због сигурности робног промета, јер се ради о роби која се не може пустити у слободан промет, с обзиром да је реч о возилу које није прошло легалну царинску процедуру“. Тај суд „налази да услед заштите имовинских и личних права грађана као и заштите робног промета на територији Републике Србије такву робу треба одузети“.

Из наведеног, по мишљењу Уставног суда, произлази да је једини разлог одузимања камп-приколице, као стране робе која је затечена у царинском подручју Републике Србије, тај да се ради о возилу које није прошло легалну царинску процедуру. Друге разлоге који би оправдали закључак суда да се ради о „предмету прекршаја“ који треба одузети „због интереса опште безбедности, разлога морала, а нарочито због сигурности робног промета, јер се ради о роби која се не може пустити у слободан промет“, односно због „заштите имовинских и личних права грађана као и заштите робног промета на територији Републике Србије“ суд није навео у оспореној пресуди.

Пре свега, по оцени Уставног суда, поступајући суд није пружио аргументе да се у конкретном случају ради о предмету прекршаја, односно у оспореној пресуди се не наводе чињенице из којих произлази да постоји царински прекршај због кога би се, последично, наведено возило могло одузети. Камп-приколица је легално унета у Републику Србију, о њеној продаји је сачињен валидан уговор између власника и окривљеног, који је, са свом потребном документацијом, дошао до најближег граничног прелаза како би је подвргао царинској процедури и на њен увоз платио одговарајућу царину. Дакле, по оцени Уставног суда, у конкретном случају није утврђено постојање царинског прекршаја, нити је утврђена кривица подносиоца за царински прекршај, што би представљало основ без кога се одузимање камп-приколице уопште не може ни разматрати.

Тачно је да су одредбама члана 48. Закона о прекршајима, који је важио у време одузимања наведене камп-приколице, постављени основи одузимања предмета. Превасходно, у ставу 1. предвиђено је да се могу привремено или трајно одузимати предмети који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја, ако су својина учиниоца прекршаја, односно ако њима располаже правно лице учинилац прекршаја. Додатно, ставом 2. наведеног члана прописана је могућност да се предмети могу одузети и када нису својина учиниоца прекршаја или њима не располаже правно лице учинилац прекршаја, ако то захтевају интереси опште безбедности, чување живота и здравља људи, сигурност робног промета или разлози морала, као и другим случајевима предвиђеним овим законом. У односу на ситуацију у овом конкретном уставносудском предмету, када прекршајни поступак није завршен пресудом којом се окривљени

оглашава кривим, примењује се став 6. Међутим, да би дошло до одузимања предмета применом става 6. предвиђено је превасходно да мора постојати прекршај, независно од тога да ли је конкретно лице оглашено кривим за тај прекршај. Поред тога, ставом 6. предвиђен је и додатни услов за одузимање предмета и то постојање интереса опште безбедности или разлога морала или уколико је поступак прекинут из разлога што учинилац прекршаја није доступан суду, као и у другим случајевима одређеним посебним законом. Дакле, да би страна роба у конкретном уставносудском предмету, затечена на територији Републике Србије могла бити одузета, морају постојати два наведена услова – постојање царинског прекршаја и постојање аргумената који оправдавају одузимање ове робе.

По оцени Уставног суда, у оспореној пресуди нису наведене чињенице које би указивале да у конкретном случају постоји царински прекршај, нити су наведени јасни, довољни и уставноправно прихватљиви аргументи да су испуњени законом прописани услови да се примене одредбе члана 48. Закона о прекршајима и изврши одузимање предмета. Додатно, Уставни суд констатује да се образложење у оспореном акту гради позивом на члан 48. став 6. овог закона, при чему суд образлаже разлог за одузимање предмета аргументом наведеним у ставу 2. а не у ставу 6. Базирањем аргументације на заштити имовинских и личних права грађана, као и заштити робног промета суд је фактички своју аргументацију засновао на ставу 2. члана 48. Закона, а који није релевантан у овом конкретном случају.

Уставни суд сматра да из чињеница утврђених у спроведеном прекршајном поступку произлази да је подносилац, сагласно одредбама члана 63. став 2. и члана 65. Царинског закона, фактички преузео одговорност да страну робу која је легално унета у царинско подручје Републике Србије и коју је легално купио, допреми (довеze) најближој царинарници са свим потребним документима, пријави је и плати царину, што је својим радњама и манифестовао, и да, сагласно одредбама члана 73. Закона, захтева од тог органа царински дозвољено поступање или употребу те робе. При томе, Уставни суд не види постојање сметњи да се у конкретном случају спроведе предвиђена царинска процедура и плате потребне царинске дажбине, након чега би предметно возило – приколица било подобно за даљи правни промет.

Имајући све наведено у виду, Уставни суд сматра да је на закону заснован и уставноприхватљив став Прекршајног суда у Јагодини – Одељење у Ђуприји наведен у решењу Пр. 5942/14 од 24. фебруара 2016. године, којим је, поновно решавајући о заштитној мери закључио: „Како поступак против окривљеног није окончан изрицањем казне или опомене, то предметни судија налази да не постоје услови из члана 48. став 6. Закона о прекршајима и члана 298. став 1. Царинског закона за изрицање заштитне мере одузимања предмета, у конкретном случају 1 – једне камп-приколице марке „Swift» тип „Corniche» броја шасије SW028019, јер се из изведених доказа не намеће закључак да спорно возило – камп-приколица није могла бити предмет легалног увоза у Републику Србију, због чега је предметни судија одлучио да подносилац захтева окривљеном врати одузети предмет с обзиром на

то да је он лице које купује предметно возило, а које је одузето по потврди издатој од стране Царинарнице Краљево ЦИ Шпиљани, број D- 674/1 од 27. новембра 2010.године“.

Следом изнетог, Уставни суд је оценио да, у конкретном случају, пресуда која је оспорена уставном жалбом, није заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног материјалног и процесног права, те да прекршајни суд није поступио у складу са одредбама Царинског закона и Закона о прекршајима, када је утврдио да постоје законом прописани услови да од подносиоца као окривљеног, који је ослобођен кривице да је извршио царински прекршај који му је стављен на терет, одузме камп-приколицу која је легално увезена у царинско подручје Републике Србије, нити оспорена пресуда садржи релевантне, на закону засноване разлоге за одузимање предметне приколице, због чега Уставни суд сматра да је оспорена пресуда донета арбитрерном и произвољном применом материјалног и процесног права, на штету подносиоца уставне жалбе.

С обзиром на све напред изложено, Уставни суд је утврдио да је оспореном пресудом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

6. На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („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 оспореном пресудом Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 8390/16 од 26. априла 2016. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке, и оценио да су последице учињене повреде такве природе да се могу отклонити само поништењем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу, као надлежан, донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка изјавио против решења Прекршајног суда у Јагодини – Одељење у Ђуприји Пр. 5942/14 од 24. фебруара 2016. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Имајући у виду да је Уставни суд утврдио повреду подносиоачевог права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, као и да је одредио да Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу, као надлежан, донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац захтева за покретање прекршајног поступка изјавио против решења Прекршајног суда у Јагодини – Одељење у Ђуприји Пр. 5942/14 од 24. фебруара 2016. године, односно да ће се о одузимању предметне имовине подносиоца уставне жалбе поново одлучивати, Уставни суд се није посебно упуштао у оцену постојања повреде права на имовину, зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава.

8. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на суђење у разумном року,
из члана 32. став 1. Устава
(кривични поступак)**

Укупно трајање предметног кривичног поступка од готово 12 година, колико је протекло од покретања истраге против подносиоца уставне жалбе, до његовог правноснажног окончања, у околностима конкретног случаја, може се окарактерисати као неразумно дуго, при чему је његово дуго трајање последица првенствено потпуне неактивности надлежних државних органа у периоду од три године и пет месеци. Стога је Уставни суд утврдио да је у поступку пред Првим основним судом у Београду у предмету К. 5324/12 подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио и одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због утврђене повреде права на суђење у разумном року у оспореном кривичном поступку оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.400 евра, у динарској противвредности обрачунатој по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, сагласно члану 89. став 3. Закона о Уставном суду. Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају, животни стандард у држави, као и чињеницу да ће досуђена накнада много брже бити исплаћена на овај начин него ако о предмету одлучује Европски суд за људска права, а имајући у виду и актуелну праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди Савић и други против Србије, од 5. априла 2016. године.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Б. В. и утврђује да је подносиоцу повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у кривичном поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду у предмету К. 5324/12 (раније предмет Вишег суда у Београду К. 12362/10 и Окружног суда у Београду К.1429/07).

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.400 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од достављања ове одлуке Министарству.

Образложење

1. Б. В. из Београда поднео је Уставном суду, 4. јануара 2017. године, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у кривичном поступку „који је инициран од стране некадашњег Окружног јавног тужилаштва у Београду и вођен пред некадашњим Окружним судом у Београду под пословним бројевима Ки. 1465/04, Ки. 580/06, а настављен кривичним гоњењем од стране Првог основног јавног тужилаштва у Београду пред Првим основним судом у Београду под пословним бројем К. 5324/12“.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено да је кривични поступак чије се трајање оспорава започео 2004. године, а да је подносилац ослобођен од оптужбе 2016. године, при чему је у наведеном периоду постојала апсолутна процесна неактивност надлежних државних органа од готово пуних шест година. Подносилац је истакао захтев за накнаду нематеријалне штете „у примереном износу“.

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 ускрађивања 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 ускрађивању.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из навода уставне жалбе, достављене документације, одговора Првог основног суда у Београду Су VIII 43 бр. 23/19 од 12. априла 2019. године, те увидом у списе предмета Првог основног суда у Београду К. 5324/12 утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Решењем истражног судије Окружног суда у Београду Ки. 1465/04 од 21. новембра 2004. године покренута је истрага против подносиоца уставне жалбе, због основане сумње да је извршио два кривична дела злоупотреба службеног положаја из члана 242. став 4. у вези са ст. 1. и 3. Кривичног закона Републике Србије у стицају са кривичним делом закључење штетног уговора из члана 140. став 1. Кривичног закона Републике Србије, а по захтеву за спровођење истраге Окружног јавног тужилаштва у Београду Кт. 2206/04 од 21. новембра 2004. године.

Решењем истражног судије Окружног суда у Београду Ки. 1465/04 од 18. априла 2005. године проширена је истрага против подносиоца уставне жалбе, због основане сумње да је извршио кривично дело злоупотреба службеног положаја из члана 242. став 3. у вези са ст. 1. и 4. Кривичног закона Републике Србије и кривично дело корупција у јавним набавкама из члана 255в став 3. у вези са ставом 1. Кривичног закона Републике Србије, а по захтеву за проширење истраге Окружног јавног тужилаштва у Београду Кт. 2206/04 од 30. марта 2005. године.

Решењем истражног судије Окружног суда у Београду Ки. 580/06 од 2. октобра 2006. године обустављена је истрага против подносиоца уставне жалбе, услед одустанка јавног тужиоца од даљег кривичног гоњења.

Након тога, оштећени је наставио кривично гоњење против подносиоца уставне жалбе, подизањем оптужнице од 8. новембра 2006. године, а прецизиране 17. јануара 2007. године, због два кривична дела злоупотреба службеног положаја из члана 242. став 4. у вези са ст. 3. и 1. Кривичног закона Републике Србије, кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 242. став 3. у вези са ст. 1. и 4. Кривичног закона Републике Србије и кривичног дела корупција у јавним набавкама из члана 255в став 3. у вези са ставом 1. Кривичног закона Републике Србије.

Решењем кривичног већа Окружног суда у Београду Кв. 1975/07 од 10. августа 2007. године, које је потврђено решењем Врховног суда Србије Кж2. 1852/08 од 26. јуна 2008. године, одлучено је да нема места оптужби против подносиоца уставне жалбе због кривичних дела која су му стављена на терет оптужницом оштећеног као тужиоца.

Актом Вишег јавног тужилаштва у Београду Кт. 2206/04 од 14. новембра 2011. године обавештен је истражни судија Вишег суда у Београду да је Окружно јавно тужилаштво у Београду 21. септембра 2006. године вратило суду списе предмета Ки. 1457/05 са изјавом да одустаје од даљег кривичног гоњења подносиоца уставне жалбе, осим за кривично дело које му је стављено на терет под тачком 3. захтева за спровођење истраге Кт. 2206/04 од 21. новембра 2004. године, у погледу којег је измењена правна квалификација, тако што је подносиоцу стављено на терет кривично дело злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 4. у вези са ст. 2. и 1. Кривичног законика, те да је потребно да суд достави решење којим се огласио стварно ненадлежним и предмет уступио Првом општинском суду у Београду, као стварно и месно надлежном, јер наведено решење није достављено.

Решењем Вишег суда у Београду Кв. 25/12 од 5. јануара 2012. године, које је постало правноснажно 29. фебруара 2012. године, тај суд се огласио стварно ненадлежним за поступање у кривичном предмету против подносиоца уставне жалбе, због кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 4. у вези са ст. 2. и 1. Кривичног законика, по захтеву за спровођење истраге Окружног јавног тужилаштва у Београду Кт. 2206/04 од 21. новембра 2004. године, измењеном дана 21. јуна 2006. године, те су, по правноснажности тог решења, списи достављени Првом основном суду у Београду, као стварно и месно надлежном.

Оптужницом Првог основног јавног тужилаштва у Београду Кт. 3613/12 од 15. августа 2012. године, која је стала на правну снагу одбијањем приговора браниоца окривљеног, решењем тог суда Кв. 13/13 од 9. јануара 2013. године, подносиоцу уставне жалбе је стављено на терет извршење кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика.

Пресудом Првог основног суда у Београду К. 5324/12 од 13. маја 2016. године подносилац уставне жалбе је оглашен кривим због извршења

кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика, за које му је изречена условна осуда.

Пресудом Апелационог суда у Београду Кж1. 1263/16 од 25. октобра 2016. године преиначена је пресуда Првог основног суда у Београду К. 5324/12 од 13. маја 2016. године, тако што је подносилац уставне жалбе ослобођен од оптужбе за кривично дело које му је стављено на терет оптужницом Првог основног јавног тужилаштва у Београду Кт. 3613/12 од 15. августа 2012. године.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 85/05-др. закон, 115/05, 49/07, 20/09-др. закон, 72/09 и 76/10), који се примењивао до 15. јануара 2013. године, било је прописано: да сваки окривљени, односно осумњичени има право да у најкраћем могућем року буде изведен пред суд и да му буде суђено непристрасно, правично и у разумном року (члан 4. став 1. тачка 4.); да је суд или други државни орган дужан да обезбеди остварење права окривљеног, односно осумњиченог, из става 1. овог члана (члан 4. став 2. тачка 1.); да је суд дужан да поступак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права која припадају лицима која учествују у поступку (члан 16. став 1.).

Одредбом члана 14. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. бр. 72/11 и 101/11) прописано је да је суд дужан да кривични поступак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права усмерену на одуговлачење поступка.

5. Оцењујући основаност уставне жалбе са становишта права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд, најпре, констатује да је период релевантан за оцену разумне дужине трајања предметног кривичног поступка који спада у надлежност Уставног суда, *ratione temporis*, почео дана 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. Међутим, Уставни суд је оценио да се ради утврђивања оправданости дужине трајања оспореног кривичног поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године. У том смислу, Уставни суд је утврдио да је предметни кривични поступак отпочео доношењем решења истражног судије Окружног суда у Београду Ки. 1465/04 од 21. новембра 2004. године, којим је покренута истрага против подносиоца уставне жалбе, а да је правноснажно окончан доношењем пресуде Апелационог суда у Београду Кж1. 1263/16 од 25. октобра 2016. године (која је подносиоцу уставне жалбе достављена 5. децембра 2016. године, а његовом браниоцу 27. децембра 2016. године), те да је трајао 11 година и 11 месеци.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да се, и поред тога што је појам разумне дужине трајања једног поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца – сложености чињеничних и правних питања у конкретном случају, понашања подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступања државних органа који су водили поступак, као и значаја предмета поступка за подносиоца уставне жалбе, готово дванаестогодишње трајање предметног кривичног поступка не може оправдати ниједним од претходно наведених чинилаца, па ни чињеницом да је истрага првобитно била вођена против више лица због више кривичних дела. Ово посебно имајући у виду потпуну неактивност надлежних државних органа у периоду од доношења решења Врховног суда Србије Кж2. 1852/08 од 26. јуна 2008. године, којим је потврђено решење Окружног суда у Београду Кв. 1975/07 од 10. августа 2007. године, до подношења суду акта Вишег јавног тужилаштва у Београду Кт. 2206/04 од 14. новембра 2011. године.

Испитујући понашање подносиоца уставне жалбе, као окривљеног у оспореном кривичном поступку, Уставни суд је, из списка предмета Првог основног суда у Београду К. 5324/12, утврдио да подносилац, иако уредно обавештен, два пута није приступио на заказан главни претрес, а пет пута, иако уредно обавештен, на главни претрес није приступио његов бранилац (три пута због штрајка адвоката, а два пута због спречености из других разлога). Уставни суд је, такође, утврдио да је у току поступка главни претрес одржан осам пута, од укупно 18 пута заказиваног. Дакле, главни претрес није одржан укупно десет пута, од чега два пута због недоласка сведока који није био уредно обавештен, једном због спречености поступајућег судије, једном на молбу заменика надлежног јавног тужиоца, једанпут ради прибављања новог извештаја из казнене евиденције за окривљеног, а од преосталих пет пута када није приступио бранилац окривљеног, два пута није приступио ни сведок. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да подносилац, а с обзиром на укупно трајање предметног кривичног поступка, није значајно допринео дужини његовог трајања. Оваква оцена произлази и из чињенице да два главна претреса на која није приступио бранилац подносиоца, због штрајка адвоката, свакако не би могла да буду одржана због недоласка сведока, те чињеницу да пет главних претреса није одржано без било какве одговорности подносиоца. Уставни суд је, такође, оценио да је подносилац, с обзиром на то да је био окривљени у оспореном кривичном поступку, имао оправдани интерес за његово окончање у што краћем року.

Оцењујући поступање надлежних судова, Уставни суд је утврдио да поступање Првог основног и Апелационог суда у Београду у предметном кривичном поступку није било очигледно неефикасно. Наиме, Први основни суд у Београду је на релативно задовољавајући начин концентрисао доказни поступак у периоду од три године и четири месеца (рачунајући од 9. јануара 2013. године, када је оптужница стала на правну снагу, до доношења првостепене пресуде 13. маја 2016. године), у којем је главни претрес

заказан 18 пута, а на осам пута одржаном главном претресу спроведен је доказни поступак, у којем је, поред осталог, саслушано шест сведока. Такође, по оцени Уставног суда, жалбени поступак није трајао непримерено дуго, с обзиром на то да је од подношења жалбе против првостепене пресуде, 23. јуна 2016. године до правноснажног окончања предметног кривичног поступка, 25. октобра 2016. године, протекло свега четири месеца. Међутим, Уставни суд сматра да се потпуна неактивност надлежних државних органа у периоду од три године и пет месеци (рачунајући од доношења решења Врховног суда Србије Кж2. 1852/08 од 26. јуна 2008. године, којим је потврђено решење Округног суда у Београду Кв. 1975/07 од 10. августа 2007. године, па до подношења суду акта Вишег јавног тужилаштва у Београду Кт. 2206/04 од 14. новембра 2011. године) не може ничим оправдати, те се једино може приписати очигледном пропусту Округног суда у Београду да у потпуности поступи по захтеву за спровођење истраге Округног јавног тужилаштва у Београду Кт. 2206/04 од 21. новембра 2004. године, који је проширен актом Кт. 2206/04 од 30. марта 2005. године и прецизиран актом Кт. 2206/04 од 21. септембра 2006. године, те неажурном поступању Округног, а затим и Вишег јавног тужилаштва у Београду.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд констатује да се укупно трајање предметног кривичног поступка од готово пуних 12 година, колико је протекло од покретања истраге против подносиоца уставне жалбе, до његовог правноснажног окончања, у околностима конкретног случаја, и поред оцене Суда да поступање Првог основног и Апелационог суда у Београду није било очигледно неефикасно, може окарактерисати као неразумно дуго, при чему је његово тако дуго трајање последица, првенствено, потпуне неактивности надлежних државних органа у периоду од три године и пет месеци. Стога је Уставни суд утврдио да је у поступку пред Првим основним судом у Београду у предмету К. 5324/12 подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („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 одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због утврђене повреде права на суђење у разумном року у оспореном кривичном поступку оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.400 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, сагласно одредбама члана 1. Закона о допуни Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 103/15).

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју је подносилац уставне жалбе претрпео због учињене повреде уставног

права, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају, као и животни стандард у држави, као и чињеницу да ће досуђена накнада много брже бити исплаћена него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права (овакав став је Уставни суд први пут изразио у Одлуци Уж-2936/2016 од 24. маја 2018. године).

Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је имао у виду пре свега актуелну праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Савић и дрући против Србије*, од 5. априла 2016. године. Наиме, наведеном пресудом је констатовано да се утврђивањем од стране Уставног суда да је повређено право подносилаца на суђење у разумном року, признаје повреда на коју су се жалили и да је тиме задовољен само први услов утврђен у судској пракси Европског суда, али да статус жртве зависи од тога да ли је правично задовољење које је додељено адекватно, а како је то предвиђено чланом 41. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Европски суд за људска права је у вези са овим подсетио да се у предметима који се односе на дужину поступка, једна од карактеристика довољног одштећења које може да отклони статус жртве странке односи на додељени износ, који зависи посебно од карактеристика и делотворности правног лека. Да ли досуђени износ може да буде сматран разумним, мора да буде оцењено у светлу свих околности случаја, што укључује не само трајање поступка у конкретном случају, већ и вредност досуђеног износа у светлу животног стандарда у држави која је у питању и чињенице да ће накнада на основу штете по основу националног система генерално бити досуђена и исплаћена много брже него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права на основу члана 41. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Овакав став Европски суд је заузео и у пресудама *Блајојевић и дрући против Србије*, од 24. маја 2016. године, *М.Б. – МАК Чачак ДОО и дрући против Србије*, од 27. септембра 2016. године, *Ковић и дрући против Србије*, од 4. априла 2017. године, *Павловић и Панчиновић против Србије*, од 4. априла 2017. године, *Живковић против Србије*, од 4. априла 2017. године, *Боровић и дрући против Србије*, од 11. априла 2017. године, *Билић против Србије*, од 17. октобра 2017. године и *Миловановић против Србије*, од 19. децембра 2017. године. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда за људска права, Уставни суд је одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну компензацију за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због неажурног поступања надлежних државних органа.

7. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

**Није повређено право на имовину,
из члана 58. став 1. Устава
(прекршајни поступак)**

Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, изрицањем новчане казне подносиоцу уставне жалбе, остварена сврха прекршајних санкција, односно казне, а изрицањем одузимања предмета прекршаја остварена је сврха изрицања заштитне мере. Такође, Суд сматра да није нарушена сразмерност у санкционисању нарушавања јавног интереса, које се у конкретном случају огледало у уношењу непријављеног новца у износу изнад 10.000 евра, са Уставом зајемченим правом појединца на мирно уживање имовине, имајући у виду све околности под којима је прекршај учињен. Уставни суд је, приликом доношења ове одлуке имао у виду и одлуке Европског суда за људска права на које се подносилац позвао у уставној жалби, али је нашао да нису исте околности овог случаја и случајева у којима су апострофиране одлуке донете, те да мера одузимања новца није била изречена са намером да представља новчану накнаду за штету коју је друштво претрпело, јер извршењем девизног прекршаја она није ни наступила, већ је с обзиром на природу и сврху мере, имала сврху одвраћања и заштите, па је стога нашао да је, имајући у виду околности конкретног случаја и сврху изречене мере, оправдано одузимање целокупног новчаног износа.

Стога је Уставни суд оценио да у околностима конкретног случаја одузимање предмета прекршаја у целини, уз изречену новчану казну за прекршај, не представља прекомеран терет за подносиоца уставне жалбе и да је изречена заштитна мера, као мера у циљу заштите јавног интереса, сразмерна заштити права подносиоца на мирно уживање имовине, па је утврдио да подносиоцу није повређено право на имовину из члана 58. став 1. Устава.

Због широг значаја ове одлуке за заштиту уставности и законитости и људских права и слобода, Суд је, на основу члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се она објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба А. О. изјављена против пресуде Прекршајног апелационог суда – Одељење у Новом Саду III-308 Прж. 10524/16 од 24. маја 2016. године у односу на истакнуту повреду права на имовину из члана 58. 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. А. О. из Хага, Краљевина Холандија, поднео је Уставном суду, 1. јула 2016. године, преко пуномоћника С. М, адвоката из Београда, уставну жалбу

против пресуде Прекршајног апелационог суда – Одељење у Новом Саду III-308 Прж. 10524/16 од 24. маја 2016. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 2. и члана 58. став 1. Устава Републике Србије, као и због повреде права из члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Како се право гарантовано означеном одредбом наведене Европске конвенције садржински не разликује од права зајемченог Уставом, то Уставни суд постојање његове повреде цени у односу на одговарајућу одредбу Устава.

У уставној жалби је наведено: да је новац који је одузет од окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, законито стечен; да се у конкретном случају поставља питање законитости и оправданости изрицања заштитне мере поред већ изречене новчане казне окривљеном; да „изречена заштитна мера одузимања предметног новца у износу од 19.000 евра превазилази како сврху примене заштитних мера из чл. 45, 46. и 47. Закона о прекршајима, тако и сврху прекршајних санкција предвиђену чланом 5. став 2. Закона о прекршајима и у очигледној је несразмери са учињеном радњом окривљеног“; да је „изреченом новчаном казном у износу од 40.000 динара постигнута сврха кажњавања, односно сврха како генералне, тако и специјалне превенције, и тиме је у потпуности заштићен јавни интерес“; да је „изречена заштитна мера излишна и са разлога што извршеним прекршајем окривљени није причинио никакву штету Републици Србији“; да „пуномоћник окривљеног не спори право суда на примену мере одузимања предмета прекршаја у складу са законом, али такође сматра да суд приликом одлучивања мора водити рачуна о постојању равнотеже између општег друштвеног интереса и права на мирно уживање својине, те да је у конкретном случају равнотежа грубо нарушена на штету окривљеног“; да је „окривљеном ускраћено право на праћење поступка на свом матерњем језику и то тако што постављени тумач не зна турски језик“.

Подносилац је предложио да Уставни суд утврди повреду истакнутих права, поништи оспорену пресуду и предмет врати на поновни поступак, те утврди постојање основа за враћање предметног ефективног страног новца, односно основа за 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 току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, из списка предмета Пр. 1318/16 Прекршајног суда у Сремској Митровици – Одељење у Шиду утврдио:

– да се против окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, водио прекршајни поступак у предмету Пр. 1318/16 Прекршајног суда у Сремској Митровици – Одељење у Шиду;

– да је окривљени на саслушању 13. маја 2016. године пред првостепеним судом, између осталог, навео: „Приступио нам је царински службеник и на бугарском језику је питао да ли има нешто да пријави за царињење, а онда је то питање, да ли имам нешто да пријавим ради царињења, Х. са бугарског мени превео на турски језик. Питање сам разумео и одговорио сам да имам само лични пртљаг. Цариник ме уопште није питао колико новца у кешу носим са собом. Након тога је возило којим смо путовали одвојено на страну и уследио је детаљни преглед возила којег су цариници извршили у присуству полицајаца. Том приликом је поред мењача у возилу, иза лименке «ред була» пронађена коверта са 5.000 евра. Након тога је вршен преглед пртљага у пртљажнику возила и у торби са стварима је пронађено још 24.000 евра. На питање чији је тај новац од укупно 29.000 евра, одговорио сам да је новац мој. Онда су ми цариници дали некакав папир да напишем колико укупно имам новца, а ја сам написао да имам 29.000 евра. Тада су ме цариници на мом матерњем језику питали одакле ми тај новац, а ја сам показао своје кредитне картице и изводе из банкомата из којих се уочава да сам дана 10. маја 2016. године са свог рачуна код банке у Холандији подигао укупно 20.000 евра које сам и понео са собом, а преосталих 9.000 евра је моја уштеђевина. Новац сам носио да купим у Турској кућу. Тада су ми цариници вратили 10.000 евра односно задржано ми је укупно 19.000 евра. Истовремено, код Х. је у торбици коју је носио око струка пронађено његових 10.000 евра. Знао сам да ми је обавеза да износ већи од 10.000 евра треба да пријавим цариници приликом уласка у земљу, јер такав пропис важи и у Европској унији. Међутим, ја нисам стигао да новац пријавим, јер је контрола од стране царине уследила пре него што сам стигао да новац пријавим“ (у конкретном случају Х. је возач путничког моторног возила, а којим возилом је подносилац уставне жалбе допутовао до ГП Батровци);

– да је у записнику о саслушању сведока Н.В. од 14. маја 2016. године наведено: „Дана 13. маја 2016. године у 00,30 часова сам се затекао на дужности, када се на ГП Батровци на улазу у царинско подручје Републике Србије појавило путничко возило марке ‘фолксваген поло’ беле боје, немачких регистарских ознака. Овим возилом је управљао човек по имену Х, који је бугарски држављанин, а са њим у возилу, на месту сувозача, налазио се окривљени А. О. У циљу контроле, возачу сам дао налог да се са својим возилом заустави по страни. Након тога сам пришао возилу и возача сам на бугарском питао да ли он и сувозач имају нешто да пријаве за царињење. Возач је на моје питање одговорио да у возилу имају само пртљаг, односно само личне ствари. Напомињем са сам комуникацију са возачем започео након што је претходно његово возило било одвојено на страну ради контроле. У први мах са окривљеним нисам комуницирао. Након што је возач рекао да у возилу имају само лични пртљаг, возача сам поново на бугарском језику питао колико новца у кешу обојица имају са собом. Возач ми је одговорио

да има 7.000 евра, а за сувозача, окривљеног А. О, рекао ми је да има 5.000 – 6.000 евра. Тада сам посебно окривљеног о овоме питао и он ми је потврдио да има управо 5.000 – 6.000 евра, с тим да напомињем да сам окривљеног ово питао на његовом матерњем, турском језику. Тада је уз асистенцију двојице колега из СГП Батровци уследио преглед возила. Приликом прегледа је код мењача, где се налазила конзерва са напитком ‘ред бул’, пронађен коверат у ком се налазио новац. Тада још увек нисмо знали која количина новца је у питању, па је окривљеном поново постављено питање колико новца има, а он је на папиру којег смо му са оловком дали, својеручно написао да има 13.000 евра. После је, држећи у руци ту оловку и папир написани износ повећавао у складу са тим како смо ми проналазили новац. Наиме, у пртљажнику возила у браон акти ташни су пронађене још две коверте са новцем, док је једна коверта са новцем пронађена у једној мањој сивој ташни. На концу је, како смо овај новац проналазили, окривљени на папиру повећао првобитно написану цифру, а на начин да је написао да има укупно 29.000 евра... . Присутан саслушању сведока, а након што му је посредством преводиоца, исказ сведока преведен на турски језик, на посебно питање суда, окривљени изјави – Исказу сведока приговарам утолико што у први мах мене и није контролисао сведок, већ двојица његових колега, а сведок је приступио тек након што су та двојица започели контролу. У преосталом делу његовом исказу не приговарам и исказ сведока је тачан и контрола је заиста тако и текла, а тачно је да ми је новац пронађен у четири коверте на три различита места, као и да сам првобитно написаних 13.000 евра повећао на 29.000 евра“;

– да је пресудом Прекршајног суда у Сремској Митровици – Одељење у Шиду I-1 Пр. 1318/16 од 13. маја 2016. године окривљени, овде подносилац уставне жалбе, оглашен кривим за прекршај из члана 63. став 1. тачка 14) Закона о девизном пословању („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 31/11 и 119/12) и осуђен је на новчану казну у износу од 40.000 динара и изречена му је заштитна мера одузимања предмета прекршаја – ефективног страног новца у износу од 19.000 евра; у пресуди је, између осталог, наведено да је „окривљени оглашен одговорним што је као нерезидент 13. маја 2016. године у 00:30 часова на граничном прелазу Батровци у Републику Србију унео ефективни страни новац у износу од 29.000 евра, а износ ефективног страног новца већи од 10.000 евра није пријавио надлежном царинском органу, који му о томе није издао потврду, а који новац је од стране царинских службеника пронађен прегледом путничког возила марке ‘фолксваген поло’ регистарске ознаке АС806Х (D) у којем се као путник превозио“;

– да је бранилац окривљеног 23. маја 2016. године изјавио жалбу против пресуде Прекршајног суда у Сремској Митровици – Одељење у Шиду I-1 Пр. 1318/16 од 13. маја 2016. године уз коју је доставио слипове I. банке из Холандије. Наведени слипови доказују да је окривљени 10. маја 2016. године, два пута – у 14h 34min и 14h 37min, подигао новац у укупном износу од 20.000 евра;

– да је оспореном пресудом Прекршајног апелационог суда – Одељење у Новом Саду III-308 Прж. 10524/16 од 24. маја 2016. године одбијена је као

неоснована жалба браниоца окривљеног и првостепена пресуда Прекршајног суда у Сремској Митровици – Одељење у Шиду I-1 Пр. 1318/16 од 13. маја 2016. године је потврђена.

У образложењу оспорене пресуде је, између осталог, наведено да је „одредбом члана 94. став 4. Закона о прекршајима, прописано да странке и други учесници у поступку који нису држављани Републике Србије, имају право да ток поступка прате преко преводиоца и да у том поступку употређавају свој језик, а одредбом става 6. истог члана Закона, прописано је да превођење обавља преводилац кога одреди суд који води прекршајни поступак са листе судских преводилаца, а уколико то није могуће, превођење ће извршити друго лице уз пристанак странке. Приликом давања одбране пред првостепеним судом окривљени је казивао да му је матерњи језик турски, након чега је упознат са правом на употребу свог језика у поступку, те је изјавио да ће своју одбрану дати на матерњем турском језику и да пристаје да превођење са његовог матерњег турског језика обавља Ф. М. који није на листи судских преводилаца. Дакле, првостепени суд је у свему поступио у складу са одредбом члана 94. Закона о прекршајима, којом је уређено питање употребе језика у прекршајном поступку, те стога није учињена битна повреда одредаба прекршајног поступка на коју се жалбом указује, ..., разматрајући првостепену пресуду у погледу одлуке о изреченој заштитној мери, Прекршајни апелациони суд је утврдио да је правилно првостепени суд донео одлуку о заштитној мери, јер је одредбом члана 64. став 1. Закона о девизном пословању прописано, да ће се за прекршај из члана 59. до 63. овог Закона, поред новчане казне изрећи и заштитна мера одузимања предмета прекршаја који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или су настали извршењем прекршаја, па како је окривљени проглашен одговорним за прекршај из члана 63. став 1. тачка 14. Закона о девизном пословању, то је прекршајни суд окривљеном на основу члана 64. став 1. наведеног Закона, правилно изрекао заштитну меру одузимања предмета прекршаја и то ефективног страног новца у износу од 19.000 евра. Јесте одредбом члана 64. став 2. Закона о девизном пословању прописано да се изузетно од одредбе става 1. члана 64. може извршити делимично одузимање предмета који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја, или су настали извршењем прекршаја, ако побуде или друге околности под којима је прекршај извршен указују да није оправдано да се предмет одузме у целини, међутим ова законска одредба је само могућност и за њену примену, по оцени овога суда, је нужно да окривљени учини извесним да је оправдано само делимично одузимање предмета прекршаја, а не у целости, а то окривљени није учинио, при чему ни конкретне околности под којима је прекршај учињен не указују да није оправдано да се предмет одузме у целини. Стога није уважен ни жалбени предлог да се окривљеном привремено одузети новац врати у целини или делимично“.

4. Одредбама члана 32. Устава је, поред осталог, 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 (став 1.); да се свакоме јемчи право на бесплатног преводиоца, ако не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду и право на бесплатног тумача, ако је слеп, глув или нем (став 2.).

Одредбама члана 58. Устава је утврђено: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1.); да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (став 2.); да се законом може ограничити начин коришћења имовине (став 3.); да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (став 4.).

Сагласно одредбама члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права (став 1.), а претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни (став 2.).

Одредбама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – Одлука УС) прописано је: да је сврха прописивања, изрицања и примене прекршајних санкција да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји (члан 5. став 2.); да су прекршајне санкције – казне, казнени поени, опомена, заштитне мере и васпитне мере (члан 32.); да се за прекршај могу прописати казна затвора, новчана казна и рад у јавном интересу (члан 33.); да се новчана казна може расписати у распону од 5.000 до 150.000 динара за физичко или одговорно лице и да се изузетно од одредаба става 1. овог члана, за прекршаје из области јавних прихода, јавног информисања, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, животне средине, промета робе и услуга и промета хартијама од вредности законом могу прописати казне у сразмери са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, али не више од двадесетоструког износа тих вредности с тим да не прелази петоструки износ највећих новчаних казни које се могу изрећи по одредби става 1. овог члана (члан 39. став 1. тачка 1) и став 4.); да је сврха примене заштитне мере да отклони услове који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја (члан 51. став 1.); да се као врста заштитне мере може прописати одузимање предмета (члан 52. став 1. тачка 1)); да се заштитне мере изричу уз изречену казну, опомену или васпитну меру (члан 53. став 2.); да се предмети који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја могу одузети од учиниоца прекршаја, да ће суд који је донео пресуду одредити, у складу са посебним прописима, да ли ће се одузети предмети уништити, продати или предати заинтересованом органу, односно организацији и да се

прописом којим се одређује прекршај може предвидети обавезно изрицање заштитне мере одузимање предмета (члан 54. ст. 1, 2. и 4.).

Одредбама Закона о девизном пословању („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 31/11, 119/12 и 139/14) прописано је: да се овим законом уређују једностранни преноси средстава плаћања из Републике Србије (у даљем тексту: Република) и у Републику који немају обележја извршења посла између резидената и нерезидената (члан 1. став 1. тачка 4)); да Народна банка Србије прописује ближе услове за личне и физичке преносе средстава плаћања у иностранству и из иностранства (члан 31.); да царински орган врши контролу изношења из Републике и уношења у Републику ефективног страног новца, динара, чекова и хартија од вредности у путничком, робном и поштанском саобраћају (члан 47.); да царински орган на граничном прелазу привремено одузима од резидената и нерезидената уз издавање потврде, динаре и ефективни страни новац, чекове и хартије од вредности који гласе на страну валуту који прелазе износ који пропише Народна банка Србије (члан 48.); да ће се новчаном казном од 5.000 до 150.000 динара казнити за прекршај нерезидент – физичко лице ако не поступи у складу са прописом Народне банке Србије који уређује ближе услове за личне и физичке преносе средстава плаћања у иностранство и из иностранства (члан 31.) (члан 63. став 1. тачка 14)); да ће се за прекршај из чл. 59. до 63. овог закона, поред новчане казне, изрећи и заштитна мера одузимања предмета који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или су настали извршењем прекршаја и да се изузетно од одредбе става 1. овог члана, може извршити делимично одузимање предмета који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или су настали извршењем прекршаја, ако побуде или друге околности под којима је прекршај извршен указују да није оправдано да се предмет одузме у целини (члан 64. ст. 1. и 2.).

Одлуком Народне банке Србије о условима за личне и физичке преносе средстава плаћања у иностранство и из иностранства („Службени гласник РС“, бр. 67/06, 52/08 и 18/09) прописано је: да нерезидент – физичко лице може слободно уносити у Републику ефективни страни новац, с тим што је дужан да износ већи од 10.000 евра, односно противвредност у другој страног валути пријави надлежном царинском органу, који му о томе издаје потврду (тачка 11а); да нерезидент – физичко лице може износити у иностранство ефективни страни новац до износа од 10.000 евра, односно противвредност у другој страног валути, да ако овај нерезидент истовремено у иностранство износи динаре и ефективни страни новац – укупан износ тих средстава не може прећи 10.000 евра, односно противвредност у другој страног валути, те да нерезидент – физичко лице може износити у иностранство ефективни страни новац изнад износа из става 1. ове тачке – који је пријавио при уласку у Републику – на основу потврде о уношењу ефективног страног новца у Републику, коју обезбеђује и оверава царински орган, који је подигао с девизног рачуна или девизне штедне књижице код банке у Републици – на основу потврде те банке, који је стекао продајом динара добијених претходним коришћењем платне картице у Републици

– на основу потврде мењача, а да потврде из става 2. ове тачке царински орган поништава при првом изласку из Републике (тачка 12.).

5. Оцењујући основаност навода уставне жалбе о повреди права на имовину из члана 58. Устава, Уставни суд констатује да подносилац наводе о повреди овог права, у суштини, образлаже тврђом да је „изречена заштитна мера прекршаја – одузимање ефективног страног новца у износу од 19.000,00 евра у драстичној несразмери са бићем предметног прекршаја, односно самом радњом непријављивања предмета прекршаја“.

Уставни суд констатује да Устав у члану 58. став 1. гарантује мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Уставни суд даље констатује да право на имовину није апсолутно право, будући да Устав у ставу 2. члана 58. предвиђа могућност дозвољеног одузимања или ограничења права својине. Истовремено, сагласно пракси Европског суда за људска права, мирно уживање имовине, која је стечена на основу закона, може бити ускраћено или ограничено у јавном интересу утврђеном на основу закона (видети, поред осталих, пресуду у предмету *Sporrong and Lönnroth иројив Шведске*, од 23. септембра 1982. године, став 61.).

Да ли је мешање оправдано, односно да ли је одузимање или ограничење права својине у складу са гаранцијама утврђеним одредбом члана 58. став 2. Устава, мора се процењивати у сваком конкретном случају. Уставни суд указује да, сагласно пракси Европског суда за људска права, до дозвољеног одузимања права својине (имовине), које не представља повреду тог права, може доћи под кумулативно испуњеним условима: 1) да је такво одузимање прописано законом; 2) да постоји оправдани и неопходни јавни интерес за одузимање права својине; 3) да је приликом одузимања права својине, успостављена правична равнотежа између јавног интереса и интереса појединца чија се својина одузима, имајући у виду сврху и тежину мере (у смислу наведеног, видети, поред осталих, пресуде Европског суда за људска права у предметима *Ismayilov иројив Русије*, број 30352/03, од 6. новембра 2008. године, *Габрић иројив Хрватске*, број 9702/04, од 5. фебруара 2009. године и *Grifhorst иројив Француске*, број 28336/02, од 26. фебруара 2009. године).

Примењујући претходно наведено на конкретан случај, Уставни суд, пре свега, констатује да је неспорно да је подносилац имао код себе новац у укупном износу од 29.000 евра, за који је изјавио да је лично његов, као и да му је у прекршајном поступку одузет новац изрицањем заштитне мере – одузимањем предмета прекршаја у износу од 19.000,00 евра, чиме је дошло до мешања у мирно уживање имовине подносиоца уставне жалбе.

Уставни суд даље констатује да питање да ли та врста одузимања новца представља и повреду права из члана 58. Устава, зависи од оцене постојања наведена три услова, односно оцене Суда да су оспореној пресуди испуњени напред наведени услови за дозвољено одузимање права својине.

Оцењујући постојање првог услова, да ли је одузимање својине прописано законом, Уставни суд констатује да је заштитна мера – одузимање предмета прекршаја прописана Законом о прекршајима и Законом о де-

визном пословању, који су и примењени у конкретном случају приликом одузимања права својине подносиоца уставне жалбе.

Испитујући постојање другог услова, да ли постоји оправдани и неопходни јавни интерес за одузимање права својине подносиоца, Уставни суд је оценио да је ово мешање тежило легитимном циљу у општем интересу. Наиме, материја промета и преноса новца носи посебну осетљивост, с обзиром на то да може бити повезана са криминалним активностима, те да порекло новца може бити незаконито, па су утолико прописи у овој области у уској повезаности са ограничењем права на имовину у сврху заштите јавног интереса. Са друге стране, постоје и оне правне ситуације у којима имовина јесте законитог порекла, али и поред тога постоји овлашћење јавних власти да у одређеној мери задиру у то право. Наиме, сам чин уношења, односно преношења новца преко државне границе и територије Републике Србије није противзаконит, под прописаним условима. Законито је новац унети и пренети, без ограничења износа, уз обавезу која се састоји у пријављивању и узимању потврде о поседовању и преношењу оног новчаног износа који прелази границу од 10.000,00 евра, до које не постоји обавеза пријављивања.

Такође, Уставни суд констатује да је сврха кажњавања учиниоца прекршаја, према члану 5. став 1. и члану 33. став 1. Закона о прекршајима, да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји, као и да се изрази друштвени прекор учиниоцу због извршеног прекршаја и да се утиче на њега и на сва остала лица да убудуће не чине прекршаје, а која сврха је у конкретном случају остварена изрицања новчане казне у износу од 40.000 динара. Уставни суд указује да је, према члану 51. став 1. Закона о прекршајима, сврха примене заштитне мере отклањање услова који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја, а да је чланом 42. став 1. Закона о девизном пословању прописано да у случају наступања озбиљних поремећаја у платном билансу, када кретање капитала проузрокује или прети да проузрокује озбиљне потешкоће у спровођењу монетарне политике и политике девизног курса, које су резултат прекомерног прилива или одлива капитала из Републике, Влада на предлог Народне банке Србије може донети неопходне заштитне мере по условима регулисаним овим законом. Из наведеног произлази да је сврха примене заштитне мере одузимања предмета прекршаја – ефективног страног новца, омогућавање спровођења монетарне политике и политике девизног курса, те обезбеђивање финансијске стабилности Републике Србије, заштита јавног поретка односно спречавање његовог угрожавања, као и утицај на учиниоца прекршаја да више не чини прекршаје.

Подносиоцу уставне жалбе је новац у износу од 19.000 евра одузет при меном одредбе члана 64. став 1. Закона о девизном пословању. Уставни суд констатује да се одредбама члана 64. Закона о девизном пословању остварује јавни интерес и да наведени члан 64. у себи садржи критеријум сразмерности, јер као правило прописује одузимање предмета у целости (став 1.), а само као изузетак дозвољава и могућност делимичног одузимања предмета који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или

су настали извршењем прекршаја, ако побуде или околности под којима је прекршај извршен указују да није оправдано да се предмет одузме у целини (став 2.). Ова законска могућност одузимања дела страног ефективног новца подразумева да је окривљени у току поступка изнео наводе и доставио доказе о оправданости таквог поступања, а што би створило обавезу суда да при изрицању мере заштите из члана 64. Закона цени изнете наводе и достављене доказе и утврди да ли су се стекли законски услови за примену цитираног става 2. наведеног члана 64. Ако оцени да јесу, суд ће оценити и која је адекватна сразмера, односно који износ ће бити одузет изрицањем мере. Оцену навода и доказа окривљеног, као и оцену сразмерности одузимања суд је у том случају дужан да образложи у одлуци.

Оцењујући испуњеност трећег услова, односно да ли је приликом одузимања права својине успостављена правична равнотежа између јавног интереса и интереса појединца чија се својина одузима, Уставни суд указује да, сагласно пракси Европског суда за људска права, правична равнотежа, односно потребна сразмерност између јавног интереса и интереса појединца неће бити постигнута уколико је неко лице сносило појединачан и прекомеран терет (видети, поред осталих, пресуде у предметима *Ismayilov иротиив Русије*, од 6. новембра 2008. године, став 38; *Габрић иротиив Хрватске*, од 5. фебруара 2009. године, став 39; *Grifhorst иротиив Француске*, од 26. фебруара 2009. године, став 94; *Бољевић иротиив Хрватске*, од 31. јануара 2017. године, став 41.). Да би мешање у мирно уживање имовине било сразмерно, треба да одговара озбиљности повреде, а санкција тежини учињеног казненог дела и последици које оно производи. Притом суд мора водити рачуна и о томе да ли је извршењем казненог дела настала и каква штета за државу.

У конкретном случају, оцењујући да ли постоји трећи услов сразмерности, анализирајући околности конкретног случаја, Уставни суд најпре констатује да је подносилац уставне жалбе правноснажно оглашен одговорним зато што је пропустио да надлежним царинским властима пријави да као нерезидент уноси у Републику Србију ефективни страни новац у износу од 29.000,00 евра. При томе, Уставни суд нарочито указује на следеће: да се обавеза подносиоца (а која у конкретном случају није остварена) огледала у томе да новац пријави на уласку у Републику Србију, те да би од надлежног органа добио потврду на основу које би новац изнео из Републике Србије; да је подносилац знао да новац у износу већем од 10.000 евра треба да пријави на уласку у земљу, а што није учинио, већ је напротив (према изјави службеног лица коју у том делу ни подносилац није оспорио), нетачно навео знатно мањи износ; да је новац био подељен на више мањих износа и да се налазио на више места у возилу, што јасно указује на намеру да се непријављен новац унесе у земљу; да је подносилац, како су овлашћени службеници налазили новац у возилу, у изјави повећавао износ новца који има код себе, као и да се изводи са банкомата не могу сматрати релевантним доказима о пореклу новца. Поред наведеног, у току првостепеног поступка окривљени није изнео наводе и доставио доказе о околностима које би суд ценио у смислу члана 64. став 2. Закона, а што је и наведено у образложењу оспорене одлуке.

Уставни суд је утврдио да је у Закону о прекршајима прописано да је сврха прописивања, изрицања и примене прекршајних санкција да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји (члан 5. став 2.), а да је сврха примене заштитне мере да отклони услове који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја (члан 51. став 1.), што све има за циљ заштиту јавног поретка и интереса.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, изрицањем новчане казне подносиоцу уставне жалбе у износу од 40.000 динара остварена сврха прекршајних санкција, односно казне, а изрицањем одузимања предмета прекршаја у износу од 19.000 евра, остварена је сврха изрицања заштитне мере. Такође, Уставни суд сматра да сразмерност у санкционисању нарушавања јавног интереса, које се у конкретном случају огледало у уношењу непријављеног новца у износу изнад 10.000 евра, са Уставом зајемченим правом појединца на мирно уживање имовине, није нарушена, нарочито имајући у виду све околности под којима је прекршај учињен у конкретном случају.

Стога је Уставни суд оценио да одузимање предмета прекршаја у целини, уз изречену новчану казну за прекршај, не представља прекомеран терет за подносиоца уставне жалбе, те да је изречена заштитна мера, као мера у циљу заштите јавног интереса, сразмерна заштити права подносиоца на мирно уживање имовине. Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да подносиоцу није повређено право на имовину из члана 58. став 1. Устава. Из тих разлога, Уставни суд је у овом делу одбио уставну жалбу као неосновану, одлучујући као у првом делу изреке, сагласно одредби члана 89. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

6. У односу на тврдње подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 2. Устава, Уставни суд констатује да су ови наводи већ били предмет разматрања и оцене Прекршајног апелационог суда – Одељења у Новом Саду у оспореној пресуди III-308 Прж. 10524/16 од 24. маја 2016. године, која о томе садржи јасно образложене, аргументоване и уставноправно прихватљиве разлоге, у којој је наведено: да је „одредбом члана 94. став 4. Закона о прекршајима, прописано да странке и други учесници у поступку који нису држављани Републике Србије, имају право да ток поступка прате преко преводиоца и да у том поступку употребљавају свој језик, а одредбом става 6. истог члана Закона, прописано је да превођење обавља преводилац кога одреди суд који води прекршајни поступак са листе судских преводилаца, а уколико то није могуће, превођење ће извршити друго лице уз пристанак странке. Приликом давања одбране пред првостепеним судом окривљени је казивао да му је матерњи језик турски, након чега је упознат са правом на употребу свог језика у поступку, те је изјавио да ће своју одбрану дати на матерњем турском језику и да пристаје да превођење са његовог матерњег турског језика обавља Ф. М. који није на листи судских преводилаца. Дакле, првостепени суд је у свему поступио у складу са одредбом члана 94. Закона о прекршајима, којом је уређено

питање употребе језика у прекршајном поступку, те стога није учињена битна повреда одредаба прекршајног поступка на коју се жалбом указује“.

Уставни суд је, стога, одбацио уставну жалбу у овом делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одлучујући као у другом делу изреке.

7. Уставни суд је, приликом доношења ове одлуке, имао у виду одлуке Европског суда за људска права, али је нашао да нису исте околности овог случаја и случајева у којима су исте донете, јер је подносилац неспорно знао за обавезу пријављивања новца, те да је скривао новац тако што га је поделио на више места, да је давао нетачне изјаве о количини поседованог новца, као и да није доставио релевантне доказе о законитом пореклу новца.

Такође, Уставни суд је имао у виду и да мера одузимања новца није била изречена са намером да представља новчану накнаду за штету коју је друштво претрпело, јер извршењем девизног прекршаја она није ни наступила, већ је с обзиром на природу и сврху мере имала сврху одвраћања и заштите, па је стога нашао да је, имајући у виду околности случаја и сврху изречене мере, оправдано одузимање целокупног новчаног износа.

8. Уставни суд је, због широог значаја ове одлуке за заштиту уставности и законитости и људских права и слобода, на основу одредбе члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се Одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

9. На основу свега изнетог и 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), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5214/2016 од 24. октобра 2019. године („Службени гласник РС“, број 88/19)

** Поводом Одлуке Уж-5214/2016 од 24. октобра 2019. године, судије Уставног суда др Тијана Шурлан и др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás) издвојили су несајасна мишљења, која су оба објављена заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/19, а која се објављују и у Билтену Уставног суда, сајасно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

СУДИЈЕ ДР ТИЈАНЕ ШУРЛАН

у односу на Одлуку Уставног суда

у предмету Уж-5214/2016 од 24. октобра 2019. године

Одбијајућом Одлуком Уставни суд је поново заокренуо приступ у материји заштите права на имовину, а поводом девизних прекршаја. У кратком временском периоду усвојене су три различите мериторне одлуке. Прва одлука у материји девизних прекршаја, Уж-367/2016 од 7. јуна 2018. године,

којом је Уставни суд променио своју дотадашњу праксу одбацивања уставних жалби и приступио усвајању уставне жалбе, базирана је на установљеној повреди права на правично суђење зајемченог чланом 32. Устава и права на имовину зајемченог чланом 58. Устава. Друга усвајајућа одлука, Уж-1202/2016 од 8. новембра 2018. године, базирана је на установљеној повреди права на имовину зајемченог чланом 58. Устава, док је у односу на повреду права на правично суђење одбачена. Трећа у низу је ова конкретна Одлука у односу на коју изричем издвојено мишљење, а којом је одбијена заштита права на имовину, а одбачена заштита права на правично суђење.

Како сам у усвајајућим одлукама здружено подржавала заштиту права на имовину, а у односу на другу усвајајућу одлуку написала издвојено сагласно мишљење, сматрала сам неопходним да истакнем своје неслагање у односу на ново читање права на имовину, зајемченог чланом 58. Устава Републике Србије. Посебно стога што је и ова уставна жалба поднета од стране истог адвоката као и наведене две које су усвојене, те да су све три уставне жалбе сличне, правне ситуације готово идентичне, чињенично незнатно различите.

Иако су наведене три одлуке Уставног суда донете у распону од годину и по дана, вреди напоменути да су акти оспоравни уставним жалбама донети у распону од пола године; конкретно, Уставни суд је поништио пресуду Прекршајног апелационог суда – Одељење у Новом Саду усвојену 6. јануара 2016. године, а потврдио пресуду истог тог суда од 24. маја 2016. године. Но, за разлику од Уставног суда који је свој став мењао и различито примењивао гаранције права на имовину зајемченог чланом 58. Устава, Прекршајни апелациони суд – Одељење у Новом Саду постојан је у примени и тумачењу члана 64. Закона о девизном пословању и међу пресудама оспореним уставним жалбама нема суштинске разлике. Право на имовину разматрано је кроз три гаранције које су доследно наведене у све три назначене одлуке Уставног суда, а посредством којих се утврђује да ли је мешање државе у имовину оправдано. Уставни суд је у навођењу гаранција ускладио свој резон са резонем Европског суда за људска права, те тако сматра да одузимање права на имовину може бити дозвољено под условима: 1) да је такво одузимање прописано законом; 2) да постоји оправдани и неопходни јавни интерес за одузимање права својине; 3) да је приликом одузимања права својине, успостављена правична равнотежа између јавног интереса и интереса појединца чија се својина одузима, имајући у виду сврху и тежину мере.

Суштинска разлика у приступу Уставног суда, а на којој је базирано заокретање става у односу на постојање повреде права на имовину, очитује се у примени гаранције под 2) - *ојравданосћі одузимања имовине с обзиром на неојходносћі коју намеће јавни инћерес*. Ново читање ове гаранције дато је посредством увођења два додатна параметра, односно подкритеријума: а) сврха кажњавања и б) обавеза за окривљеног у прекршајном поступку да иницира примену става 2. члана 64. Закона о девизном пословању.

У односу на сврху кажњавања Уставни суд је заузео став да је: „...сврха примене заштитне мере одузимања предмета прекршаја – ефективног страног новца, омогућавање спровођења монетарне политике и политике

девизног курса, те обезбеђивање финансијске стабилности Републике Србије, заштита јавног поретка односно спречавање његовог угрожавања, као и утицај на учиниоца прекршаја да више не чини прекршаје“. Не могу се сложити са проширењем гаранције права на имовину применом овог става у конкретном уставносудском предмету. Не постоји никаква, чак ни потенцијална веза, између вођења монетарне политике, политике девизног курса и финансијске стабилности Републике Србије, те заштите јавног поретка и спречавања његовог угрожавања, са девизним прекршајем непријављивања поседовања новца изнад суме од 10.000 евра приликом транзитног проласка кроз Републику Србију. Чињенице конкретног случаја нису оспораване – подносилац уставне жалбе је био у транзиту кроз Србију, на свом путу од Холандије у којој живи и ради до Турске, земље свог порекла, у коју је кренуо са новцем намењеним за куповину куће. Новац који је носио, а који није у пуном износу пријавио на граничном прелазу под контролом Републике Србије, подигао је са свог банковног рачуна, на банкомату који се налази у Холандији. Проток новца није вршен на територији Републике Србије, те као такав није могао бити ни у каквој вези са монетарном и девизном политиком, финансијском стабилношћу, а камоли са њеним угрожавањем, као ни заштитом јавног интереса или његовог угрожавања.

Овако изражен приступ, с друге стране, у оштрој је супротности са ставом Европског суда за људска права у Стразбуру, израженог у пресуди у предмету *Gyrlyan ĩroyĳiv Русије* од 9. октобра 2018. године, а који се управо бави питањем каква штета настаје за државу чињењем прекршаја непријављивања преношења новца у транзиту, те шта је адекватна мера санкције и надокнаде штете. Европски суд за људска права доследан је у одговору на то питање – девизним прекршајем не чини се материјална штета држави; чини се нематеријална штета која се огледа у кршењу правне норме, односно извршењу прекршаја. У духу стразбуршког резона, да је случај преношења непријављених девиза прошао неоткривено, једино у чему би држава остала оштећена је помањкање информације да је преко њене територије пренет одређени новчани износ. На овако приказаној логици, *inter alia*, стразбуршки суд и јесте темељио свој став о враћању целокупног новчаног износа одузетог у извршењу заштитне мере.

Као додаток оспоравању схватања сврхе кажњавања у материји девизног прекршаја, искористила бих прилику да још једном укажем на сродан закон и другачије законско решење. Наиме, Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма опредељује, исто као и Закон о девизном пословању, да је свако физичко лице које прелази државну границу и при томе преноси физички преносива средства плаћања у износу од 10.000 евра или више у динарима или страном валути дужно да то пријави надлежном царинском органу (члан 86. став 1.). За прекршај који се састоји у непоступању у складу са чланом 86. став 1. предвиђена је новчана казна у износу од 5.000 до 50.000 динара (члан 120.). Није предвиђена заштитна мера одузимања предмета овог прекршаја, ни у потпуности нити делимично.

Поштујући важност заштите монетарне политике и политике девизиног курса, те заштите финансијске стабилности и јавног поретка, става сам да до њиховог реалног угрожавања може доћи управо активношћу као што је прање новца, а да држава и поред тога, у оквиру закона којима се опредељује овај правни институт, није прописала заштитну меру одузимања новца у случају преласка државне границе и преношења непријављеног новчаног износа већег од 10.000 евра.

Ergo, чврстог сам уверења да је увођењем новог подкритеријума, у предмету истородном онима у којима је Суд већ установљавао повреду права на имовину, дошло до одступања у разматрању гаранција права на имовину, а које је коначно довело до тога да Уставни суд одступи од заштите права на имовину, од праксе Европског суда за људска права, али и од логике области која се мора посматрати системски у односу на друге законе који регулишу сродну материју.

Други подкритеријум – обавеза за окривљеног у прекршајном поступку да иницира примену става 2. члана 64. Закона о девизном пословању изношењем навода и достављањем доказа о оправданости свог поступања, такође је новоуведени аспект разматрања права на имовину. Уставни суд одредбу члана 64. став 2. Закона о девизном пословању, а којом је предвиђено да се „може извршити делимично одузимање предмета који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја или су настали извршењем прекршаја, ако побуде или околности под којима је прекршај извршен указују да није оправдано да се предмет одузме у целини“, разуме на следећи начин: *„Оваква законска моћност одузимања дела створеној ефективној новца подразумева да је окривљени у току поступка изнео наводе и доставио доказе о оправданости таквој поступка, а што би створило обавезу суда да при изрицању мере заштите из члана 64. Закона цени изнете наводе и достављене доказе и утврди да ли су се стekli законски услови за примену цитираног става 2. наведеног члана 64. Ако оцени да јесу, суд ће оцијенити и која је адекватна сразмера, односно који износ ће бити одузет изрицањем мере. Оцену навода и доказа окривљеног, као и оцену сразмерности одузимања суд је у том случају дужан да образложи у одлуци“.*

Не могу се сложити са овим ставом начелно, нити конкретно са ставовима гаранција права на имовину. Примена става 2. члана 64. Закона о девизном пословању није условљена њеним активирањем нити доказивањем од стране окривљеног. Она је условљена резонавањем суда, односно активирањем и примењивањем норме од стране суда. За суд једнаку правну снагу морају имати и став 1. и став 2. једног члана Закона. Јачу правну снагу од оба става наведеног члана Закона међутим има одредба Устава, овде конкретно члан 58, а који гарантује „мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона“. Оно што је Уставни суд у одлукама којима је усвајао повреду права на имовину поручивао прекршајним судовима управо је било да имају на уму гаранције уставног права на имовину када примењују члан 64. Закона о девизном пословању, односно када опредељују заштитну меру одузимања имовине. Условљавање

примене става 2. члана 64. његовим активирањем од стране окривљеног у дубокој је супротности са уставном заштитом коју Устав гарантује законито стеченој имовини.

Другачији резон Уставни суд показује и у односу на трећа гаранцију. Примењујући принцип сразмерности у пређашњим одлукама, Суд је указивао на неопходност балансирања између јавног интереса и интереса појединца. Примењујући принцип пропорционалности на овај конкретан случај Уставни суд закључује *„да сразмерности у санкционисању нарушавања јавног интереса, које се у конкретном случају оједнако у уношењу нејавног новца у износу изнад 10.000 евра, са Уставом зајемченим правом појединца на мирно уживање имовине, није нарушена, нарочито имајући у виду све околности под којима је прекршај учињен у конкретном случају“*.

Не могу се сложити са оваквим резонавањем. Наиме, уколико су околности под којима је прекршај учињен у конкретном случају такве да оправдавају одузимање законите имовине *in toto*, онда би се такве околности конкретног случаја морале одразити и на висину изречене новчане казне. Управо околности случаја јесу биле такве да одреде суд да као износ новчане казне разреже само трећину од максималног износа који се могао изрећи. Уставни суд је акцентујући сврху примене заштитне мере *„...да оједнако услови који омогућавају или допринесу учиниоца на извршење новог прекршаја (члан 51. став 1.)...“* изгубио из вида сврху кажњавања, а која се састоји у томе *„да се изрази друштвени прекор учиниоцу због извршене прекршаја и да се утиче на њега и на сва остала лица да убудуће не чине прекршаје“* (Закон о прекршајима – члан 33. став 2.).

Начелног сам става да у предметима девизних прекршаја, а у садашњој законској конструкцији, треба поштровати санкцију – казну, а ублажавати санкцију заштитну меру. Управо у овом правцу и јесте формулисана Одлука Уставног суда Уж-367/2016 од 7. јуна 2018. године, у којој је посредством гаранција права на правично суђење из члана 32. Устава сугерисано како се имају примењивати и тумачити став 1. и 2. члана 64. Закона о девизном пословању. Сврха санкционисања тиме би била постигнута, а право на имовину било заштићено.

Подржавам и оштрији приступ установљавања повреде права на имовину заузет у пракси Европског суда за људска права. Заштита права на имовину од стране Европског суда, читава се у потпуном повраћају новца одузетог заштитном мером, а којим се заправо урушава концепт заштитне мере одузимања законите имовине. Овакав приступ у нашем правном систему већ је имплементиран у Закону о спречавању прања новца и финансирања тероризма. Међутим, у односу на Закон о девизном пословању доследна примена оваквог резона морала би да води новој формулацији одредбе члана 64.

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ
У ОДНОСУ НА ОДЛУКУ УСТАВНОГ СУДА
Уж-5214/2016 од 24. октобра 2019. године**

Одлуком о одбијању уставне жалбе Уставни суд је одступио од своје раније праксе која се у значајној мери ослањала на ставове ЕСЉП. За овакву промену става не видим оправдане уставноправне разлоге ни у чињеницама конкретнoг случаја, ни у поступању прекршајних судова, али ни у прописивању недовољно јасних и уверљивих додатних критеријума за оцену уставности задирања у имовинска права. У потпуности сам сагласан са резоновањем судије др Тијане Шурлан у њеном издвојеном мишљењу, те нема потребе да у сопственом издвојеном мишљењу, својим речима поновим њене аргументе. Придружујем се. Оно што бих једино додао резоновању др Шурлан јесте опаска у вези обавезности или необавезности примене става 2. члана 64. Закона о девизном пословању, то јест могућности да се износ непријављеног готовог новца изнад законом дозвољене суме одузме само делимично, а не у целости. За разлику од поступајућих судова који ову одредбу тумаче и примењују тако да при томе не разматрају члан 58. (заштита права на имовину) и члан 20. (ограничење људских и мањинских права) Устава, сматрам да се уставноправно тумачење овог члана закона мора вршити у складу са оквирима члана 20. и члана 58. Устава, применом теста сразмерности ограничења. Из таквог приступа следи закључак да за разлику од прекршајних судова који делимично одузимање износа готовог новца изнад 10.000 евра посматрају као изузетак – ако је окривљени за то изнео довољно оправданих разлога, а шта је у овој одлуци прихватио и Уставни суд, сматрам да уставносудско тумачење ограничења права на имовину захтева образложење и разлоге за потпуно одузимање готовог новца, односно да судови за прекршаје морају образложити зашто нису вратили део готовог новца, то јест који су посебни разлози и околности оправдали одузимање целокупног износа. Као што се мора оправдати зашто је изречена новчана казна у конкретном износу у законом прописаном распону, тако се мора посебно оправдати зашто није враћен део одузетог новца, а да при томе постоји и сразмера и оправдан однос између изречене новчане казне и казнене мере одузимање готовог новца. Само у оквиру оваквог тумачења уставних и законских одредби могла би бити оправдана сразмерност.

др Тамаш Корхеџ
(Dr. Korhecz Tamás),
судија Уставног суда

**Повреда права лица лишеног слободе без одлуке суда да без одлагања
буде предато надлежном суду, из члана 29. став 2. Устава
(претходни кривични поступак)**

У конкретном случају утврђено је да се задржавање подносиоца уставне жалбе рачуна од 18. августа 2017. године у 11,00 часова, када се одазвао

на позив полиције на основу члана 289. став 1. ЗКП, да је полиција, по одобрењу јавног тужиоца, донела решење о задржавању, које му је уручено истог дана у 14,59 сати, те да је подносилац уставне жалбе морао бити предат надлежном суду у року од 48 часова, до 20. августа 2017. године у 11,00 часова, ради одлучивања о даљем лишењу слободе. Имајући у виду да је подносилац предат суду ради одлучивања о даљем лишењу слободе након истека рока утврђеног Уставом, Уставни суд је, одлучујући у границама захтева уставне жалбе, утврдио да је оспореним решењима Вишег суда у Лесковцу којима је према подносиоцу правноснажно одређен притвор, повређено право зајемчено одредбом члана 29. став 2. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба И. Ј. и утврђује да је решењима Вишег суда у Лесковцу Кпп. 54/17 од 20. августа 2017. године и Кв. 144/17 од 23. августа 2017. године повређено право подносиоца уставне жалбе зајемчено одредбом члана 29. став 2. Устава Републике Србије.

О б р а з л о ж е њ е

1. И. Ј. из Лесковца поднео је Уставном суду, 19. септембра 2017. године, преко пуномоћника Ј. В. П, адвоката из Лесковца, уставну жалбу против два решења Вишег суда у Лесковцу – Кпп. 54/17 од 20. августа 2017. године и Кв. 144/17 од 23. августа 2017. године, због повреде права зајемченог одредбом члана 29. став 2. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају првостепено и другостепено решење којима је према подносиоцу правноснажно одређен притвор из разлога прописаних одредбама члана 211. став 1. тач. 2) и 4) Законика о кривичном поступку.

У уставној жалби наведено је да је подносилац ухапшен 18. августа 2017. године у 11,00 часова, те да му је истог дана у 14,59 часова уручено решење Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Дирекција полиције – Полицијска управа у Лесковцу – Одељење криминалистичке полиције Ку. 1341/17 - ЛС. 146/17 којим му је одређено задржавање, а због постојања основа сумње да је извршио кривично дело разбојништво из члана 206. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика. Против наведеног решења о задржавању бранилац подносиоца изјавио је жалбу коју је решењем Кпп. 53/17 од 18. августа 2017. године одбио судија за претходни поступак Вишег суда у Лесковцу. Подносилац уставне жалбе је даље навео да је морао бити предат надлежном суду у року од 48 часова, односно најкасније до 20. августа 2017. године у 11,00 часова, или пуштен на слободу. Међутим, подносилац је из Окружног затвора у Лесковцу доведен у Више јавно тужилаштво у Лесковцу 20. августа 2017. године у 10,54 часова, када му је омогућен поверљив

разговор са браниоцем, и то у 11,02 часова, након чега је његово саслушање започело у 11,26 часова и трајало пред тужиоцем до 12,30 часова. Више јавно тужилаштво у Лесковцу је затим ставило предлог Вишем суду у Лесковцу за одређивање притвора према подносиоцу уставне жалбе, након чега је подносилац предат судији за претходни поступак, те је на околности постојања разлога за одређивање притвора саслушаван почев од 12,40 часова. Након саслушања подносиоца, Виши суд у Лесковцу је донео оспорено решење Кпп. 54/17 од 20. августа 2017. године о одређивању притвора према подносиоцу, које му је уручено у 13,50 часова. Наведено решења потврђено је оспореним решењем Вишег суда у Лесковцу Кв. 144/17 од 23. августа 2017. године.

Полазећи од наведеног, подносилац сматра да је његово задржавање без одлуке суда фактички трајало два сата дуже од 48 сати, те је суд, у смислу одредбе члана 29. став 2. Устава, био дужан да га пусти на слободу по истеку рока од 48 часова.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди повреду означеног 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.

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 готово идентичне садржине.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања 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 уставну жалбу са приложеном документацијом, па је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Решењем Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Дирекција полиције – Полицијска управа у Лесковцу – Одељење криминалистичке полиције Ку. 1341/17 – ЛС. 146/17 од 18. августа 2017. године, а по овлашћењу Вишег јавног тужиоца у Лесковцу, одређено је задржавање подносиоца у трајању од 48 сати, које му се има рачунати почев од наведеног дана у 11,00 часова, када је ухапшен, због постојања основа сумње да је извршио кривично дело разбојништво из члана 206. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика и притворских разлога из члана 211. став 1. тач. 2) и 4) Законика о кривичном поступку.

Решењем судије за претходни поступак Вишег суда у Лесковцу Кпп. 53/17 од 18. августа 2017. године одбијена је као неоснована жалба браниоца подносиоца изјављена против наведеног решења о задржавању подносиоца.

Подносилац уставне жалбе је 20. августа 2017. године предат надлежном Вишем суду у Лесковцу. Саслушање подносиоца пред поступајућим

замеником јавног тужиоца Вишег јавног тужилаштва у Лесковцу започето је у 10,54 часова, а завршено у 12,30 часова. У оквиру наведеног периода, подносиоцу и његовом браниоцу омогућен је поверљив разговор, који је започео у 11,02 часова, а завршен у 11,26 часова. Након тога, Више јавно тужилаштво у Лесковцу је суду поднело предлог за одређивање притвора према подносиоцу Кт. 78/17 од 20. августа 2017. године. Пред судијом за претходни поступак Вишег суда у Лесковцу у предмету Кпп. 54/17 саслушање подносиоца, у смислу одредбе члана 212. став 2. Законика о кривичном поступку, започето је 20. августа 2017. године у 12,40 часова, а завршено у 13,15 часова.

Оспореним решењем судије за претходни поступак Вишег суда у Лесковцу Кпп. 54/17 од 20. августа 2017. године према подносиоцу је одређен притвор у трајању од 30 дана, због постојања основане сумње да је извршио кривично дело разбојништво из члана 206. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика, а по законским основама из члана 211. став 1. тач. 2) и 4) Законика о кривичном поступку, који притвор му се има рачунати почев од 18. августа 2017. године у 11,00 часова, када је лишен слободе – ухапшен.

Оспореним решењем Вишег суда у Лесковцу Кв. 144/17 од 23. августа 2017. године одбијена је жалба браниоца подносиоца изјављена против наведеног решења о одређивању притвора судије за претходни поступак Вишег суда у Лесковцу.

4. Одредбом члана 29. став 2. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, бити предато надлежном суду, у противном се пушта на слободу.

Одредбом члана 69. став 2. 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 лице ухапшено без одлуке суда, односно лице ухапшено на основу одлуке суда које није саслушано, мора бити без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, предато надлежном судији за претходни поступак или ако се то не догоди, пуштено на слободу.

5. Оцењујући наводе уставне жалбе са становишта Уставом утврђене садржине зајемченог права из члана 29. став 2, чију повреду подносилац истиче, Уставни суд најпре указује да се наведеним уставним правом свакоме гарантује да ће лишење слободе без одлуке суда бити сведено на најкраће могуће време, те је зато утврђено да се лице лишено слободе мора најкасније у року од 48 часова предати надлежном суду, што значи суду који ће одлучити о основаности лишења слободе доношењем одлуке о одређивању притвора или пуштањем лица на слободу. Дакле, Уставом утврђени рок од 48 часова не односи се на рок у коме лице мора бити саслушано од стране судије, односно рок у коме мора бити започето његово саслушање, нити рок у коме мора бити донета судска одлука о лишењу слободе – притвору. Овакав став Уставни суд је, поред осталог, заузео у Одлуци Уж-3855/2011 од 29. марта 2012. године (видети интернет

страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs) и Решењу Уж-4430/2011 од 11. септембра 2014. године.

У конкретном случају, из претходно утврђених чињеница и околности произлази: да се задржавање подносиоца уставне жалбе рачуна од 18. августа 2017. године у 11,00 часова, када се одазвао на позив полиције на основу члана 289. став 1. ЗКП; да је полиција, по одобрењу јавног тужиоца, донела решење о задржавању, које је подносиоцу уручено истог дана у 14,59 сати; да је подносилац уставне жалбе до 20. августа 2017. године у 11,00 часова морао бити предат суду ради одлучивања о даљем лишењу слободе; да је саслушање подносиоца пред јавним тужиоцем трајало до 12,30 сати, као и да је његово саслушање пред судом започело у 12,40 сати.

Имајући у виду да је подносилац предат суду ради одлучивања о даљем лишењу слободе након истека рока утврђеног Уставом, Уставни суд је, одлучујући у границама захтева уставне жалбе, утврдио да му је оспореним решењима Вишег суда у Лесковцу повређено право зајемчено одредбом члана 29. став 2. Устава, те је, стога, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, усвојио уставну жалбу.

б. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7956/2017 од 24. октобра 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(прекршајни поступак)**

Оспореним другостепеним решењем, донетим по жалби браниоца окривљеног, којим су окривљеном досуђени трошкови прекршајног поступка у износу мањем од износа досуђеног првостепеним решењем, подносилац је доведен у неповољнији положај него што је био пре изјављивања жалбе, чиме је повређен правни принцип забране преиначења на горе, односно начело *reformatio in peius*, које је од значаја за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода, чиме је очигледно дошло до произвољне примене меродавног права на штету подносиоца уставне жалбе и повређено његово право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд уставну жалбу у овом делу усвојио и оценио да су последице учињене повреде такве природе да се могу отклонити само поништајем оспореног решења Прекршајног апелационог суда и одређивањем да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе, као окривљени у прекршајном поступку, изјавио против првостепеног решења Прекршајног суда у Крагујевцу.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба И. С. и утврђује да је решењем Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 1351/15 од 6. фебруара 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се решење из тачке 1. и одређује да Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу донесе нову одлуку о жалби И. С. изјављеној против решења Прекршајног суда у Крагујевцу – Одељење у Рачи Пр. 5604/12 од 10. октобра 2014. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. И. С. из Ћуприје поднео је Уставном суду, 20. априла 2015. године, преко пуномоћника М. К, адвоката из Ћуприје, уставну жалбу против решења Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 1351/15 од 6. фебруара 2015. године, због повреде начела и права из члана 21. ст. 1, 2. и 3, члана 32. став 1, члана 36. ст. 1. и 2. и члана 58. Устава Републике Србије.

Оспореним решењем је одбијен захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова прекршајног поступка, у делу који се односи на састављање и подношење поднеска са трошковима прекршајног поступка, с обзиром на то да је прекршајни поступак против подносиоца обустављен услед наступања апсолутне застарелости вођења прекршајног поступка, па трошкове које је имао окривљени у том случају сноси суд који је поступак водио.

Подносилац сматра да су му оспореним решењем повређена означена уставна права, па као разлоге наводи:

– да су судови били обавезни да подносиоцу као окривљеном надокнаде, поред осталих, и трошкове које је имао приликом ангажовања браниоца за састав и подношење поднеска са трошковима прекршајног поступка, јер такав поднесак спада у „остале поднеске“ прописане тарифним бројем 9. став 2. у вези тарифног броја 9. ст. 1. и 2. Адвокатске тарифе, па су одбијањем подносиоцевог захтева повређени његово право на правично суђење и право на имовину;

– да је досадашњом праксом Врховног касационог суда заузет став да трошкови за састав и подношење поднеска којим се тражи накнада трошкова прекршајног поступка такође представљају трошкове прекршајног поступка, о чему је као доказ приложена пресуда Врховног касационог суда Прзз. 28/12 од 23. новембра 2012. године, због чега је одбијањем подносиоцевог захтева повређено његово право на једнаку заштиту права и на правно средство;

– да је другостепени суд свесно и тенденциозно своју одлуку донео у облику решења а не пресуде, на шта је законом био обавезан, како би

онемогућио подносиоцу да као окривљени поднесе иницијативу Републичком јавном тужиоцу за подизање захтева за заштиту законитости, с обзиром на то да се такав захтев може подићи само против пресуде, а не и против решења, а Врховни касациони суд је такве захтеве увек усвајао, о чему је као доказ приложена претходно наведена пресуда, као и пресуде истог суда Кзз. 743/14 и Кзз. 1225/14, чиме је повређено подносиочево право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство;

– да је исто веће истог другостепеног суда, у истим чињеничним и правним ситуацијама, чак и у односу на истог подносиоца као окривљеног, овакве одлуке доносио у облику пресуде а не решења, о чему је као доказ приложена пресуда Прекршајног апелационог суда - Одељење у Крагујевцу Прж. 19896/14 од 15. октобра 2014. године, чиме му је повређено право на једнаку заштиту права и на правно средство;

– да је Прекршајни апелациони суд – Одељење у Нишу, у истим правним и чињеничним ситуацијама укидао првостепена прекршајна решења којима нису у трошкове признати и трошкови за састав и подношење трошковника којима су тражени трошкови прекршајног поступка, о чему је као доказ приложио пресуду Вишег прекршајног суда – Одељење у Нишу Прж. 512/13 од 4. априла 2013. године, па сматра да је и на тај начин подносилац доведен у неједнак правни положај са другим лицима, чиме му је повређено право на једнаку заштиту права и на правно средство;

– да је против оспореног првостепеног решења жалбу изјавио једино окривљени, па је другостепени суд преиначењем првостепеног решења на горе у односу на окривљеног и на првостепено решење, повредио принцип забране *reformatio in reius*, односно забрану преиначења на горе, чиме му је повређено право на правично суђење, право на правно средство, као и право на имовину;

– да је другостепени суд пропустио да у оспореном решењу одговори на битне наводе из жалбе коју је окривљени изјавио против првостепеног оспореног решења, односно уопште није преиспитао оспорено решење, чиме је повређено право окривљеног на образложену судску одлуку, као саставни део право на правично суђење;

– да је наведеним поступањем другостепеног суда подносилац као окривљени доведен у неједнак правни положај у односу на друга лица, чиме му је повређено право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство.

Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорено другостепено решење и наложи другостепеном суду да донесе нову одлуку по жалби коју је подносилац изјавио против првостепеног решења.

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 подносиоцима 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 приложу уз уставну жалбу, утврдио следеће:

Решењем Прекршајног суда у Крагујевцу – Одељење у Рачи Пр. 5604/12 од 13. јуна 2014. године према окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, обустављен је прекршајни поступак који је против њега вођен због прекршаја из члана 331. став 1. тачка 75) Закона о безбедности саобраћаја на путевима (давање возила на управљање лицу које нема возачку дозволу), јер је наступила апсолутна застарелост за вођење прекршајног поступка, и решено да трошкове поступка сноси суд који је водио поступак.

Окривљени је 3. јула 2014. године поднео захтев Прекршајном суду у Крагујевцу – Одељење у Рачи за накнаду трошкова прекршајног поступка у износу од 38.250 динара.

Оспореним решењем Прекршајног суда у Крагујевцу - Одељење у Рачи Пр. 5604/12 од 10. октобра 2014. године делимично је усвојен захтев за накнаду трошкова прекршајног поступка у износу од 25.500 динара, док је захтев у преосталом износу од 12.750 динара одбијен као неоснован.

Решавајући о жалби браниоца окривљеног, Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу је оспореним решењем Прж. 1351/15 од 6. фебруара 2015. године преиначио решење Прекршајног суда у Крагујевцу – Одељење у Рачи Пр. 5604/12 од 10. октобра 2014. године, тако што је окривљеном досуђен износ од 22.500 динара као накнада трошкова прекршајног поступка на име ангажовања браниоца. У образложењу овог решења нису наведени разлози због којих је другостепени суд окривљеном досудио на име трошкова прекршајног поступка мањи износ него што је досуђен првостепеним решењем.

Приложеном пресудом Врховног касационог суда Прзз. 28/12 од 23. новембра 2012. године уважен је захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца, укинута пресуда Вишег прекршајног суда – Одељење у НИшу Прж. 4446/12 од 29. марта 2012. године и предмет враћен истом суду на поновно одлучивање, јер је суд оценио да је првостепени прекршајни суд учинио битне повреде одредба прекршајног поступка тиме што је одбио захтев браниоца окривљеног за накнаду трошкова одређених за састав поднеска са захтевом за накнаду трошкова прекршајног поступка.

Приложеном пресудом Врховног касационог суда Кзз. 743/14 од 2. октобра 2014. године усвојен је захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца, укинута правоснажна решења Вишег суда у Јагодини К. 83/11 од 6. марта 2014. године и Кв. 89/14 од 31. марта 2014. године и предмет враћен истом суду на поновно одлучивање, јер је суд утврдио да је првостепени суд учинио повреду одредаба кривичног поступка тиме што није признао

браниоцу окривљеног, између осталог, трошкове на име састављања поднеска којим је тражио трошкове кривичног поступка.

Приложеном пресудом Врховног касационог суда Кзз. 1225/14 од 16. децембра 2014. године усвојен је захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца, укинута решење Прекршајног суда у Параћину Пр. 566/12 од 10. јуна 2014. године и пресуда Прекршајног апелационог суда у Београду – Одељење у Крагујевцу Прж. 19896/14 од 15. октобра 2014. године и предмет враћен Прекршајном суду у Параћину на поновно одлучивање, јер је суд утврдио да је првостепени прекршајни суд учинио битну повреду одредаба прекршајног поступка тиме што је одбио као неоснован захтев за накнаду трошкова, између осталог, за састављање и подношење поднеска којим је тражио трошкове прекршајног поступка, с обзиром на то да такав поднесак спада у „остале поднеске“ прописане тарифним бројем 9. став 2. у вези тарифног броја 9. став 1. тачка 2) у вези члана 15. Адвокатске тарифе.

Приложеном пресудом Вишег прекршајног суда у Нишу Прж. 512/13 од 4. априла 2013. године уважена је жалба окривљеног, укинута решења Прекршајног суда у Зајечару – Одељење у Бору Пр. 236/11 од 14. новембра 2011. године и Пр. 236/11 од 28. октобра 2011. године и предмет враћен првостепеном суду на поновно одлучивање, јер је другостепени суд утврдио да је првостепени суд оспореним решењима учинио битну повреду одредба прекршајног поступка тиме што је одбио захтев окривљеног за накнаду трошкова опредељених за састав поднеска којим се траже трошкови прекршајног поступка.

4. Одредбама члана 21. Устава је, поред осталог, утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки (став 1.); да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (став 2.); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (став 3.).

Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

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

Одредбе члана 58. Устава утврђују: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1.); да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне

(став 2.); да се законом може ограничити начин коришћења имовине (став 3.); да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (став 4.).

Чланом 340. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13), који је у примени од 1. марта 2014. године, прописано је да ће се прекршајни поступци започети до дана почетка примене овог закона окончати по одредбама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09).

Одредбом члана 88. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), који се примењивао до 1. марта 2014. године, било је прописано: да се пресуда, ако је жалба изјављена само у корист окривљеног, 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.

Одредбом члана 130. Закона, поред осталог, било је прописано да су трошкови прекршајног поступка издаци учињени поводом прекршајног поступка од његовог покретања до завршетка (став 1.), да су, поред осталог, трошкови прекршајног поступка награда и нужни издаци браниоца (став 2. тачка 7)), док је одредбом члана 131. став 2. овог закона прописано да трошкове поступка за прекршај за који је поступак обустављен сноси суд, односно орган управе који је поступак водио.

Члан 227. овог закона је прописивао 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 243. Закона је прописивао: да ће Виши прекршајни суд, односно прекршајни суд уважити жалбу и пресудом преиначити првостепену одлуку када утврди да су одлучне чињенице у првостепеном поступку утврђене и да с обзиром на утврђено чињенично стање, треба донети другачију одлуку или ако сматра да постоје такве повреде закона које се могу отклонити без укидања првостепене одлуке, или кад нађе да приликом одмеравања казне односно изрицања заштитне мере нису узете у обзир све околности које утичу на правилно одмеравање казне односно на законито изрицање заштитне мере или кад околности које су узете у обзир нису правилно оцењене (став 1.); да ће се првостепена одлука преиначити кад се утврди да је суд или орган управе који је водио прекршајни поступак, погрешно оценио исправе и доказе које није сам извео, а одлука је заснована на тим доказима (став 2.).

Одредбом члана 453. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) прописана је забрана преиначења на штету оптуженог, и она гласи: „Ако је изјављена жалба само у корист оптуженог, пресуда се не сме изменити на његову штету у погледу правне квалификације кривичног дела и кривичне санкције“.

Одредбом става 1. тарифног броја 9. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, број 121/12) прописано

је да у прекршајном поступку, за састављање прекршајне пријаве, акта и других поднесака којима се покреће прекршајни поступак, као и за састављање писмене одбране и осталих образложених поднесака или поднесака који садрже чињеничне наводе у прекршајном поступку или у поступку привредних престопа, адвокату припада награда према врсти поступка, и то у поступку који се води пред прекршајним судом 850 поена, док је ставом 2. овог члана прописано да за састављање осталих поднесака, адвокату припада 50% награде из става 1. овог тарифног броја.

5. Оцењујући основаност навода подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење повредом принципа забране преиначења на горе, Уставни суд је пошао од садржине одредбе члана 32. став 1. Устава, као и садржине одредбе члана 88. Закона о прекршајима, који је примењен у конкретном случају.

Уставни суд најпре указује на то да је забрана *reformatio in peius* правно правило по којем правни лек који је изјављен само у корист окривљеног не може проузроковати за њега неповољнију одлуку суда, него да тај правни лек уопште није изјавио.

Установа *reformatio in peius*, односно забрана преиначења на горе, пружа правну сигурност окривљеном да правним леком који је изјавио не може погоршати свој положај. Тиме се омогућава слобода улагања правног лека, а страху да се може решити на штету окривљеног нема места, што је у складу са духом нашег кривичног поступка, првенствено имајући у виду положај окривљеног у кривичном поступку, што налажу принципи правне сигурности и правичности. У нашем казненом законодавству ова забрана постоји у поступку по жалби и у поступку по ванредним правним лековима. Код неких правних лекова се законодавац на ту забрану изричито позива, док код других на њу упућује. Одредбом члана 453. ЗКП изричито је прописано да се, уколико је жалба изјављена само у корист оптуженог, пресуда не сме изменити на његову штету у погледу правне квалификације кривичног дела и кривичне санкције. Очигледно је да такав случај увек постоји када се окривљени жалио на пресуду а јавни тужилац, односно приватни кривични тужилац није изјавио жалбу. Ова забрана је прописана ради заштите окривљеног од преиначења првостепене пресуде на његову штету у погледу правне квалификације кривичног дела и кривичне санкције, ако је изјављена жалба само у његову корист. Уколико суд не поштује ово начело из члана 453. ЗКП, чини битну повреду одредаба кривичног поступка, прописану одредбом члана 438. став 1. тачка 10) ЗКП, на коју другостепени суд мора пазити по службеној дужности, што значи и онда када се странка у жалби на њу изричито није позивала. Иако се овде ради о апсолутно битној повреди одредаба кривичног поступка, она не мора довести до укидања пресуде, него се пресуда може и преиначити, на основу одредбе члана 455. став 1. тачка 3) ЗКП.

Најчешће повреде ове забране судови чине приликом одлучивања о кривичној санкцији, тако што извршиоцу кривичног дела, без жалбе тужилачке стране, изрекну строжију казну, или замене једну врсту казне

другом – строжијом, додају споредну новчану казну, одреде дужи рок провере код условне осуде, повећају износ новчане казне, додатно изрекну меру безбедности и сл. Забрана *reformatio in peius* односи се и на поновно суђење, након усвајања жалбе окривљеног и укидања првобитне пресуде. То значи да у поновном поступку није допуштено изрећи тежу кривичну санкцију окривљеном од оне која му је изречена претходно укинута првостепеном пресудом. Ова забрана важи за све редовне и ванредне правне лекове, односно за жалбу на пресуду првостепеног суда (члан 432. ЗКП), за жалбу на пресуду другостепеног суда (члан 463. ЗКП), за жалбу на решење (члан 465. ЗКП), као и за ванредне правне лекове – захтев за понављање кривичног поступка (члан 470. ЗКП) и захтев за заштиту законитости (члан 482. ЗКП).

Наведена забрана преиначења на горе прописана одредбама Законика о кривичном поступку важи и у прекршајном поступку као казненом, и то како на основу одредбе примењеног Закона о прекршајима (члан 88. ЗОП), тако и сходном применом Законика о кривичном поступку (члан 227. ЗОП).

У конкретном случају, након што је Прекршајни суд у Крагујевцу – Одељење у Рачи 13. јуна 2014. године донео решење Пр. 5604/12 којим је према окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, обустављен прекршајни поступак који је против њега вођен због прекршаја из члана 331. став 1. тачка 75) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, јер је наступила апсолутна застарелост за вођење прекршајног поступка, и решено да трошкове поступка сноси суд који је водио поступак, исти суд је оспореним решењем Пр. 5604/12 од 10. октобра 2014. године делимично усвојио захтев окривљеног за накнаду трошкова прекршајног поступка у износу од 25.500 динара, док је захтев у преосталом износу од 12.750 динара одбијен као неоснован. Решавајући о жалби браниоца окривљеног, Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу је оспореним решењем Прж. 1351/15 од 6. фебруара 2015. године преиначио решење Прекршајног суда у Крагујевцу – Одељење у Рачи Пр. 5604/12 од 10. октобра 2014. године, тако што је окривљеном досудио износ од 22.500 динара као накнаду трошкова прекршајног поступка на име ангажовања браниоца. Дакле, оспореним другостепеним решењем окривљеном су досуђени трошкови у мањем износу него што су досуђени првостепеним решењем. При томе, другостепени прекршајни суд ниједном речју није образложио због чега је трошкове досудио у мањем износу него што су досуђени првостепеним решењем о трошковима прекршајног поступка.

Упоредујући оспорена решења, Уставни суд је констатовао да се у оба решења ради о трошковима прекршајног поступка који су досуђени окривљеном, након обустављања прекршајног поступка који је против њега вођен, али су првостепеним решењем окривљеном досуђени трошкови у износу од 25.500,00 динара, док су му другостепеним решењем досуђени трошкови у износу од 22.500,00 динара. Очигледно је да су трошкови досуђени у поступку по жалби окривљеног против првостепеног решења мањи за 3.000,00 динара него што је досуђено решењем против кога је

жалба изјављена. При томе, жалбу против првостепеног решења је изјавио само окривљени.

Овде се, у конкретном случају, по мишљењу Уставног суда, поставља питање које није изричито регулисано нити одредбама Закона о прекршајима, нити одредбама Законика о кривичном поступку – да ли се принцип забране *reformatio in peius* односи и на одлуку о трошковима поступка, односно на решење које је у другостепеном поступку донето по жалби на првостепено решење о трошковима прекршајног поступка.

Прво, Уставни суд констатује да је против првостепене одлуке прекршајног суда дозвољена жалба у року од осам дана, сагласно одредбама члана 228. примењеног Закона о прекршајима. Друго, на ову одлуку жалбу могу изјавити окривљени и подносилац захтева, сагласно члану 229. овог закона. Одлука се може побијати, између осталог, и због одлуке о прекршајним санкцијама, одузимању имовинске користи, трошковима прекршајног поступка и имовинско-правном захтеву, како је прописано одредбом члана 233. став 1. тачка 4) Закона. Општи принципи прекршајног, као и кривичног поступка, односе се на све одлуке које се у овим казним поступцима доносе, па тиме и на одлуку о трошковима поступка. Коначно, како је један од основних принципа прекршајног и кривичног поступка забрана преиначења на горе, Уставни суд је мишљења да се овај принцип из члана 88. Закона о прекршајима у потпуности односи и на одлуку о трошковима поступка, односно на посебно решење о трошковима прекршајног поступка..

Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да се при решавању о жалби коју је само окривљени изјавио против првостепеног решења о трошковима прекршајног поступка, окривљени не може довести у неповољнији положај него што је био да жалбу није изјавио. У противном, не би имао слободу улагања правног лека, односно постојао би страх код окривљеног да од другостепеног суда захтева преиспитивање првостепеног решења којим није задовољан и којим могу бити битно повређене одредбе прекршајног поступка или повређено материјално право, или чињенично стање може бити погрешно или непотпуно утврђено а то је од утицаја на досуђивање трошкова које је окривљени имао у прекршајном поступку.

Уставни суд је имао у виду да оспореним решењем подносилац није претрпео значајнију штету, међутим како се у конкретном случају ради о повреди правног принципа *reformatio in peius*, односно забрани преиначења на горе, Уставни суд сматра да је повреда овог начела такве тежине и озбиљности, односно да је од значаја за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода, да оправдава разматрање пред овим судом, због чега је у овој правној ствари приступио мериторном одлучивању.

С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да је оспореним другостепеним решењем, којим су окривљеном досуђени трошкови прекршајног поступка у износу мањем од износа досуђеног првостепеним решењем, подносилац доведен у неповољнији положај него што је био пре изјављивања жалбе, чиме је повређен принцип забране преиначења на горе, па је Уставни суд стога утврдио да је Прекршајни апелациони суд – Одељење у

Крагујевцу оспореним решењем Прж. 1351/15 од 6. фебруара 2015. године повредио право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

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 у овом делу усвојио, и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Испитујући постојање претпоставки за одлучивање о осталом делу уставне жалбе којима се указује на неједнако поступање прекршајних судова у идентичним чињеничним и правним случајевима, па тиме и на повреду права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд указује на то из достављених пресуда произлази да је Врховни касациони суд укинуо одлуке Вишег прекршајног суда – Одељење у Нишу, Вишег суда у Јагодини и Прекршајног апелационог суда у Београду и предмете вратио на поновно одлучивање, односно да се ради о пресудама којима наведени поступци нису правоснажно окончани, због чега се не могу прихватити као валидни докази да су прекршајни судови у истој чињеничној и правној ситуацији доносили другачије (различите) одлуке од одлуке која се оспорава уставном жалбом, па је Уставни суд оценио да подносилац није пружио доказе којима би поткрепио своју тврдњу о ускраћивању једнаке заштите права.

Коначно, Уставни суд је оценио да у уставној жалби нема уставноправних разлога за тврдње о повреди подносиоцевих права из члана 58. Устава, јер се наведени разлози не могу довести у везу са садржином права на мирно уживање својине и других имовинских права.

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 подносилац није пружио доказе да му је због неког личног својства повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могла разматрати повреда начела забране дискриминације.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је у преосталом делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу, и одлучио као у другом делу тачке 1. изреке.

7. Како је у конкретном случају, по налажењу Уставног суда, очигледно дошло до произвољне примене меродавног права на штету подносиоца уставне жалбе, Суд је оценио да су последице учињене повреде такве природе да се могу отклонити само поништајем оспореног решења Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 1351/15 од 6. фебруара 2015. године и одређивањем да Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе, као окривљени у прекршајном поступку, изјавио против решења Прекршајног суда у Крагујевцу – Одељење у Рачи Пр. 5604/12 од 10. октобра 2014. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

8. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном

суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-2718/2015 од 14. новембра 2019. године

**Повреда права притвореника
из члана 30. став 3. Устава
(кривични поступак)**

С обзиром на то да о жалби браниоца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, изјављеној против решења о одређивању притвора судије за претходни поступак Вишег суда у Београду – Поседно одељење није одлучено у року од 48 часова, како то јемчи одредба члана 30. став 3. Устава, Суд је утврдио да је подносиоцу повређено право утврђено у члану 30. став 3. Устава, те је у овом делу уставну жалбу усвојио. Имајући у виду темпорални карактер оспорених решења и да је након њиховог доношења Виши суд у Београду – Поседно одељење подносиоцу више пута продужио притвор и потом га пустио да се брани са слободе, Уставни суд је закључио да само утврђење ове повреде представља довољно правично задовољење подносиоца због причињене повреде уставног права.

У односу на оспорене радње Суд је нашао да је уставна жалба неблаговремена, а за остале наводе уставне жалбе о повреди права да су очигледно неосновани, па су се у тим деловима стекли услови за одбацивање уставне жалбе.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба П. Т. и утврђује да је у поступку по жалби на решење Вишег суда у Београду – Поседно одељење Кпп-По.1. 31/14 од 25. новембра 2014. године, у коме је донето решење Вишег суда у Београду – Поседно одељење Кв-По.1. 619/14 од 3. децембра 2014. године, повређено право подносиоца уставне жалбе зајемчено одредбом члана 30. став 3. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. П. Т. из Београда је, 6. јануара 2015. године, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења наведених у изреци, због повреде права из чл. 27, 30, 32, 33, 34. и 36. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи: да је 25. новембра 2014. године лишен слободе у медијски експонираном предмету против М.Б. и других; да му је истог дана оспореним решењем судије за претходни

поступак одређен притвор због могућег утицаја на сведоке, којом приликом подносилац није саслушан, а разлог за то је протест адвоката, услед чега подносилац није имао правну помоћ, па је тужилаштво сматрало да не може бити саслушан без адвоката; да му је притвор одређен због основане сумње да је извршио кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица које у наводно време извршења није било кривично дело прописано законом; да подносилац није саслушан ни по истеку рока од 48 сати по доношењу решења о одређивању притвора, што је захтев из члана 30. став 2. Устава; да је тек 3. децембра 2014. године, три дана након истека рока од 48 сати од тренутка кад је против оспореног решења изјављена жалба од стране браниоца (рок је истекао 30. новембра 2014. године у 15,30 часова), веће Вишег суда одбило жалбу одбране, са само једном реченицом образложења – да је могућа ретроактивна примена кривичног законодавства код кривичног дела злоупотреба положаја одговорног лица, јер је то у суштини кривично дело злоупотребе службеног положаја; да веће није узело у обзир шест разлога жалбе, између којих и онај најважнији – да судија за претходни поступак није испунио критеријум независности због притиска извршне власти. У уставној жалби је, такође, наведено: да суд није био ни независан ни непристрасан, јер су изјаве председника Владе и министра унутрашњих послова дате медијима у тренутку кад још није била донета одлука о притвору; да није разматрана примена блаже мере, којом се могла постићи иста сврха; да је осумњиченом одређен притвор без саслушања, а није у року од 48 сати изведен пред суд како би поново одлучивао о притвору; да осумњичени није имао браниоца, нити је саслушан, а одређен му је притвор; да су државни функционери у изјавама медијима истицали без услова и ограда да је осумњичени извршио кривично дело; да о жалби против решење о одређивању притвора није одлучено у року од 48 сати већ по истеку 120 сати.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду права као и право на накнаду нематеријалне штете у висини од 3.000 евра у динарској противвредности, или да макар образложи три важна питања из увода жалбе: 1) да ли је могућа ретроактивна примена кривичног законодавства, и ако јесте којим је то законом уређено; 2) да ли се притвор може одредити осумњиченом који није саслушан у присуству браниоца а да се окривљени у складу са чланом 30. став 2. Устава поново не изведе пред судију; 3) да ли осумњичени има право да од суда захтева и добије заштиту од политичких притисака у виду изјава високих државних функционера.

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 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.

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 поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Тужилаштво за организовани криминал је Вишем суду у Београду – Посебно одељење поднело предлог за одређивање притвора Кти. 23/14 од 25. новембра 2014. године против М.Б. и још шесторо лица (међу којима и против подносиоца уставне жалбе), због основане сумње да су извршили кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица из члана 234. став 3. у вези са ставом 1. у вези са чл. 33. и 61. Кривичног законика.

Заменик тужиоца за организовани криминал је истог дана против именованих донео наредбу о спровођењу истраге Кти. 23/14.

Оспореним решењем судије за претходни поступак Посебног одељења Вишег суда у Београду Кпп-По.1. од 25. новембра 2014. године подносиоцу и још шесторици лица одређен је притвор до 30 дана, подносиоцу на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 2) Законика о кривичном поступку, који се подносиоцу рачуна од 24. новембра у 18,10 часова, када је лишен слободе.

У образложењу овог решења је, поред осталог, наведено да је судија за претходни поступак: саслушао осумњичене, међу којима и подносиоца уставне жалбе; да је извршио увид у до тада прикупљене доказе достављене уз кривичну пријаву; да је нашао да постоји основана сумња да су осумњичени извршили кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица у периоду од јуна 2012. године до марта 2013. године; да сматра да је основан предлог заменика Тужилаштва за организовани криминал да се против осумњичених одреди притвор, у односу на подносиоца предвиђен одредбом члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, јер постоје особите околности које указују да ће осумњичени боравком на слободи ометати поступак утицањем на сведоке чије је испитивање неопходно, јер је, између осталих, подносилац као члан Кредитног одбора „П.“ А.Д. Београд остварио контакте и склопио познанства са службеницима ове банке М.Р, Б.Ц., П.П., М.М., М.Д. и А.Б, које је неопходно испитати у току истраге, из чега произлази да постоје особите околности које указују да би осумњичени П. Т, уколико би остао на слободи, ометао поступак утицањем на сведоке.

Подносилац уставне жалбе је 28. новембра 2014. године у 15,17 часова, преко браниоца, изјавио жалбу против оспореног решења о одређивању притвора.

Решавајући о жалбама бранилаца осумњичених, међу којима и о жалби подносиоца, Виши суд у Београду – Посебно одељење је 3. децембра 2014.

године донео оспорено решење Кв-По.1. 619/14, којим је изјављене жалбе одбио као неосноване.

У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено:

– да је, по оцени ванпретресног кривичног већа, судија за претходни поступак правилно закључио да постоје разлози за одређивање притвора осумњиченима на основу наведених притворских основа, при чему је судија дао довољне и јасне разлоге за такву одлуку, које је недвосмислено и аргументовано образложио, а што све и ванпретресно веће у свему прихвата;

– да из списка предмета произлази основана сумња да су осумњичени, међу којима и подносилац, извршили кривично дело које им се ставља на терет;

– да из списка предмета произлази да су осумњичени, након довођења у полицију, поучени о својим правима, да су се изјаснили да имају изабране браниоце који су о томе и обавештени, да је осумњиченима уручено решење о задржавању у законском року, да су обавештени о делу које им се ставља на терет, а како је то и наведено у образложењу решења о задржавању, да је констатовано на записнику пред Тужилаштвом за организовани криминал да осумњичени желе да изнесу своју одбрану у присуству изабраних браниоца, које саслушање је одложено, као и да је Тужилаштво за организовани криминал у смислу члана 296. ЗКП, донело наредбу о спровођењу истраге и започело истражни поступак, при чему законом није прописано да саслушање осумњиченог, као доказна радња, мора обавезно да буде обављено на почетку ове фазе поступка, нити да претходи доношењу наредбе о спровођењу истраге;

– да из списка такође произлази да је Тужилаштво за организовани криминал 25. новембра 2014. године, у смислу члана 212. став 1. ЗКП, доставило суду предлог за одређивање притвора против осумњичених, заједно са до тада прикупљеним доказима о предузетим радњама, што је у законском року предвиђеном одредбом члана 68. ЗКП, након чега је судија за претходни поступак у смислу члана 212. став 3. ЗКП, а пре доношења одлуке о одређивању притвора, на погодан начин обавестио изабране браниоце осумњичених, према достављеним пуномоћјима из списка, и о томе сачинио службене белешке у смислу члана 245. став 3. ЗКП, као и констатације на записнику;

– да другостепено веће сматра да осумњиченима није ускраћено право на одбрану, јер су у смислу члана 75. ЗКП имали изабране браниоце, који нису отказали пуномоћје, нити су одбили да заступају осумњичене, већ само пред судијом за претходни поступак нису присуствовали саслушању осумњичених на оклоности притвора, па самим тим није било места ангажовању бранилаца по службеној дужности, како је то предвиђено одредбом члана 76. ЗКП, посебно ако се има у виду да је поменутом одредбом члана 212. став 3. ЗКП прописано да се саслушање може обавити и у одсуству обавештених лица. Код оваквог стања ствари, кривично ванпретресно веће налази да нема замене теза, како то браниоци истичу, и да је побијано решење

законито и донето у складу за позитивним прописима, те да су су из тих разлога жалбени наводи браниоца осумњичених одбијени као неосновани.

Кривично ванпретресно веће наводе браниоца осумњиченог П. Т. о томе да је осумњиченом одређен притвор због постојања основане сумње да је извршио кривично дело које у време извршења није било кривично дело, сматра неоснованим, с обзиром на то да је Законом о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС“, број 121, од 24. децембра 2012. године), које измене су ступиле на снагу 15. априла 2013. године, није извршена декриминализација кривичног дела злоупотреба службеног положаја у случају када је кривично дело извршено од стране одговорног лица, већ је кривично дело злоупотреба службеног положаја, које је предвиђало кривичну одговорност службеног и одговорног лица, сада регулисана кроз два одвојена кривична дела, а што даље значи да је и у време извршења кривичног дела постојало кривично дело које је предвиђало кривичну одговорност за одговорно лице.

Такође, ванпретресно веће сматра неоснованим и наводе бранилаца осумњичених – да се судија за претходни поступак приликом доношења нападнутог решења опредељивао искључиво на основу предлога тужилаштва, а да није ценио чињенице предочене од стране осумњичених, у смислу непостојања разлога за одређивање притвора, из разлога што је у образложењу оспореног решења наведено да су се имали у виду и наводи осумњичених који су оспоравали постојање основане сумње да су извршили предметна кривична дела, као и постојање законских основа за притвор, као и предлоге да се притвор замени блажом мером, али да ти наводи нису били од утицаја на другачију одлуку, као и да су оцењени неоснованим жалбени наводи бранилаца да осумњичени нису саслушавани на околности притвора, будући да су се сви осумњичени пред судијом за претходни поступак, упркос чињеници да им изабрани браниоци нису присутни, изјаснили на предлог Тужилаштва за организован криминал за одређивање притвора.

Надаље, кривично ванпретресно веће сматра да је правилан закључак судије за претходни поступак да у односу на осумњичене М.Б., М.С., А.Ј., В.М., П. Т. (овде подносиоца уставне жалбе), Д.В. и О.Ђ. постоји разлог за одређивање притвора прописан одредбом члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, јер је у даљем току истражног поступка неопходно испитати предложене сведоке на околности радњи извршења кривичног дела које се наредбом ставља на терет осумњиченима, јер као учесници догађаја могу имати непосредна сазнања о радњама осумњичених. Такође, супротно жалбеним наводима, веће сматра да је судија за претходни поступак у ожалбеном решењу, у односу на све осумњичене, прецизирао сведоке чије је испитивање предложено и на које околности их је потребно испитати. Веће сматра да доношењем наредбе о спровођењу истраге формално отпочиње поступак против осумњичених, те да у том смислу околности које указују да би осумњичени могли утицати на сведоке, добијају карактер особитих околности које указују да ће утицати на предложене сведоке, чиме би ометали даљи ток кривичног поступка, а све у циљу избегавања кривице, због чега је веће

у потпуности прихватило као логичне разлоге које је судија за претходни поступак навео у ожалбеном решењу.

Веће сматра да је правилан закључак судије за претходни поступак да је мера притвора нужна и једино оправдана, односно да се обезбеђење присуства осумњичених у овој фази поступка не може обезбедити ни једном другом по окривљене блажом мером, те да су у ожалбеном решењу дати јасни и довољни разлози за одређивање притвора против наведених осумњичених због чега је ванпретресно кривично веће, на основу члана 467. став 4. ЗКП, одбило као неосноване жалбе окривљених и њихових бранилаца.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, 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 (члан 30. став 1.); да, ако није саслушано приликом доношења одлуке о притвору или ако одлука о притвору није извршена непосредно по доношењу, притворено лице мора у року од 48 часова од лишења слободе да буде изведено пред надлежни суд, који потом поново одлучује о притвору (члан 30. став 2.); да се писмено и образложено решење суда о притвору уручује притворенику најкасније 12 часова од притварања, а одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова. (члан 30. став 3.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); 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.).

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 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 212. став 3. ЗКП је прописано да је суд дужан да, приликом одлучивања о притвору, на погодан начин обавести јавног тужиоца и браниоца о времену и месту саслушања окривљеног, али се саслушање може обавити и у одсуству обавештених лица.

Одредбама члана 214. став 1. ЗКП 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 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 и да жалба не задржава извршење решења (став 3.).

Чланом 291. ЗКП је, поред осталог, прописано да полиција може неко лице ухапсити ако постоји разлог за одређивање притвора - члан 211, али је дужна да такво лице без одлагања спроведе надлежном јавном тужиоцу и да ће приликом довођења, полиција јавном тужиоцу предати извештај о разлозима и о времену хапшења (став 1.), као и да ухапшени мора бити поучен о правима из члана 69. став 1. овог законика (став 2.).

Одредбама члана 234а Кривичног законика („Службени гласник РС“, др. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/2013 и 108/14), чије одредбе су биле на снази од 1. јануара 2013. године до 1. марта 2018. године, било је прописано кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица: (1) Одговорно лице које искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем граница свог овлашћења или невршењем своје дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу противправну имовинску корист или другом нанесе имовинску штету, казниће се затвором од три месеца до три године; (2) Ако је извршењем дела из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу преко четиристо педесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година; (3) Ако вредност прибављене имовинске користи прелази износ од милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година.

5. Уставни суд, пре свега, 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 окривљени, овде подносилац уставне жалбе, преко браниоца изјавио жалбу против решење Вишег суда у Београду – Посебно одељење Кпп-По.1. 31/14 од 25. новембра 2014. годин, којим му је одређен притвор, да је Виши суд у Београду изјављену жалбу примио 28. новембра 2014. године у 15,17 часова, а да је о жалби одлучио 3. децембра 2014. године, решењем Кв-По.1. 619/14, те да је одлука

о жалби достављена браниоцу окривљеног 8. децембра 2014. године, из чега произлази да је надлежни суд о жалби на одређивање притвора одлучио након пет дана, а одлуку доставио након десет дана од изјављивања жалбе.

Уставни суд је, следом изнетог, оценио да о жалби браниоца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, изјављеној против решење о одређивању притвора судије за претходни поступак Вишег суда у Београду – Посебно одељење, није одлучено у року од 48 часова, како то јемчи одредба члана 30. став 3. Устава.

Стога је Уставни суд утврдио да је подносиоцу повређено право утврђено у члану 30. став 3. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, у овом делу уставну жалбу усвојио, одлучујући као у првом делу изреке.

6. Уставни суд констатује да се суштина навода подносиоца уставне жалбе о повреди права на слободу и осталих права у вези са одређивањем притвора из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава у односу на оспорена решења, темељи на тврдњи да његово притварање није било неопходно ради вођења кривичног поступка, те да се иста сврха могла постићи применом блаже мере, као и да у оспореним решењима примена блаже мере није разматрана.

Уставни суд најпре указује да је већ самим утврђивањем да постоји основана сумња да је лице извршило кривично дело, испуњен уставни основ за одређивање притвора. Са друге стране, у односу на наводе подносиоца који се односе на образложење оспореног решења у погледу разлога за одређивање притвора и неоснованости изјављене жалбе, Уставни суд је, увидом у оспорене акте, утврдио да су надлежни судови управо супротно тврдњама подносиоца, изнели врло јасне и конкретне чињенице које представљају разлоге за одређивање притвора на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 2) Законика о кривичном поступку, чиме је одређивање притвора и одбијање жалбе као неосноване образложено на уставноправно прихватљив начин.

У односу на тврдњу подносиоца да се иста сврха могла постићи применом блаже мере, те да у оспореним решењима примена блаже мере није разматрана, Уставни суд указује на део образложења из провостепеног решења да је „судија за претходни поступак имао у виду и ценио наводе осумњичених... да не постоје законски основи за притвор... да већину сведока познају али да нису у контакту, да неће утицати на сведоке, као и предлог да се притвор замени блажом мером, али ови наводи нису били од утицаја на другачију одлуку, с обзиром на то да постоје околности које оправдавају притвор против осумњичених, како је то већ претходно наведено“, као и закључак из образложења другостепеног решења да је „правилан закључак судије за претходни поступак да је мера притвора нужна и једино оправдана, односно да се обезбеђење присуства осумњичених у овој фази поступка не може обезбедити ни једном другом, по окривљене блажом мером, те да су у ожалбеном решењу дати јасни и довољни разлози за одређивање притвора против наведених осумњичених због чега је ванпретресно кривично веће на основу члана 467. став 4. ЗКП одлучило као у изреци решења“.

Полазећи од претходно изнетог, те од Уставом утврђене садржине зајемчених права из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да су наводи подносиоца о повреди ових права очигледно неосновани и да се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд још једном оцени законитост оспорених аката.

7. Наводе подносиоца да у року од 48 сати није изведен пред суд како би суд поново одлучивао о притвору, чиме је повређено његово право из члана 30. став 2. Устава, Уставни суд оцењује очигледно неоснованим, имајући у виду да је подносиоца уставне жалбе полиција лишила слободе 24. новембра у 18,10 часова, да му је задржавање до 48 сати одређено истог дана у 20,00 сати, те да је пред судију за претходни поступак изведен већ следећег дана, када је заменик тужиоца за организовани криминал донео наредбу о спровођењу истраге Кти. 23/14 и када је подносиоцу, оспореним решењем судије за претходни поступак, одређен притвор.

8. Подносилац је, такође, истакао повреду права у вези одређивања притвора, повреду права на правну помоћ и повреду права на правично суђење јер није имао браниоца приликом саслушања о одређивању притвора, јер му је притвор одређен без саслушања, као и да није саслушан ни по истеку рока од 48 сати по доношењу решења о одређивању притвора. Како је у конкретном случају судија за претходни поступак, пре саслушања осумњичених и пре доношења одлуке о одређивању притвора, обавестио изабране браниоце о времену и месту саслушању осумњичених, о чему је сачинио службену белешку и констатацију на записник о саслушању, на које изабрани браниоци нису приступили услед протеста адвоката обуставом рада, а имајући у виду да браниоцима није отказано пуномоћје већ само нису присуствовали саслушању осумњичених пред судијом за претходни поступак на оклоности одређивања притвора, па самим тим није било места ни одређивању бранилаца по службеној дужности, како је то предвиђено одредбом члана 76. ЗКП, те ако се има у виду да је поменутом одредбом члана 212. став 3. ЗКП прописано да се саслушање може обавити и у одсуству обавештених лица, а осумњичени су се изјаснили у погледу постојања основане сумње да су извршили кривично дело које им је стављено на терет, као и у погледу постојања законских основа за одређивање притвора, о чему је бранилац подносиоца као осумњиченог 25. новембра 2014. године доставио судији за претходни поступак поднесак са предлогом да се евентуални предлог оптужбе за одређивање притвора одбије као неоснован, Уставни суд је ове наводе подносиоца такође оценио очигледно неоснованим.

9. Подносилац је у уставној жалби истакао и повреду права на правично суђење и права на претпоставку невиности тиме: што је 25. новембра 2014. године лишен слободе у медијски експонираном предмету против М.Б. и других; што су државни функционери у изјавама медијима истицали без услова и ограда да је осумњичени извршио дело; што суд није био ни независан ни непристрасан, а разлог за ово су изјаве председника Владе и министра унутрашњих послова дате медијима у тренутку кад још није донета одлука о притвору; што му је од стране председника Владе послата порука да ће

„ морати да каже” ко стоји иза дела и јер је министар полиције изјавио да се поступак „ у ствари води да би се одузела имовина од Б.”, те да веће није испитало овај навод одбране истакнут у жалби против првостепеног решења.

Имајући у виду да је уставна жалба изјављена 6. јануара 2015. године, а да су радње које подносилац означава као радње којима му је повређено право на правично суђење и право на претпоставку невиности, извршене пре 25. новембра 2014. године, када му је оспореним решењем судије за претходни поступак Поседног одељења Вишег суда у Београду Кпп-По.1. одређен притвор, Уставни суд је у овом делу одбацио уставну жалбу као неблаговремену, јер је изјављена после истека рока из члана 84. став 1. Закона.

10. У уставној жалби је истакнута повреда права на правично суђење тиме што је подносиоцу притвор одређен због основане сумње да је извршио кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица, које у наводно време извршења није било кривично дело прописано законом.

Одредбе члана 234а Кривичног законика, које прописују кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица, биле су на снази од 1. јануара 2013. године до 1. марта 2018. године. Подносиоцу и осталим саокривљенима притвор је одређен 25. новембра 2014. године, због основане сумње да су кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица из члана 234а став 3. у вези са ставом 1. у вези са чл. 33. и 61. Кривичног законика извршили у периоду од јуна 2012. године до марта 2013. године, из чега произлази да је у време извршења кривичног дела које је наведено у оспореним решењима, кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица било прописано одредбама члана 234а Кривичног законика, као и у време доношења оспорених решења.

При томе, Уставни суд посебно истиче да кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица не представља ново кривично дело, с обзиром на то да су елементи бића кривичног дела злоупотреба положаја службеног лица, до измена Кривичног законика, обухватили и радње одговорног лица, те раздвајањем ова два кривична дела не може да буде доведено у питање постојање елемената који су били од значаја за одлучивање у конкретном предмету.

Стога је Уставни суд ове наводе уставне жалбе о повреди права на правично суђење оценио такође очигледно неоснованим.

11. На основу свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у преосталом делу одбацио, јер не постоје Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, и одлучио као у другом делу изреке.

12. Имајући у виду темпорални карактер оспорених решења, као и да је након њиховог доношења Виши суд у Београду – Поседно одељење подносиоцу више пута продужио притвор и потом га пустио да се брани са слободе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, закључио да само утврђење ове повреде представља довољан вид правичног задовољења подносиоца због причињене повреде уставног права.

13. 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 суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-127/2015 од 26. децембра 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(кривични поступак)**

Како у оспореном првостепеном решењу нису наведени разлози због којих је судија појединац пропустио да одлучи о трошковима кривичног поступка у целини, а другостепено веће истог суда овај пропуст није исправило и није навело разлоге због којих није у потпуности применило одредбе члана 261. став 1. и став 2. тачка 7) Законика о кривичном поступку, Уставни суд је оценио да је повређено право подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио и имајући у виду природу повреде права у конкретном случају, оценио да се отклањање штетних последица подносиоцу у овом уставносудском поступку може остварити једино поништавањем оспореног другостепеног решења и одређивањем да се донесе нова одлука о жалби коју је подносилац уставне жалбе изјавио против првостепеног решења.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. М. и утврђује да је решењем Основног суда у Крушевцу Кв. 784/16 од 28. новембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Основног суда у Крушевцу Кв. 784/16 од 28. новембра 2016. године и одређује да Основни суд у Крушевцу донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе изјавио против решења Основног суда у Крушевцу К. 75/14 од 31. августа 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. С. М. из Крушевца је, 1. децембра 2016. године, преко пуномоћника М. К, адвоката из Крушевца, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења наведених у изреци, због повреде права из чл. 32, 36. и 58. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају решења којима је правноснажно одлучено о висини трошкова кривичног поступка, обустављеног услед одустанка надлежног тужиоца од кривичног гоњења, а који су подносиоцу као окривљеном досуђени на име нужних издатака за ангажовање браниоца.

Подносилац наводи:

– да је предметни кривични поступак против њега започео пред Вишим судом у Крушевцу у предмету Ки. 228/10 због кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 3. у вези става 1. тада важећег Кривичног законика, за које кривично дело је је запрећена казна затвора од две до 12 година;

– да је овај кривични поступак настављен пред Основним судом у Крушевцу у предмету К. 75/14, коме је предмет Вишег суда у Крушевцу уступљен на надлежност услед преквалификације кривичног дела за које се окривљени терети, па је поступак вођен због кривичног дела пореска утаја из члана 229. став 1. Кривичног законика;

– да је кривични поступак обустављен услед одустанка Основног јавног тужиоца у Крушевцу од кривичног гоњења;

– да је бранилац окривљеног 22. јула 2016. године Основном суду у Крушевцу поднео трошковник, опредељујући трошкове кривичног поступка пред Вишим судом у Крушевцу за кривично дело злоупотреба службеног положаја на износ од 1.525.500,00 динара и на трошкове кривичног поступка пред Основним судом у Крушевцу за кривично дело пореска утаја на износ од 67.500,00 динара, укупно на износ од 1.593.000,00 динара;

– да је оспореним решењем Основног суда у Крушевцу К. 75/14 од 31. августа 2016. године окривљеном, на име нужних трошкова кривичног поступка, досуђен износ од 49.500,00 динара;

– да је оспореним решењем Основног суда у Крушевцу Кв. 784/16 од 28. новембра 2016. године одбијена као неоснована жалба браниоца окривљеног, изјављена против првостепеног решења о трошковима поступка;

– да је захтев подносиоца за исплату трошкова поступка насталих у претходном поступку, вођеног пред Вишим судом у Крушевцу због кривичног дела злоупотреба службеног положаја, оспореним решењима у потпуности игнорисан, те да о захтеву за накнаду трошкова до траженог износа није одлучено, нити је захтев у том делу одбијен, нити су судови у оспореним решењима дали разлоге због којих у том делу захтев нису усвојили, чиме су повређена подносиочева права на правично суђење и право на имовину из чл. 32. и 58. Устава;

– да је подносиоцу повређено и право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, јер је исти суд, у идентичној правној и чињеничној ситуацији, правоснажним решењем К. 1084/13 – Кв. 468/16 од 25. јула 2016. године, окривљеном досудио пун износ трошкова кривичног поступка, који је првобитно вођен због кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 3. у вези става 1. Кривичног законика, па је, услед преквалификације кривичног дела које се окривљеном стављало на терет, настављен за кривично дело пореска утаја из члана 229. став 1.

Кривичног законика и, коначно, обустављен услед наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења.

Предложено је да се утврди повреда означених уставних права, пониште оспорена решења и утврди право на накнаду материјалне штете у износу који представља разлику између износа досуђених трошкова кривичног поступка и стварних припадајућих трошкова кривичног поступка, као и да се досуде трошкове за састав уставне жалбе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из навода уставне жалбе, увидом у приложену документацију и према подацима са интернет странице „Портал судова Србије“ (www.portal.sud.rs), утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Пред Вишим судом у Крушевцу је од 2010. године против подносиоца уставне жалбе вођена истрага по решењу истражног судије тог суда Ки. 228/10 од 26. новембра 2010. године, због кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 3. у вези става 1. Кривичног законика.

Након окончане истраге пред Вишим судом у Крушевцу, списи предмета су достављени Основном јавном тужилаштву у Крушевцу, које је 18. фебруара 2014. године Основном суду у Крушевцу поднело оптужни предлог против подносиоца Кт. 215/14, због кривичног дела пореска утаја из члана 229. став 1. Кривичног законика. Главни претрес пред Основним судом у Крушевцу је започео 16. марта 2016. године и предмет је добио број К. 75/14.

Кривични поступак против подносиоца је обустављен, услед одустанка Основног јавног тужиоца у Крушевцу од кривичног гоњења, решењем Основног суда у Крушевцу К. 75/14 од 31. марта 2016. године, које је преиначено решењем Вишег суда у Крушевцу Кж.2. 90/16 од 2. јуна 2016. године у погледу одлуке о трошковима поступка, тако да је одлучено да трошкови кривичног поступка падају на терет буџетских средстава суда.

Оспореним решењем Основног суда у Крушевцу К. 75/14 од 31. августа 2016. године одлучено је да окривљеном, на име нужних трошкова кривичног поступка за одбрану у предмету К. 75/14, припада износ од 49.500,00 динара. У образложењу овог решења наведено је да су трошкови досуђени на име једног састава жалбе на решење од 11. априла 2016. године у износу

од 33.000,00 динара, и на име сачињавања захтева за накнаду трошкова од 22. јула 2016. године у износу од 16.500,00 динара.

Оспореним решењем Основног суда у Крушевцу Кв. 784/16 од 28. новембра 2016. године одбијена је жалба браниоца окривљеног, изјављена против решења о трошковима кривичног поступка Основног суда у Крушевцу К. 75/14 од 31. августа 2016. године.

У образложењу овог решења је, поред осталог, наведено:

„...бранилац окр. С. М. је благовремено изјавио жалбу против наведеног рсшсња, и у истој истакао да исто побија, јер је првостепено решење погрешно и незаконито и истим му је досуђен само део трошкова кривичног поступка, да се побијаном одлуком у конкретном случају окр. М. С. доводи у неравноправан положај. Предложио је да веће из члана 21. став 4. ЗКП Основног суда у Крушевцу побијано решење преиначи тако што ће утврдити обавезу накнаде трошкова кривичног поступка на терет буџетских средстава у целокупном захтеваном износу од 1.593.000,00 динара са увећањем за износ трошкова за састав жалбе по АТ, што се има исплатити браниоцу окр. М. С. из Крушевца, адв. М. К. у року од осам дана по правноснажности решења под претњом извршења или да побијано рсшење укине и предмет врати на поновни првостепени поступак и одлучивање.

Кривично веће овог суда је размотрило списе предмета, заједно са побијаним решењем, па је по оцени жалбених навода браниоца окривљеног нашло да је жалба неоснована.

Наиме, веће налази да су трошкови кривичног поступка побијаним решењем правилно досуђени окривљеном обзиром да је окривљени имао ангажованог браниоца, адвоката који га је заступао током трајања кривичног поступка пред овим судом, коме припадају трошкови кривичног поступка на име нужних издатака у износу као у изреци побијаног решења и то на име састава жалбе на решење од 11. априла 2016. године у износу од 33.000,00 динара и на име састава образложеног поднеска, захтева за накнаду трошкова од 22. јула 2016. године у износу од 16.500,00 динара, а сходно чл. 261, 262. и 265. ЗКП и важећој Тарифи о иаградама и накнадама трошкова за рад адвоката“.

Из списка предмета Вишег суда у Крушевцу Ки. 228/10 и Основног суда у Крушевцу К. 75/14, произлази да је бранилац окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, захтевима за накнаду трошкова оспореног кривичног поступка, које је подносио Основном суду у Крушевцу, захтевао накнаду целокупних трошкова кривичног поступка, насталих како у истражном поступку Ки. 228/10, који је вођен пред Вишим судом у Крушевцу, тако и у кривичном поступку К. 75/14, спроведеним пред Основним судом у Крушевцу. Такође, у списима предмета нема никаквих доказа да су подносиоцу уставне жалбе исплаћени трошкови истражног поступка који је против њега вођен пред Вишим судом у Крушевцу.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава зајемчено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама,

основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

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

Члан 58. Устава утврђује: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1.); да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (став 2.); да се законом може ограничити начин коришћења имовине (став 3.); да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (став 4.).

Члан 261. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) прописује, поред осталог, да су трошкови кривичног поступка издаци учињени поводом поступка од његовог покретања до његовог завршетка, док став 2. тачка 7) овог члана прописује да трошкови кривичног поступка обухватају и награду вештаку, награду стручном саветнику, награду преводиоцу, награду тумачу, награду и нужне издатке браниоца, нужне издатке приватног тужиоца и оштећеног као тужиоца и њихових законских заступника, као и награду и нужне издатке њихових пуномоћника.

5. У вези са наводима уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд указује на то да се, приликом разматрања гаранција из члана 32. став 1. Устава, не сме застати на формалном испитивању да ли су оне поштоване, већ се оспорени акти морају сагледати и кроз гаранције које нису изричито предвиђене. Једна од таквих гаранција се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку (са тим у вези, видети одлуку Европског суда за људска права у предмету *Ruiz Torija ирoииив Шпаније*, од 9. децембра 1994. године, § 29.), што значи да судска одлука не може да буде без икаквог образложења, нити образложење сме да буде лапидарног карактера (видети одлуке Европског суда за људска права: *Georgiadis ирoииив Грчке*, од 29. маја 1997. године, § 43; *Higgins и oстиали ирoииив Француске*, од 19. фебруара 1998. године, § 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 ирoииив Холандије*, одлука од 19. априла 1994. године, § 61.) већ се морају утврдити и образложити кључни аргументи за доношење одлуке. 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 *Nadjianastassiou против Грчке*, од 16. децембра 1992. године, § 33.).

Одлучујући о захтеву окривљеног за накнаду трошкова кривичног поступка у целини, у износу од 1.593.000,00 динара, Основни суд у Крушевцу

је оспореним решењем К. 75/14 од 31. августа 2016. године окривљеном досудио износ од 49.500,00 динара на име трошкова одбране пред Основним судом у Крушевцу, док преостали износ за трошкове одбране у истрази, која је вођена пред Вишим судом у Крушевцу, оспореним решењем није обухваћен, нити је суд навео разлоге због којих окривљеном није досудио и ове трошкове. Имајући у виду цитиране одредбе члана 261. став 1. и став 2. тачка 1) Законика о кривичном поступку, као и да је предметни кривични поступак започео пред Вишим судом у Крушевцу решењем истражног судије Ки. 228/10 од 26. новембра 2010. године, Уставни суд сматра да је Основни суд у Крушевцу имао обавезу да оцени и заузме став о целокупним трошковима кривичног поступка, а не само о трошковима насталим на главном претресу.

Против првостепеног решења о трошковима поступка подносилац је изјавио жалбу 7. септембра 2016. године, наводећи да му је оспореним првостепеним решењем досуђен само део трошкова и да је, таквим пресуђењем, доведен у неравноправан положај са окривљенима којима је исти суд досуђивао трошкове за одбрану у целокупном кривичном поступку, од његовог почетка до правноснажног окончања.

Како је суд правног лека, у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепеног суда, надлежан да цени правилну примену материјалног и процесног права, другостепени суд је имао обавезу да исправи пропусте које је учинио првостепени суд па је, по мишљењу Уставног суда, Основни суд у Крушевцу у конкретном случају имао обавезу да у већу, као суд правног лека, сагласно цитираним одредбама члана 261. став 1. и став 2. тачка 7) Законика о кривичном поступку, као и наводима из жалбе окривљеног, испита и утврди да ли окривљеном, осим признатих и досуђених трошкова, припадају и трошкови настали пред Вишим судом у Крушевцу, те да о томе донесе одлуку.

Међутим, Основни суд у Крушевцу је, одлучујући у другом степену, оспореним решењем Кв. 784/16 од 28. новембра 2016. године одбио жалбу браниоца окривљеног као неосновану. При томе, у образложењу овог решења суд се задовољио констатацијом да су трошкови кривичног поступка добијаним решењем правилно досуђени, пропуштајући да, и поред жалбе браниоца окривљеног у којој се указује на то да је оспореним првостепеним решењем суд пропустио да одлучи о трошковима кривичног поступка насталим у истрази, другостепено веће је потпуно игнорисало жалбене наводе, доносећи одлуку, која је у том погледу без икаквог образложења, а образложење које је пружено је управо је онакво какво не би смело да буде – лапидарног карактера, јер се свело на понављање онога што је наведено у образложењу оспореног првостепеног решења.

Како у оспореном првостепеном решењу нису наведени разлози због којих је судија појединац пропустио да одлучи о трошковима кривичног поступка у целини, а другостепено веће истог суда овај пропуст није исправио, односно ни веће није навело разлоге због којих није у потпуности применило одредбе члана 261. став 1. и став 2. тачка 7) Законика о кривичном

поступку, Уставни суд је оценио да је оспореним решењем Основног суда у Крушевцу Кв. 784/16 од 28. новембра 2016. године, повређено право подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), уставну жалбу усвојио, и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Имајући у виду природу учињене повреде уставних права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се отклањање штетних последица подносиоцу уставне жалбе у овом уставносудском поступку може остварити једино поништавањем решења Основног суда у Крушевцу Кв. 784/16 од 28. новембра 2016. године и одређивањем да Основни суд у Крушевцу донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе изјавио против решења Основног суда у Крушевцу К. 75/14 од 31. августа 2016. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Имајући у виду да је Уставни суд утврдио да је оспореним решењем Основног суда у Крушевцу Кв. 784/16 од 28. новембра 2016. године повређено подносиоцево право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, као и да је одредио да Основни суд у Крушевцу донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац као окривљени изјавио против решења Основног суда у Крушевцу К. 75/14 од 31. августа 2016. године, односно да ће се о трошковима оспореног кривичног поступка поново одлучивати, Уставни суд се није упуштао у оцену постојања повреде подносиоцевог права на правно средство и једнаку заштиту права, односно повреде права на имовину, зајемчених одредбама чл. 36. и 58. Устава.

8. Разматрајући захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд указује да нема услова за одређивање тражене накнаде трошкова, у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду.

Наиме, наведеном одредбом Закона је прописано да учесници у поступку сами 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.

9. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9130/2016 од 26. децембра 2019. године

**Није повређено право на слободу кретања,
из члана 39. Устава
(предистражни поступак)**

Уставни суд је оценио да је ограничење слободе кретања подносиоце уставне жалбе, које је извршено оспореним наређењем Министарства унутрашњих послова и које је трајало укупно 48 часова, било прописано законом – Законом о спречавању насиља у породици и да је сврха ограничења делотворно спречавање насиља у породици и хитна, благовремена и делотворна заштита и подршка жртвама насиља у породици, да је тежило легитимном циљу утврђеном одредбом члана 39. став 2. Устава и да су надлежни органи Министарства унутрашњих послова, ценећи околности конкретног случаја, успоставили разумну равнотежу између супростављених интереса, односно да је ограничење слободе кретања подносиоце било оправдано и сразмерно, тј. пропорционално легитимном циљу који се жели постићи у демократском друштву. Оспорено наређење није онемогућило слободу кретања подносиоце, јер није било уперено против слободе кретања, већ је привремено забранило могућем учиниоцу кривичног дела прилазак одређеној особи – евентуалној жртви кривичног дела насиље у породици. Стога је Суд оценио да се не могу прихватити као основани наводи подносиоце о повреди права из члана 39. Устава и у овом делу уставну жалбу одбио као неосновану.

Остали наводи о повреди права из члана 34. став 3. и члана 36. став 2. Устава оцењени су као очигледно неосновани, а посебно је указано да иако формално није прописана жалба против оспорене наредбе, суштински подносиоци није повређено право из члана 36. став 2. Устава, јер је обезбеђено преиспитивање тог наређења пошто је надлежни основни суд *ex officio* дужан да одлучи о основаности хитне мере која је одређена наредбом, а по предлогу јавног тужиоца о продужењу хитне мере.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Б. изјављена против наређења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска

управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године због повреде права на слободу кретања, из члана 39. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

Образложење

1. М. Б. из Чачка поднела је Уставном суду, 9. марта 2018. године, преко пуномоћника И. Ђ, адвоката из Чачка, уставну жалбу против наређења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године, због повреде права из чл. 32. и 36, члана 34. став 3. и члана 39. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је наведено:

– да се „оспорено наређење заснива искључиво на својевољној процени надлежног полицијског службеника, без икаквих разлога о одлучним чињеницама и исто је донето без било каквог образложења“;

– да је подносиатељи уставне жалбе повређено право из члана 36. Устава, јер против оспореног наређења није имала могућност изјављивања жалбе;

– да је „оспорено наређење донето на основу противправног прејудицирања кривице, без правноснажне судске одлуке, те је самим тим изрицање хитне мере према подносиатељи уставне жалбе недозвољено и противуставно, јер иста није оглашена кривом правноснажном одлуком суда, нити је њена кривица утврђена након правноснажно спроведеног судског поступка“;

– да је у конкретном случају „јасно да наређење Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године није засновано ни на једном од разлога наведених у члану 39. став 2. Устава, јер је хитна мера забране приласка подносиатељи уставне жалбе изречена у фази када кривични поступак још није започет, нити се слободним кретањем подносиатељке ствара опасност по ширење заразних болести и угрожавања јавног реда и мира и безбедности Републике Србије, то је дејством изречене и спроведене хитне мере забране могућем учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој директно повређено уставно право подносиатељке жалбе да се слободно креће било где на територији Републике Србије“.

Подноситељка је предложила да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреде означених права, те да поништи оспорено наређење и надокнади нематеријалну штету подносиатељку.

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, из списка предмета Кт. 81/18 Основног јавног тужилаштва у Пожеги и списка предмета Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу Пу. 57/18, утврдио:

– да из записника Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – ПУ Ужице – ПИ Пожега о пријему кривичне пријаве Ку. 181/18 произлази да је Б. Б. 7. фебруара 2018. године у 17h 45min, као оштећени, поднео кривичну пријаву против М. Б, овде подносиоце уставне жалбе, због кривичног дела насиље у породици из члана 194. став 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09);

– да је осумњичена, овде подносиоца уставне жалбе, саслушана 8. фебруара 2018. године у просторијама Полицијске станице у Пожеги, због напред наведеног кривичног дела;

– да је актом Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега бр. 57/18 од 8. фебруара 2018. године извршена процена ризика М. Б, те да је од 22 ставке, дат позитиван одговор на ставку 9 (прети жртви и члановима њене породице), ставку 10 (развод у току), ставку 11 (сукоб око одржавања односа са дететом/децом), ставку 14 (деца су директне или индиректне жртве), као и ставку 19 (раскид интимне везе); такође, дат је делимичан позитиван одговор на ставку 15 (раније понашање могућег учиниоца у односу на жртву) – прогањање да, узнемиравање да, љубомора не; надлежни полицијски службеник је у акту проценио да ризик од непосредне опасности од насиља у породици постоји;

– да је оспореним наређењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године према подносиоци уставне жалбе изречена хитна мера привремене забране могућем учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој у трајању од 48 часова са почетком од 8. фебруара 2018. године у 15h 50min, на основу процене ризика број 57; такође, из наређења произлази да је подносиоца дужна да се по истеку хитне мере јави надлежном полицијском службенику који је исту изрекао у ПУ/ПС Ужице/Пожега дана 10. фебруара 2018. године у 15h 50min;

– да из службене белешке Полицијске станице у Пожеги Ку. 181/18 од 8. фебруара 2018. године произлази да је „са Б. М. обављен разговор где је иста изнела своје изјашњење о чему је сачињен записник; извршена је процена ризика и М. је уручено наређење о изрицању хитне мере привремене забране могућем учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој; о догађају је обавештен Центар за социјални рад у Пожеги, тачније дежурни радник М. М; о догађају је обавештен и помоћник командира ПИ Пожега Ј. М, а жртва Б. Б. је писменим путем обавештен о изреченој хитној мери која је одређена могућем учиниоцу Б. М.“; како је то у самој белешци наведено;

– да је у службеној белешци Основног јавног тужилаштва у Пожеги Нпт. 22/18 од 9. фебруара 2018. године наведено да „након проучавања

прикупљених обавештења и вредновања процене полицијских службеника, а нарочито имајући у виду да жртва Б. Б. пријављује насиље извршено 2015. године и догађај од 21. јануара 2018. године након што је протекло 18 дана, да је пријављени насилник у вези истог догађаја од 8. фебруара 2018. године поднео пријаву ПС Пожега истог дана због противправног понашања жртве Б. Б. и да бивши супружници живе у различитим местима, а виђају се само приликом преузимања детета, нисам нашао да постоји непосредна опасност од насиља у породици од стране М. Б. према жртви – Б. Б. због чега није предложено продужење хитних мера изречених наредбом ПС Пожега број 57/2018 од 8. фебруара 2018. године“;

- да је Б. Б. 10. августа 2018. године поднео допуну кривичне пријаве;
- да је подносиатељка у својству осумњичене саслушана 9. октобра 2018. године у поступку који се води у предмету Кт. 81/18 Основног јавног тужилаштва у Пожеги, а Б. Б. је испитан у својству сведока 7. новембра 2018. године;
- да је Основно јавно тужилаштво 19. фебруара 2019. године упутило позив К.М. да у својству сведока приступи у просторије Основног јавног тужилаштва 14. марта 2019. године.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава зајемчено је право на правично суђење тако што је утврђено да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 34. став 4. Устава утврђено је да нико не може бити гоњен и кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, као и да истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело.

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

Чланом 39. Устава утврђено је: да свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати (став 1.); да се слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србије могу ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије (став 2.).

Одредбама Закона о спречавању насиља у породици (“Службени гласник РС”, број 94/16) прописано је: да се овим законом уређује спречавање насиља у породици и поступање државних органа и установа у спречавању насиља у породици и пружању заштите и подршке жртвама насиља у породици и да се овај закон не примењује на малолетна лица која учине насиље у породици (члан 1.); да је циљ овог закона да на општи и јединствен

начин уреди организацију и поступање државних органа и установа и тиме омогући делотворно спречавање насиља у породици и хитну, благовремену и делотворну заштиту и подршку жртвама насиља у породици (члан 2.); да се процена ризика заснива на доступним обавештењима и одвија се у што краћем року (члан 16. став 1.); да ако после процене ризика установи непосредну опасност од насиља у породици, надлежни полицијски службеник доноси наређење којим изриче хитну меру учиниоцу који је доведен у надлежну организациону јединицу полиције (члан 15. став 1.), да су хитне мере – мера привременог удаљења учиниоца из стана и мера привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој, да се наређењем могу изрећи обе хитне мере, да надлежни полицијски службеник доставља наређење, одмах после његовог уручења, основном јавном тужиоцу на чијем подручју се налази пребивалиште, односно боравиште жртве, центру за социјални рад и групи за координацију и сарадњу, а жртва насиља писмено се обавештава о врсти хитне мере која је изречена (члан 17. ст. 1, 2, 3. и 6.); да после пријема обавештења, процене ризика и наређења, основни јавни тужилац проучава обавештења и вреднује процену ризика надлежног полицијског службеника, да ако после тога установи непосредну опасност од насиља у породици, дужан је да суду поднесе предлог да се хитна мера продужи, у року од 24 часа од часа уручења наређења лицу коме је изречена хитна мера, да уз предлог, основни јавни тужилац доставља суду и процену ризика надлежног полицијског службеника, своје вредновање његове процене ризика и друге доказе који указују на непосредну опасност од насиља у породици (члан 18. ст. 1. до 3.); да се предлог да се хитна мера продужи подноси основном суду на чијем подручју се налази пребивалиште, односно боравиште жртве, а о предлогу одлучује судија појединац (члан 19. став 1.); да основни јавни тужилац и лице коме је изречена хитна мера могу против решења основног суда поднети жалбу вишем суду, у року од три дана од дана пријема решења, а преко основног суда који је донео решење (члан 20. став 1.); да хитна мера коју изриче надлежни полицијски службеник траје 48 часова од уручења наређења и да суд може хитну меру продужити за још 30 дана (члан 21. ст. 1. и 2.).

Одредбама члана 28. Закона о полицији (“Службени гласник РС”, бр. 6/16, 24/18 и 87/18) прописано је да ако је пријављено насиље, односно претња насиљем у породици, полицијски службеници дужни су да, у сарадњи са другим надлежним органима, одмах предузму потребне мере и радње у складу са законом, чијим вршењем се спречава односно зауставља насиље које за последицу може да има наношење телесних повреда или лишење живота.

Закоником о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 и 35/19) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да је кривични поступак покренут – доношењем наредбе о спровођењу истраге (члан 296.), потврђивањем оптужнице којој није претходила истрага (члан 341. став 1.), доношењем решења о одређивању притвора пре подношења оптужног предлога у скраћеном поступку (члан 498. став 2.),

одређивањем главног претреса или рочишта за изрицање кривичне санкције у скраћеном поступку (члан 504. став 1, члан 514. став 1. и члана 515. став 1.), те одређивањем главног претреса у поступку за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења (члан 523.) (члан 7.); да лице ухапшено у складу са чланом 291. став 1. и чланом 292. став 1. овог законика, као и осумњиченог из члана 289. ст. 1. и 2. овог законика, јавни тужилац може изузетно задржати ради саслушања, а најдуже 48 часова од часа хапшења, односно одазивања на позив, да о задржавању, јавни тужилац или, по његовом одобрењу, полиција одмах, а најкасније у року од два часа од када је осумњиченом саопштено да је задржан доноси и уручује решење, да у решењу морају бити наведени дело за које се осумњичени терети, основи сумње, дан и час лишења слободе или одазивања позиву, као и време почетка задржавања, да против решења о задржавању осумњичени и његов бранилац имају право жалбе у року од шест часова од достављања решења, да о жалби одлучује судија за претходни поступак у року од четири часа од пријема жалбе, те да жалба не задржава извршење решења (члан 294. ст. 1. до 3.).

Чланом 194. став 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05-испр, 107/05-испр, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19) прописано је да ко применом насиља, претњом да ће напасти на живот или тело, дрским или безобзирним понашањем угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице, казниће се затвором од три месеца до три године.

5. Уставном жалбом се оспорава наређење Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године. Уставни суд прво указује да је наведено наређење предвиђено чланом 17. Закона о спречавању насиља у породици. Друго, оспорено наређење по својој правној природи одговара решењу о задржавању осумњиченог из члана 294. Законика о кривичном поступку. Дакле, имајући у виду све наведено, Уставни суд констатује да оспорено наређење Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године представља акт из члана 170. Устава.

6. Уставни суд је истакнуту повреду права из чл. 32. и 39. Устава ценио у светлу повреде права из члана 39. Устава.

Подноситељка уставне жалбе образлаже повреду права на слободу кретања из члана 39. Устава и при томе наводи да је у конкретном случају „јасно да наређење Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године није засновано ни на једном од разлога наведених у члану 39. став 2. Устава, јер је хитна мера забране приласка подносиоци уставне жалбе изречена у фази када кривични поступак још није започет, нити се слободним кретањем подносиоци ствара опасност по ширење заразних болести и угрожавања јавног реда и мира и безбедности Републике Србије, то је дејством изречене и спроведене хитне мере забране могућем учиниоцу

да контактира жртву насиља и прилази јој директно повређено уставно право подносиоце жалбе да се слободно креће било где на територији Републике Србије“.

Уставни суд је оценио ове наводе подносиоце као неосноване.

Наиме, Уставни суд, пре свега, наглашава да је слобода кретања (и настањивања) једно од основних личних права појединца које јемчи Устав и констатује да Устав у члану 39. став 1. сваком лицу гарантује да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати. Међутим, наведене слободе нису апсолутне, будући да Устав у ставу 2. истог члана допушта могућност њиховог ограничења и упућује на закон који регулише ограничење ових слобода, који мора бити везан општим уставним правилом које дефинише садржај, квалитет и обим законских овлашћења у материји људских права (члан 18. став 2.) и границама у којима Устав допушта ограничење људских права (члан 20.). Истовремено, Устав непосредно утврђује разлоге који могу бити основ за ограничење ове слободе, међу којима је, поред осталих, и ради вођења кривичног поступка.

Уставни суд истиче да се оцена да ли је дошло до повреде права на слободу кретања из члана 39. Устава, мора темељити на чињеницама сваког конкретног случаја, полазећи од следећих општих принципа: 1) да ли је било ограничења слободе кретања; 2) да ли је ограничење било изричито прописано законом и која је његова сврха; 3) да ли је ограничење пропорционално циљу који се жели постићи у демократском друштву (видети Одлуку Уставног суда Уж-1167/2011 од 29. маја 2011. године, као и, поред осталих, пресуду Европског суда за људска права у предмету *Miazdyk iproшив Пољске*, број 23592/07, од 24. јануара 2012. године, ст. 29. до 41.).

Уставни суд је, примењујући наведене опште принципе на конкретан случај, утврдио да је оспореним наређењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године неспорно ограничена слобода кретања подносиоце уставне жалбе у временском периоду од 8. фебруара 2018. године (15h 50min) па до 10. фебруара 2018. године (15h 50min), јер јој је изречена хитна мера забране могућем учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој. Ограничење слободе кретања је трајало укупно 48 часова. Актом Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега бр. 57/18 од 8. фебруара 2018. године извршена је процена ризика М. Б, где је од 22 ставке које се узимају у обзир дат позитиван одговор на више ставки, те је надлежни полицијски службеник у акту проценио да ризик од непосредне опасности од насиља у породици постоји.

Уставни суд је даље утврдио да је ограничење слободе кретања подносиоце уставне жалбе било прописано законом – Законом о спречавању насиља у породици и да је сврха ограничења делотворно спречавање насиља у породици и хитна, благовремена и делотворна заштита и подршка жртвама насиља у породици. Уставни суд указује да је чињеница да, имајући у виду тренутно стање које произлази из списка предмета Кт. 81/18 Основног јавног тужилаштва у Пожеги, у конкретном случају није покренут кривични

поступак у смислу одредбе члана 7. Законика о кривичном поступку, већ предистражни поступак. Такође, чињеница је и да из службене белешке поступајућег заменика јавног тужиоца Нпт. 22/18 од 9. фебруара 2018. године произлази да нема непосредне опасности од насиља у породици од стране М. Б. према жртви – Б. Б, због чега није предложено продужење хитних мера изречених наредбом ПС Пожега број 57/2018 од 8. фебруара 2018. године.

Међутим, Уставни суд сматра да је ограничење слободе кретања подносиоце уставне жалбе тежило легитимном циљу утврђеном одредбом члана 39. став 2. Устава. Приликом испитивања трећег услова, Уставни суд је оцењивао да ли је овакво ограничење слободе кретања подносиоца заиста било и неопходно. Наиме, Уставни суд наглашава да је у ситуацији када постоје два или више супротстављених права или интереса, чије уживање је гарантовано Уставом, задатак судова је да, ценећи околности сваког конкретнег случаја, успоставе равнотежу између тих супротстављених права, или да, уколико дају превагу једном праву над другим, своју одлуку детаљно образложе, посебно водећи рачуна о значају, садржини и границама тих права, односно да обезбеде да свако ограничење буде оправдано и сразмерно. Ограничење може бити оправдано у датом случају само ако постоје јасни показатељи истинског јавног интереса који превазилазе право појединца на слободу кретања (видети пресуду Европског суда за људска права *Hajibeyli йройив Азербџјана*, број 16528/05, од 10. јула 2007. године, став 63.).

Уставни суд је оценио да су надлежни органи Министарства унутрашњих послова, ценећи околности конкретнег случаја, успоставили разумну равнотежу између супротстављених интереса, односно да је ограничење слободе кретања подносиоце било оправдано и сразмерно, тј. пропорционално легитимном циљу који се жели постићи у демократском друштву. Такође, Уставни суд је оценио да оспорено наређење не онемогућава слободу кретања подносиоце, те да оно није уперено против слободе кретања, него оспорено наређење, између осталог, привремено забрањује могућем учиниоцу кривичног дела прилазак одређеној особи – евентуалној жртви кривичног дела насиље у породици. Стога је Уставни суд наводе подносиоце уставне жалбе о повреди права из члана 39. Устава оценио као неосноване.

Имајући у виду све напред наведено, Уставни суд је оценио да се не могу прихватити као основани наводи подносиоце о повреди права из члана 39. Устава, те је у овом делу уставну жалбу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одлучујући као у првом делу изреке.

7.1. Подносиоце уставне жалбе истиче повреду права из члана 34. став 3. Устава и при томе наводи да је „оспорено наређење донето на основу противправног прејудицирања кривице, без правноснажне судске одлуке, те је самим тим изрицање хитне мере према подносиоци уставне жалбе недозвољено и противуставно, јер иста није оглашена кривом правноснажном одлуком суда, нити је њена кривица утврђена након правноснажно спроведеног судског поступка“.

Уставни суд је оценио ове наводе као очигледно неосноване. Наиме, Суд констатује да се у оспореном наређењу користи термин могућег учиниоца, те да се ни на који начин не прејудуцира кривица подносиоце уставне жалбе. Одредбом члана 5. Закона о спречавању насиља у породици прописано је да ако овим законом није другачије одређено, на спречавање насиља у породици, у поступцима против учинилаца кривичних дела одређених овим законом и на пружање заштите и подршке жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела одређених овим законом примењују се Кривични законик, Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Породични закон и Закон о полицији, те да су конкретне хитне мере изречене подносиоцима уставне жалбе на основу одредаба Закона о спречавању насиља у породици у трајању од 48 часова. Према томе, оспореним актом подносиоцима је изречена хитна мера која има за циљ спречавање насиља у породици. Спречавање насиља у породици се састоји од скупа мера којима се открива да ли прети непосредна опасност од насиља у породици и скупа мера које се примењују када је непосредна опасност откривена.

7.2. Такође, Уставни суд је и наводе о повреди права из члана 36. став 2. Устава оценио као очигледно неосноване. Прво, Закон о спречавању насиља у породици не предвиђа могућност изјављивања жалбе против наређења надлежног полицијског службеника којим је изречена хитна мера. Друго, иако формално није прописано право на жалбу против наређења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Ужицу – Пожега Пу. 57/18 од 8. фебруара 2018. године, Уставни суд налази да је обезбеђено преиспитивање наређења којим је одређена привремена мера забране могућем учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој. Наиме, надлежни основни суд је *ex officio* дужан да одлучи о основаности хитне мере која је одређена наредбом, а по предлогу јавног тужиоца о продужењу хитне мере, те иако формално није прописана жалба против наредбе, суштински подносиоцима није повређено право из члана 36. став 2. Устава.

7.3. У односу на истакнуту повреду права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд и овог пута указује да формално позивање на повреду или ускраћивање појединих Уставом зајемчених права и слобода, а без навођења уставноправних разлога на којима се те тврдње заснивају, не чини уставну жалбу допуштеном.

7.4. Имајући у виду напред наведено, Уставни суд је уставну жалбу у овом делу одбацио, сагласно одредбама члана 36. став 1. тач. 5) и 7) Закона о Уставном суду, одлучујући као у другом делу изреке.

8. У погледу захтева подносиоце 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).

9. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-2919/2018 од 26. децембра 2019. године

Уставне жалбе из области управног права

– Одлуке

Повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)

Уставноправна оцена поступка чије трајање је узето у обзир у овом предмету, заснована на пракси и критеријумима Уставног суда, потврђује да је повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава, јер су управни поступак и са њим повезан управни спор трајали 17 година и три месеца, што и само по себи и према критеријумима које је Суд испитао који су утицали на дуго трајање поступка (сложеност правних питања и чињеничног стања у поступку, понашање подносиоца уставне жалбе, поступање управних органа и Управног суда, значај истакнутог права за подносиоца и др.), указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Ј. и утврђује да је у управном поступку који се води пред Војном поштом 1102 Београд у предмету Уп-1 број 57-39 подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоцу уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.400 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

Образложење

1. Д. Ј. из Ужица поднео је Уставном суду, 5. августа 2016. године, преко пуномоћника М. К, адвоката из Ужица, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у управном поступку који се води пред Војном поштом 1102 Београд у предмету Уп-1 број 57-39.

У уставној жалби је наведено да је подносилац био власник теретног моторног возила које је било коришћено за потребе одбране земље у току ратног стања у периоду од 19. априла до 19. јуна 1999. године. Потом је детаљно описан ток оспореног поступка који је покренут поводом захтева подносиоца од 28. септембра 2001. године за признавање права на накнаду за коришћење тог возила, уз навођење разлога који се односе на сложеност и значај предмета поступка, поступање управних органа и надлежних судова, као и понашање подносиоца уставне жалбе.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди да је подносиоцу повређено право на суђење у разумном року у означеном управном поступку, те да утврди право подносиоца на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.400 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате и право на накнаду штете – трошкова на име састава уставне жалбе у опредељеном новчаном износу.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносилаца уставне жалбе повређено или ускраћено њихово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из целокупне приложене документације и списка предмета Војне поште 1102 Београд Уп-1 број 57-39, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе је 28. септембра 2001. године поднео захтев за исплату накнаде за ангажовање теретног моторног возила, у периоду од 19. априла до 19. јуна 1999. године.

Из документације у списима предмета произлази: да је ВП 5522 Пожега „2001. године донела решење којим је подносиоцу уставне жалбе признато право на накнаду за коришћење моторног возила за време ратног стања у износу од 114.092,00 динара“; да наведено „решење“ није достављено подносиоцу; да је исто прослеђено Рачуноводственом центру Министарства

одбране на реализацију; да је наредба ВП 5522 Пожега за исплату наведеног износа број 3795-15 од 12. октобра 2001. године сторнирана због уочене грешке у висини обрачунате накнаде на основу захтева те војне поште пов. број 368-1 од 28. јануара 2002. године.

Подносилац уставне жалбе је 19. новембра 2002. године изјавио жалбу због недостављања „решења које је 2001. године донето“ по наведеном захтеву.

Решењем Војне поште 5522 Пожега инт. број 1403-1 од 7. априла 2003. године подносиоцу уставне жалбе је признато право на исплату накнаде за ангажовање ближе означеног возила, у времену од 26. априла до 19. јуна 1999. године, у ВП 5522-10 Пожега, у висини амортизације моторног возила, у укупном износу од 20.069,89 динара, са одговарајућом законском затезном каматом за период од 28. септембра 2001. године до коначне исплате, с тим што ће наведени износ обрачунати и исплатити Рачуноводствени центар Министарства одбране.

Решењем ВП 2739 Ужице Уп-2 број 31-2 од 29. маја 2003. године одбијена је жалба подносиоца изјављена против наведеног првостепеног решења.

О тужби поднетој Врховном војном суду, одлучио је Врховни суд Србије пресудом У-В 515/06 од 21. јуна 2007. године, којом је исту уважио и поништио наведено другостепено решење. Том суду нису били достављени списи предмета, већ само добијано решење, те је на основу образложења које је у њему дато закључио да није прихватљиво становиште туженог органа да је првостепени орган могао, у смислу члана 209. тада важећег Закона о општем управном поступку, да врши исправку износа накнаде која је одобрена подносиоцу, указујући на то да се не ради о техничкој грешци, већ о одлучивању о захтеву странке у меритуму.

ВП 1084 Београд је решењем Уп-2 број 17-2/2008 од 25. фебруара 2008. године усвојила жалбу подносиоца, поништила првостепено решење од 7. априла 2003. године и вратила предмет на понови поступак.

ВП 1102 Београд је, као првостепени орган, више пута тражила од подносиоца да достави одређену документацију којом располаже због тога што су списи предмета некомплетни.

Првостепени орган је 19. јануара 2009. године донео закључак инт. број 4502-10/08 којим је, с позивом на одредбу члана 209. став 1. тада важећег Закона о општем управном поступку, исправљен диспозитив „решења ВП 5522 Пожега из 2001. године“, тако да је накнада за ангажовање моторног возила одређена у износу од 20.069,98 динара, уместо ранијих 114.092,00 динара.

Другостепени орган је решењем Уп-2 број 17-5/2008 од 3. марта 2009. године усвојио жалбу подносиоца, поништио наведени закључак и вратио предмет на поновни поступак, указујући да је првостепени орган дужан да утврди да ли је „решење ВП 5522 Пожега из 2001. године“ уопште донето, те да у зависности од тога донесе одлуку о измени тог „решења“ или да одлучи о захтеву за признавање предметног права.

Решењем првостепеног органа инт. број 4502-17/08 од 22. јула 2009. године одбијен је захтев подносиоца уставне жалбе из разлога што је под-

носиоцу на основу исплатног налога ВП 5522 Пожега инт. број 1403-3 од 5. јуна 2003. године, преко Рачуноводственог центра Министарства одбране, исплаћена накнада за ангажовање возила, у трајању од 55 дана, у износу од 20.069,98 динара.

Другостепени орган је решењем Уп-2 број 17-10/2008 од 18. септембра 2009. године усвојио жалбу подносиоца, поништио наведено првостепено решење и вратио предмет на поновни поступак, због тога што није поступљено по примедбама из претходног другостепеног решења.

Првостепени орган је решењем инт. број 7359-1 од 28. септембра 2010. године поново одбио захтев подносиоца, са истим образложењем као и у претходно поништеном решењу, те је другостепени орган решењем Уп-2 број 17-15/2008 од 27. октобра 2010. године поништио и ново првостепено решење.

Првостепени орган је, након извођења доказа вештачењем преко вештака саобраћајне струке ради утврђивања вредности моторног возила, донео решење Уп-1 број 57-17 од 9. августа 2011. године којим је подносиоцу уставне жалбе признато право на накнаду за коришћење моторног возила у износу од 9.290,57 динара, док је одбијен захтев за исплату накнаде у износу од 94.022,02 динара, као и алтернативно постављен захтев за исплату накнаде у износу од 145.456,88 динара. Истим решењем је утврђено право Републике Србије – Министарства одбране – Војске Србије на повраћај новчаног износа од 20.699,98 динара на име више исплаћене накнаде подносиоцу уставне жалбе по решењу од 7. априла 2003. године, након што је извршена компензација међусобних потраживања.

Решењем другостепеног органа Уп-2 број 17-18/2008 од 21. септембра 2011. године одбијена је жалба подносиоца изјављена против наведеног првостепеног решења.

Пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 11567/11 од 5. децембра 2013. године уважена је тужба подносиоца, поништено наведено другостепено решење и предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање. По налажењу тог суда, првостепени орган је био дужан да, уколико утврди да је захтев основан, одлучи о висини накнаде и камати у складу са прописима, док о накнадо постављеним захтевима у погледу висине накнаде није требало да решава у диспозитиву, нити је био овлашћен да утврђује доспелост потраживања Републике Србије – Министарства одбране – Војске Србије и да врши компензацију тог потраживања са потраживањем подносиоца уставне жалбе.

Након што је другостепени орган решењем Уп-2 број 17-23/2008 од 1. априла 2014. године усвојио жалбу подносиоца, поништио првостепено решење од 9. августа 2011. године и вратио предмет на поновни поступак, првостепени орган је поново одредио извођење доказа вештачењем преко вештака саобраћајне струке ради утврђивања висине амортизације моторног возила у периоду од 26. априла до 19. јуна 1999. године. По спроведеном поступку, донео је решење Уп-1 број 57-35/2010 од 12. јуна 2014. године, којим је одбијен захтев подносиоца у погледу оба тражена износа накнаде за

коришћење моторног возила. Наведено првостепено решење је поништено решењем другостепеног органа од 6. октобра 2014. године.

Првостепени орган је решењем Уп-1 број 57-39 од 22. октобра 2014. године признао подносиоцу уставне жалбе право на накнаду за коришћење ближе означеног моторног возила, за потребе Војске и друге потребе одбране земље, у периоду од 26. априла до 19. јуна 1999. године, у износу од 9.124,67 динара, као и право на исплату законске затезне камате, у износу од 3.234,17 динара. Истим решењем је констатовано да су наведени новчани износи исплаћени подносиоцу уставне жалбе дана 14. августа 2003. године. Такође, захтеви подносиоца за исплату тражене накнаде у износима од 94.022,02 динара и 145.456,88 динара су одбијени. У образложењу првостепеног решења је наведено да је Рачуноводствени центар Министарства одбране, дана 14. августа 2003. године, на име тражене накнаде, подносиоцу исплатио износ од 20.070,00 динара, чиме је испунио своју обавезу на исплату накнаде и одговарајуће законске затезне камате, и то за 7.711,16 динара више од припадајућег износа.

Другостепени орган је решењем Уп-2 број 17-36/2008 од 15. априла 2015. године одбио жалбу подносиоца изјављену против наведеног првостепеног решења.

Подносилац уставне жалбе је 27. маја 2015. године против наведеног другостепеног решења тужбом покренуо управни спор, који је окончан пресудом Управног суда У. 8199/15 од 3. октобра 2018. године, којом је уважена тужба подносиоца, поништено наведено другостепено решење и предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о општем управном поступку ("Службени 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 поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења (члан 14.); да кад се поступак покрене поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, 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. У осталим случајевима, кад се поступак покрене поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци

најдоцније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 208. став 1.); да ако орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен (став 2.).

5. Оцењујући основаност разлога и навода уставне жалбе са становишта права на суђење у разумном року зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд најпре констатује да је период у коме има надлежност да оцењује повреду права на суђење у разумном року 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 и управни спор представљају јединствену целину, Уставни суд је на становишту да се за утврђивање оправданости трајања поступка у предмету Војне поште 1102 Београд УП-1 број 57-39, мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године, тако да је за оцену о повреди права подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року релевантно укупно време досадашњег трајања поступка, и то од 28. септембра 2001. године, када је подносилац поднео захтев за признавање права на накнаду за коришћење моторног возила. Дакле, тај период износи 17 година и три месеца.

Уставни суд је оценио да наведено трајање поступка, само по себи, указује да он није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, имајући у виду да је појам разумне дужине трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а, пре свега, од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа, односно судова који воде поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Примењујући наведене критеријуме на конкретан случај, Уставни суд налази да предмет оспореног поступка није сложен, јер надлежни органи треба да на основу дневног износа амортизације утврде висину накнаде за коришћење возила. Са становишта значаја предмета поступка, Уставни суд констатује да је подносиоцу уставне жалбе још 14. августа 2003. године исплаћен износ од 20.070,00 динара на име накнаде за коришћење ствари за потребе одбране земље, што превазилази износ од 12.358,84 динара који је подносиоцу на име исте накнаде и одговарајуће законске затезне камате утврђен првостепеним решењем од 22. октобра 2014. године. Међутим, Уставни суд сматра да подносилац има легитиман интерес да се о његовом захтеву за признавање права на наведену накнаду у већем износу од оног који је исплаћен, правноснажно одлучи у разумном року.

Када је у питању поступање управних органа, Уставни суд је утврдио да они нису уредно поступали са списима предмета, због чега је од подносиоца више пута тражено да достави одређену документацију како би се списи комплетирали, као и да је због таквог неажурног поступања све до краја 2009. године утврђивано да ли је уопште „донето решење из 2001. године којим је подносиоцу признато право на накнаду у износу од 114.092,00 динара“,

од чега је зависило постојање услова за решавање о захтеву подносиоца уставне жалбе. Њихово погрешно и неделотворно поступање се састојало у томе што је првостепени орган сам утврђивао износ накнаде за коришћење моторног возила, да би тек 2011. године, након десет година од покретања поступка, одредио извођење доказа вештачењем јер службено лице које је водило поступак није поседовало потребно стручно знање, при чему је ради утврђивања истих чињеница и 2014. године одредио извођење доказа вештачењем, иако другостепени орган и суд у управном спору то нису захтевали.

Када је у питању поступање надлежних судова, Уставни суд је издвојио четворогодишње трајање првог управног спора и трајање трећег по реду управног спора од три године и четири месеца. У вези са изнетим, Уставни суд сматра да је потребно указати и на релевантну праксу Европског суда за људска права, који је изразио становиште да чињеница да се више пута налаже поновно разматрање једног предмета пред нижом инстанцом може, сама по себи, открити озбиљан недостатак у правном систему државе (видети пресуду *Pavlyulynets йроїив Украјине*, број 70763/01, став 51, од 6. септембра 2005. године, и пресуду *Цвейковић йроїив Србије*, број 17271/04, став 51, од 10. јуна 2008. године).

Што се тиче понашања подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да је једну годину каснио са подношењем жалбе „због ћутања администрације“ од 19. новембра 2002. године.

Уставноправна оцена поступка чије трајање је узето у обзир у овом предмету, заснована на пракси и критеријумима Уставног суда, потврђује да је повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Из тих разлога, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 - Одлука УС, 40/15 - др. закон и 103/15), усвојио уставну жалбу и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права на суђење у разумном року, имајући у виду захтев постављен у уставној жалби, оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.400 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, 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. Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља адекватну и 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.

7. На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 3. изреке наложио надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року.

8. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, који се изједначавају са накнадом штете, 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 веб-страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

9. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6233/2016 од 17. јануара 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Оцењујући уставноправну прихватљивост становишта израженог у оспореним актима, Уставни суд је указао 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, па се њима странке не могу стављати у различит положај и тиме довести у питање остварење заштите њихових права у поступку, те 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. Нема уставноправног утемељења правни став који произлази из оспорених аката – да се уредност захтева за враћање одузете имовине процењује искључиво према стању у тренутку његовог подношења, јер би то значило да подношење захтева уз који нису приложени потребни докази, *ipso iure*, има за последицу одбацивање захтева као неуредног.

Како је Агенција за реституцију 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, чиме је онемогућила подносиоца да у току поступка достави доказе на основу којих се може утврдити правна веза између њега и бившег власника, оспореним закључком подносиоцу уставне жалбе ускраћено је право да његов захтев за враћање имовине буде суштински размотрен, а пошто је Управни суд у оспореној пресуди пропустио да спроведе делотворну контролу законитости

оспореног управног акта а ни оспорена пресуда Врховног касационог суда није прихватљива са уставноправног становишта, јер је и тај суд оценио да није било места примени одредаба члана 58. Закона о општем управном поступку, тиме је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, па је уставна жалба усвојена и, због природе повреде права, пресуда Врховног касационог суда поништена, ради доношења нове одлуке о захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање оспорене пресуде Управног суда.

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 пресудом Врховног касационог суда Узп. 808/15 од 30. марта 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Узп. 808/15 од 30. марта 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 14293/14 од 23. октобра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Ј. М. из Будимпеште, Република Мађарска, преко пуномоћника Л. Ј. адвоката из Суботице, поднео је Уставном суду, 23. јуна 2016. године, уставну жалбу против закључка Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад број 46-035693/2014 од 2. октобра 2014. године, пресуде Управног суда У. 14293/14 од 23. октобра 2015. године и пресуде Врховног касационог суда Узп. 808/15 од 30. марта 2016. године, због повреде начела о јединственом правном поретку и забрани дискриминације из чл. 4. и 21. Устава Републике Србије, као и повреде права на накнаду штете и на једнаку заштиту права, зајемчених чланом 35. и чланом 36. став 1. Устава.

У уставној жалби се наводи: да је подносилац почетком 2014. године сазнао за могућност подношења реституционог захтева, а услед компликованог чињеничног стања и тешкоћа у прибављању комплетне документације, није био у могућности да захтев поднесе раније; да је у поштама надлежним за пријем захтева добио обавештење да је, услед настале ситуације, омогућено да се поднесу само захтеви, а да ће се прилози уз захтев моћи доставити Агенцији за реституцију и касније; да је пропуштање радње, коју је првостепени орган санкционисао одбацивањем захтева, постало евидентно достављањем закључка Агенције, чиме је странци у поступку стављено до знања да првостепени орган неће поступати на начин из члана 58. став 1. Закона о општем управном поступку; да је, сагласно основним начелима управног поступка, било потребно да првостепени орган прво поступи у

складу са наведеном одредбом, а да тек у случају евентуалног непоштовања датог накнадног рока примени одредбу члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

Подносилац уставне жалбе указује да је у предмету Агенције за реституцију број 46-035879/2014 поднео захтев који се, делом, односи на спорну имовину, али да тај захтев није одбачен, „јер, вероватно, није стигао на ред“, пре него што је, истог дана као и у спорном предмету, првостепеном органу достављена допуна документације.

Подносилац уставне жалбе даље указује да је првостепени орган у појединим случајевима поступао на начин којим је у потпуности испоштовао основно начело прописано у члану 6. Закона о општем управном поступку, на пример, у предмету број 46-022043/2014 је прво закључком од 31. октобра 2014. године одбацио захтев због непотпуне документације, али је тај закључак накнадно ставио ван снаге из разлога што је пре његове експедиције била достављена допуна документације; да је и у предмету број 46-035693/2014, у коме је донет оспорени закључак Агенције за реституцију, „на крају ипак достављена документација“ првостепеном органу, чиме је, по мишљењу подносиоца, обезбеђено несметано мериторно поступање по реституционом захтеву.

По мишљењу подносиоца уставне жалбе, чињеница да се процесни пропусти странке у поступку различито третирају, само по основу тога да ли је странка допуна документације поступајућем органу доставила пре или након експедиције закључка о одбацивању захтева, представља повреду начела да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд утврди повреду означених начела и права, поништи оспорене акте и утврди право подносиоца 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 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 46-035693/2014 од 2. октобра 2014. године одбачен је као неуредан захтев Ј. М, овде подносиоца уставне жалбе, за враћање имовине иза бившег власника К. М. (даље у тексту: предметни захтев). У образложењу закључка је констатовано да су уз захтев приложени,

поред осталог: пописни лист Комисије за конфискацију имовине при Среском народном одбору Бачка Паланка број 1595 од 11. новембра 1945. године и одлука Комисије за конфискацију имовине при Среском народном одбору Бачка Паланка број 1595 од 11. новембра 1945. године. Даље је наведено: да уз захтев нису приложени докази прописани одредбом члана 42. став 4. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, и то изводи из матичних књига рођених, односно умрлих, као ни решење о наслеђивању иза бившег власника, из којих би се несумњиво утврдила правна веза подносиоца са бившим власником, у складу са одредбом члана 42. став 4. тачка 4) Закона; да се, сагласно одредби члана 43. став 1. Закона, захтев који не садржи обавезне податке из члана 42. став 7. одбацује као неуредан; да је, с обзиром на изложено, одлучено као у диспозитиву закључка.

Оспореном пресудом Управног суда У. 14293/14 од 23. октобра 2015. године одбијена је као неоснована тужба подносиоца уставне жалбе поднета против закључка Агенције од 2. октобра 2014. године. У образложењу оспорене пресуде је констатовано: да је подносилац у тужби навео да је уз предлог за повраћај у пређашње стање доставио допуну документације и да је тиме створена могућност да тужени поступи по његовом захтеву; да из списка предмета произлази да је подносилац 1. марта 2014. године поднео захтев за враћање имовине. Управни суд је прихватио у свему као правилне разлоге наведене у образложењу оспореног закључка Агенције и оценио да подносилац неосновано тужбом указује да је тужени орган био дужан да примени одредбе члана 58. Закона о општем управном поступку, јер се те одредбе примењују као супсидијарне, на питања која нису регулисана Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, који је *lex specialis* у односу на Закон о општем управном поступку. Будући да су Законом о враћању одузете имовине и обештећењу таксативно наведени подаци које захтев за враћање имовине мора да садржи, те да је прописано поступање у случају неуредног захтева, правилно је, по оцени тог суда, поступио тужени орган када је одбацио закључак применом одредбе члана 43. став 1. тог закона.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Узп. 808/15 од 30. марта 2016. године одбијен је захтев којим је подносилац уставне жалбе тражио преиспитивање пресуде Управног суда У. 14293/14 од 23. октобра 2015. године. По оцени Врховног касационог суда, побијана пресуда донета је без повреде правила поступка, уз правилну примену материјалног права, будући да је у поступку несумњиво утврђено да подносилац уз захтев за враћање имовине није доставио законом прописане доказе, те је исти правилно првостепеним закључком одбачен. Врховни касациони суд је, полазећи од одредбе члана 11. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, којом је предвиђено да се поступак 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, нашао да се одредбе Закона о општем управном поступку не могу применити када је Законом о враћању одузете имовине и обештећењу прописано другачије.

Закључком Агенције број 46-022043/2014 од 7. новембра 2014. године, којим подносилац уставне жалбе указује на неједнако поступање Агенције, стављен је ван снаге закључак од 31. октобра 2014. године, којим је одбачен као неуредан захтев Л. Ј. и Ла. Ј, за враћање имовине одузете од бивше власнице Жужане Јожа, поднет 26. фебруара 2014. године. У образложењу закључка је наведено: да је Агенција 31. октобра 2014. године донела закључак о одбацивању захтева као неуредног, јер уз захтев није достављена документација прописана законом; да је поднеском од 31. октобра 2014. године, пре него што је закључак експедован из Агенције, пуномоћник подносилаца доставио обавезне доказе из члана 42. став 4. тач. 1) и 4) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, због чијег је недостатка и донет закључак о одбацивању захтева.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац указује у уставној жалби, утврђено је: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3.); 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.).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред већ наведених уставних одредаба, релевантне су и следеће одредбе закона:

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) 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 захтев садржи следеће податке – о бившем власнику - име, име једног родитеља и презиме, датум и место рођења, пребивалиште, односно боравиште у време одузимања имовине и држављанство, односно назив и седиште задужбине (члан 42. став 3. тачка 1), о правној вези подносиоца захтева са бившим власником (члан 42. став 3. тачка б)); да се за податке из става 3. тач. 1) и 5) овог члана уз захтев прилажу следећи докази – извод из матичне књиге рођених, односно умрлих, извод из регистра у коме је задужбина уписана, пуномоћје, а ако подносилац захтева нема стално пребивалиште на територији Републике Србије и пуномоћје за лице овлашћено за пријем писмена, као и други доказ на основу којег се могу несумњиво утврдити тражени подаци (члан 42. став

4. тачка 1)), да се за податке из става 3. тачка б) овог члана уз захтев прилажу следећи докази – извод из матичне књиге, решење о наслеђивању, извод из регистра правних лица, односно други доказ на основу којег се може несумњиво утврдити правна веза подносиоца захтева са бившим власником (члан 42. став 4. тачка 4)); да захтев мора да садржи податке из става 3. тач. 1), 2), 5) и 6) овог члана и да се уз захтев обавезно прилажу докази из става 4. тач. 1), 3) и 4) 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“, др. 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.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да Агенција није могла да одбаци његов захтев за враћање имовине, пре него што му остави рок за достављање документације потребне за одлучивање о захтеву. Подносилац, с тим у

вези, истиче да је Агенција различито поступала у зависности од тога да ли је та документација допуњена пре или након експедиције закључка о одбацивању захтева.

Уставни суд је, полазећи од уставноправних разлога изнетих у уставној жалби, констатовао да подносилац преваходно 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. 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 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.

Уставни суд констатује да је Управни суд у образложењу оспорене пресуде, којом је оцењивао законитост закључка Агенције од 2. октобра 2014. године по тужби подносиоца уставне жалбе, оценио неоснованим његове наводе да је Агенција требало да примени одредбе члана 58. Закона о општем управном поступку, налазећи да је поступање са захтевом који не садржи прописане податке изричито прописано Законом о враћању одузете имовине и обештећењу. Наведену оцену прихватио је и Врховни касациони суд у оспореној пресуди Узп. 808/15 од 30. марта 2016. године.

Оцењујући уставноправну прихватљивост становишта израженог у оспореној пресуди 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 се решењима не може угрозити положај једне стране у поступку и тиме довести у питање остварење заштите њених права у поступку, односно

уводити неједнако поступање према странкама у поступку (наведени правни став Суд је изразио, поред осталих, у одлукама IУз-17/2011 од 23. маја 2013. године и Уж-638/2011 од 11. јула 2014. године). 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 изразио, поред осталих, у одлукама Уж-3313/2016 од 8. фебруара 2018. године и Уж-733/2016 од 7. децембра 2017. године (видети на интернет страници: www.ustavni.sud.rs).

Уставни суд је имао у виду да странка у управном поступку може већ приликом подношења захтева надлежном органу истаћи да није у могућности да прибави доказе потребне за одлучивање о захтеву, 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 подносиоца уставне жалбе да уреди захтев, нити га је упозорила да ће исти, у противном, бити одбачен, чиме је ономогућила подносиоца да у току поступка достави доказе на основу којих се може утврдити правна веза између њега и бившег власника. По оцени

овога суда, нема уставноправног утемељења правни став који произлази из оспорених аката – да се уредност захтева за враћање одузете имовине процењује искључиво према стању у тренутку његовог подношења, јер би то значило да подношење захтева уз који нису приложени потребни докази, *ipso iure* има за последицу одбацивање захтева као неуредног, те се наведена последица не би могла избећи ни ако би Агенција те доказе примила у току поступка, пре него што се закључак о одбацивању достави странци. Суд, с тим у вези констатује да је у предмету Агенције број 46-022043/2014 стављен ван снаге закључак о одбацивању захтева за враћање имовине, јер су докази из члана 42. став 4. тач. 1) и 4) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу достављени пре него што је закључак о одбацивању захтева експедован из Агенције. Из наведеног следи да је у том предмету, упркос томе што уз захтев нису били приложени докази који се обавезно морају приложити, изостала примена одредбе члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да је оспореним закључком Агенције од 2. октобра 2014. године подносиоцу уставне жалбе ускраћено право да његов захтев за враћање имовине буде суштински размотрен, а да је Управни суд у оспореној пресуди пропустио да спроведе делотворну контролу законитости оспореног управног акта. По налажењу Уставног суда, ни оспорена пресуда Врховног касационог суда није прихватљива са уставноправног становишта, будући да је и тај суд оценио да није било места примени одредаба члана 58. Закона о општем управном поступку. Уставни суд је, имајући у виду све наведено, 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 тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Врховног касационог суда Узп. 808/15 од 30. марта 2016. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 14293/14 од 23. октобра 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд није разматрао уставну жалбу са становишта начела и осталих права истакнутих у уставној жалби, јер је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорену пресуду Врховног касационог суда.

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 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, између осталих, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети на интернет страници: www.ustavni.sud.rs).

8. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-10968/2018 од 17. јануара 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Ни управни орган, нити Управни суд нису дали образложење о томе да ли су ценили доказе које је подносилац приложио, а уколико јесу, из ког разлога они нису прихваћени, те иако је чланом 222. став 2. Закона о општем управном поступку важећег у време решавања ове управне ствари било прописано да се у жалби могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку, у образложењу другостепеног решења није наведено да ли су цењени докази које је подносилац приложио уз допуну жалбе, а Управни суд је само преузео образложење другостепеног органа. Стога образложење оспорене пресуде не задовољава стандард права на образложену судску одлуку, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је Уставни суд усвојио уставну жалбу, поништио оспорену пресуду и одредио да се донесе нова одлука о тужби подносиоца изјављеној против предметног решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, наглашавајући при томе да није надлежан да утврђује да ли су испуњени услови за признавање права из пензијског и инвалидског осигурања подносиоцу уставне жалбе, нити се овом одлуком прејудуцира одлука надлежног органа о томе, под условом да се постојање тих услова утврди у поступку спроведеном у складу са материјалним и процесним законом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Б. С. и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 6424/16 од 13. октобра 2016. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Нишу У. 6424/16 од 13. октобра 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција број 01-02/182.6.4 2332/16 од 10. марта 2016. године.

Образложење

1. Б. С. из Призрена је, 15. новембра 2016. године, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Нишу У. 6424/16 од 13. октобра 2016. године, због повреде начела и права из чл. 21, 32. и 36. став 1. Устава Републике Србије, те начела и права загарантованих одредбама чл. 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено да нису прихваћени докази које је подносилац доставио за признавање траженог права из пензијског и инвалидског осигурања, односно обрасци М4 које је подносилац оверио у општини Призрен.

2. Сагласно члану 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У 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 приложену документацију, као и у списе предмета Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и списе предмета Управног суда У. 6424/16, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција број 01-02/182.6.4 2332/16 од 10. марта 2016. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца коју је изјавио против привременог решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Чачак број 182.1-1 00279/15 од 24. децембра 2015. године, а којим је одбијен захтев подносиоца за признавање права на старосну пензију. У образложењу другостепеног решења је наведено да копије пријава о утврђеном личном доходу и стажу осигурања - обрасци М4 се не могу сматрати доказом о оствареним зарадама, односно накнадама зарада, јер исте нису регистроване у матичној евиденцији о осигураницима, исте не садрже печат фонда ни потпис овлашћеног лица, што значи да нису преузете у законом прописаном поступку који подразумева проверу тачности података који су унети у пријаве на основу јавних исправа и евиденција прописаних законом.

Против наведеног коначног управног акта подносилац је 12. априла 2016. године поднео тужбу, у којој је, између осталог, наведено: да је другостепени орган био у обавези да прихвати нове доказе које је подносилац доставио уз допуну жалбе, односно оверене копије образаца М4; да је у образложењу наведено да се одбија захтев за признавање права на старосну пензију, што

је „велика грешка“, јер је на основу налаза и мишљења инвалидске комисије број 458 од 28. октобра 2015. године утврђен потпуни губитак радне способности, односно да се подносиоцу морало признати право на инвалидску пензију. Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 6424/16 од 13. октобра 2016. године тужба подносиоца је одбијена као неоснована. Образложење оспорене пресуде је идентично образложењу које је дато у решењу другостепеног органа управе.

Уставни суд даље констатује да се у достављеним списима предмета налазе: решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Чачак број 181.1-1 279/15 од 24. децембра 2015. године, којим је одбијен захтев подносиоца за признавање права на инвалидску пензију, као и жалба подносиоца и допуна жалбе изјављене против тог решења, али да се у списима предмета не налази решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Чачак број 182.1-1 00279/15 од 24. децембра 2015. године, а којим је одбијен захтев подносиоца за признавање права на старосну пензију. У списима се налазе копије М4 образаца за 1972 - 1996. годину, оверене од стране општине Призрен број 23/16 од 2. фебруара 2016. године.

4. Одредбама члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац, поред осталог, указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14) било је прописано: да се права из пензијског и инвалидског осигурања остварују код фонда (члан 82.); 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 пензијски стаж и зараде, као и друге чињенице од утицаја на стицање и утврђивање права, узимају у обзир при остваривању права из пензијског и инвалидског осигурања, на основу података утврђених у матичној евиденцији (члан 85. став 1.); да је фонд дужан да осигураницима и корисницима права пружа стручну помоћ у поступку (члан 88. став 2.); да фонд води матичну евиденцију о осигураницима, обвезницима плаћања доприноса и корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања (члан 125.); да послодавац подноси пријаве података за матичну евиденцију (члан 132. тачка 1)); да својство осигураника, стаж осигурања, зараде, накнаде зараде, основице осигурања, односно уговорене накнаде које се узимају за утврђивање висине права утврђује фонд на основу пријава података из члана 132. овог закона, уношењем података у матичну евиденцију (члан 140. став 1.); да фонд обезбеђује непосредно, ефикасно, рационално и законито остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања и организује обављање послова за спровођење осигурања (члан 151. тачка 5)).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01) било је прописано: 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 на основу одлучних чињеница утврђених у поступку, орган надлежан за решавање доноси решење о управној ствари која је предмет поступка (члан 192. став 1.).

Одлуком о привременој надлежности за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања за осигуранике и лица са подручја АП Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 36/07) (у даљем тексту: Одлука) предвиђено је да решење о правима из пензијског и инвалидског осигурања за осигуранике и лица која бораве на подручју АП Косово и Метохија, а последње осигурање је са подручја општине Призрен, доноси филијала Чачак (члан 2. тачка 2.); да Служба дирекције Фонда у Приштини обавља, поред осталог, послове претраживања и уноса из базе скенираних образаца М-4, претраживања и уноса података са микрофилма и ЦД, уноса података из пријава података за матичну евиденцију осигураника са територије АП Косово и Метохија и претраживања и уноса података у поступку комплетирања предмета за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања и достављања прикупљених и унетих података филијали надлежној за доношење решења (члан 8. став 2.).

5. Оцењујући основаност уставне жалбе у погледу повреде права на правично суђење, Уставни суд, пре свега, наглашава да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли је појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено Уставом зајемчено право подносиоца. Уставни суд није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови и други државни органи и организације којима су поверена јавна овлашћења тумачили позитивноправне прописе. Уставни суд указује да је изван његове надлежности да процењује правилност закључака судова или других органа у погледу оцене доказа, осим уколико је ова оцена очигледно произвољна.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспорена пресуда донета од стране законом установљеног суда, који је одлучио на основу чињеница утврђених у поступку пред органима управе. Уставни суд подсећа да се приликом разматрања гаранција из члана 32. став 1. Устава не сме застати на формалном испитивању да ли су оне поштоване, већ се мора ићи и корак даље, тј. оспорена одлука се мора сагледати и у светлу гаранција које нису изричито предвиђене. Једна од таквих гаранција се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку (са тим у вези, видети одлуку Европског суда за људска права *Ruiz Torija iprošiv 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. Судска одлука не може да буде без икаквог об-

разложења, нити оно не сме да буде лапидарног карактера (видети одлуке Европског суда за људска права: *Georgiadis* *iprošiv* *Грчке*, од 29. маја 1997. године, § 43; *Higgins* *и остали* *iprošiv* *Француске*, од 19. фебруара 1998. године, § 43.). Обавеза образложења судске одлуке, међутим, не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе (у том смислу видети и одлуку Европског суда за људска права *Van de Hurk* *iprošiv* *Холандије*, од 19. априла 1994. године, § 61.). То нарочито важи за образложења одлука судова правног лека у којима су прихваћени аргументи изнети у одлукама нижих судова. Међутим, за оцену да ли су у тим случајевима испуњени стандарди права на правично суђење неопходно је сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке нижег суда. Овај захтев је утолико значајнији уколико странка није била у могућности да усмено изнесе своју ствар у току поступка (реч је о ставу израженом у одлуци Европског суда за људска права: *Helle* *iprošiv* *Финске*, од 19. децембра 1997. године, § 60.).

Са друге стране, Уставни суд констатује да решавање суда у управном спору има своје особености, које се, између осталог, огледају у начелу законитости и начелу ослањања суда на утврђено чињенично стање у управном поступку. С обзиром на то да се у управном спору проверава законитост коначног управног акта на подлози чињеница утврђених у управном поступку, то не постоји обавеза суда да образлаже све наводе тужбе уколико су они већ истицани у управном поступку који је претходио управном спору и у ком поступку су ти наводи оцењени.

Подносилац је у поднетој тужби указао да је уз допуну жалбе доставио оверене копије образаца М4, које је другостепени орган био у обавези да прихвати, али да их другостепени орган управе није уопште разматрао.

Уставни суд констатује да је у образложењу другостепеног решења наведено да се копије пријава о утврђеном личном доходу и стажу осигурања - обрасци М4 не могу сматрати доказом о оствареним зарадама, односно накнадама зарада, јер исте нису регистроване у матичној евиденцији о осигураницима и исте не садрже печат фонда ни потпис овлашћеног лица, а да је образложење оспорене пресуде идентично образложењу које је дато у решењу другостепеног органа управе. Уставни суд даље указује да се ни другостепени управни орган, нити Управни суд нису изјаснили о наводима подносиоца да је уз допуну жалбе приложио оверене копије М4 образаца, као и о другим наводима које је подносилац истицао током управног поступка.

Уставни суд напомиње да је Законом о општем управном поступку усвојено начело слободне оцене доказа, које у суштини значи да орган по свом уверењу одлучује које ће чињенице узети као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа засебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка (члан 10.). Последица тога је да Закон о општем управном поступку не одређује рангирање доказних средстава по коме би једно имало увек већу снагу него неко

друго средство. Међутим, овакав систем слободне оцене доказа налаже потребу да се нађе заштита од евентуалне злоупотребе слободе која по овом начелу припада органу који води поступак. Јемство да ће орган непристрасно оценити доказе лежи и у његовој дужности да за своју оцену изнесе разумљиве разлоге у одлуци. Из наведеног, ван сумње, произлази да орган управе у образложењу своје одлуке мора јасно да наведе разлоге због којих је једном доказном средством поклонио веру, а другом није, а исту обавезу потом има и Управни суд који цени законитост тако донетог коначног управног акта.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд оцењује да ни управни орган, нити Управни суд нису дали образложење о томе да ли су ценили доказе које је подносилац приложио, те уколико јесу, из ког разлога исти нису прихваћени. Уставни суд поново указује да је изван његове надлежности да процењује квалитет закључака судова или других органа у погледу оцене доказа. Уставни суд указује да је, сагласно члану 222. став 2. Закона о општем управном поступку, било прописано да се у жалби могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку. Међутим, у образложењу решења другостепеног органа управе није наведено да ли су уопште цењени докази које је подносилац приложио уз допуну жалбе, а Управни суд је само преузео образложење другостепеног органа управе. Имајући све изречено у виду, Уставни суд је мишљења да образложење оспорене пресуде не задовољава стандард права на образложену судску одлуку, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

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 у односу на истакнуту повреду права на правично суђење, а у тачки 2. изреке поништио оспорену пресуду и одредио да Управни суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца изјављеној против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција број 01-02/182.6.4 2332/16 од 10. марта 2016. године.

Уставни суд наглашава да није надлежан да утврђује да ли су испуњени услови за признавање права из пензијског и инвалидског осигурања подносиоцу уставне жалбе, нити се овом одлуком прејудуцира одлука надлежног органа о томе, под условом да се постојање тих услова утврди и оцени у поступку који је спроведен у складу са материјалним и процесним законом.

6. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)

Одлучивањем првостепеног органа у скраћеном поступку, без одржавања усмене расправе, што је противно одредбама члана 139. тач. 1) и 2) Закона о општем управном поступку, подносилац уставне жалбе онемогућен је да заштити своја права у поступку пред тим органом. Имајући у виду да другостепено решење, ни оспорена пресуда не садрже наводе о чињеницама које су утврђене и доказима који су изведени у поступку вођеном по захтеву ЗЗ „М.“ из Г, због наведених пропуста оспорена пресуда не испуњава гаранције права на образложену одлуку, као саставног дела права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, због чега је Уставни суд у овом делу усвојио уставну жалбу, наглашавајући при томе да није надлежан да утврђује да ли су у конкретном случају испуњени услови за враћање имовине која је предмет захтева, нити да прејудицира одлуку надлежног органа о томе, под условом да се постојање тих услова утврди у поступку који је спроведен у складу са законом.

У преосталом делу, у коме је тражено да се утврди повреда права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава, уставна жалба је преурањена, јер ће након поништавања оспорене пресуде Управног суда овом одлуком Уставног суда, поново бити испитана законитост решења којим је окончан управни поступак.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба привредног друштва „У.“ д.о.о. и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 17994/15 од 23. јуна 2016. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 17994/15 од 23. јуна 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00186/2014-07 од 7. децембра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „У.“ д.о.о. Г, општина Пожега, преко пуномоћника Д. П, адвоката из Пожеге, поднело је Уставном суду, 30. септембра 2016. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 17994/15 од 23. јуна 2016. године, због повреде права на правично суђење

и на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи да надлежни првостепени орган у поступку који је претходио доношењу решења од 6. марта 2015. године није поштовао одредбу члана 139. Закона о општем управном поступку да у двостраначкој управној ствари одржи јавну расправу и да утврди правно релевантне чињенице за примену одредбе члана 95. Закона о задругама, већ је донео решење по скраћеном поступку, па је без одржане јавне расправе, без извођења доказа вештачењем и без омогућавања подносиоцу да се изјасни о предмету одлучивања, усвојио предлог предлагача Земљорадничке задруге „М.“ из Г. и „одузео од подносиоца сву непокретну и покретну имовину и предао је предлагачу“.

Подносилац уставне жалбе даље наводи да је на све ове пропусте првостепеног органа указивао у жалби поднетој Министарству финансија, као и у тужби поднетој Управном суду, али да ни другостепени орган, нити надлежни суд нису оценили ове његове наводе, иако је исти суд раније, а пре њега Врховни суд Србије, указивао управним органима на ове пропусте и три пута из ових разлога уважавао тужбе подносиоца уставне жалбе и поништавао другостепена решења. Подносилац, с тим у вези, наводи да је Управни суд - Одељење у Крагујевцу у пресуди У.2413/10 од 12. јануара 2012. године истакао да није јасно зашто је тужени орган одустао од својих раније датих разлога у образложењу решења од 19. фебруара 2009. године.

У уставној жалби се, такође, наводи: да управни органи и Управни суд у својим одлукама цитирају одредбу члана 95. Закона о задругама, али упорно избегавају обавезну фазу управног поступка у којој треба појединачно за сваку ствар утврдити извор, начин и време стицања, па оценом изведених доказа утврдити да ли те ствари чине задружну својину и да ли се у статусним променама без накнаде налазе код подносиоца; да предлагач Земљорадничка задруга „М.“ из Г. није у свом предлогу понудила ниједан правно релевантан доказ о стицању задружне својине, а да је, насупрот томе, подносилац за сваку „честицу“ имовине понудио исправе о начину стицања и предложио извођење доказа вештачењем од стране вештака економско-финансијске струке, како би се оценили извори финансирања и време стицања појединих ствари.

Подносилац уставне жалбе указује: да је друштвена имовина којом се служило предузеће „У.“ Г. приватизована у законито спроведеној приватизацији; да се не може рећи да је било који део имовине бивше задруге пренет без накнаде, али, уколико јесте, то се мора утврдити; да има огромне дугове према бившим власницима национализоване, експроприсане и конфисковане имовине, коју је бивша задруга продала и опет дошла у губитке; да је за бројне објекте подносилац био инвеститор, о чему постоје исправе; да је задруга продала бројна возила машинског парка, а сада предлаже да се подносилац обавезе да јој врати баш та возила; да је о наведеним трансакцијама доставио доказе и предложио вештачење, али да су надлежни органи

донели одлуке без икаквих доказа, лишавајући га права на имовину, без омогућавања да се на расправи изјасни о својим правима.

Уставном жалбом се предлаже да 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, списе предмета Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 17994/15 и целокупну приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Решењем Одељења за привреду и локални економски развој Општинске управе Пожега 03 број 462-6/2012 од 6. марта 2015. године, у ставу првом диспозитива, усвојен је предлог предлагача Земљорадничке задруге „М.“ из Г. за враћање задружне имовине, па су предлагачу као задружна имовина враћене непокретности побројане у тачки А, грађевински објекти побројани у тачки Б и покретне ствари побројане у тачки В. Истим решењем, у ставу другом диспозитива, обавезан је противник предлагача предузеће „У.“ д.о.о. Г, овде подносилац уставне жалбе, да непокретности, грађевинске објекте и ствари из става 1. тач. А, Б и В преда предлагачу у посед и на коришћење у року од 15 дана од дана правноснажности тог решења. У образложењу решења је констатовано: да је тај орган донео решење од 18. септембра 2012. године, којим је одбио предлог Земљорадничке задруге „М.“ из Г. за враћање задружне имовине и да је одбијена жалба предлагача изјављена против тог решења, али да је у извршењу пресуде Управног суда У. 3869/13 од 21. августа 2014. године, којом је уважена тужба те задруге, поништено наведено решење и предмет враћен на поновно одлучивање; да је пресудом Управног суда У. 5110/12 од 20. марта 2014. године уважена тужба подносиоца уставне жалбе и поништено решење другостепеног органа од 30. марта 2012. године; да је наведеним решењем одбијена жалба подносиоца уставне жалбе изјављена против решења од 15. маја 2009. године, којим је усвојен предлог Опште земљорадничке задруге „М.“ из Г; да је Управни суд своју одлуку образложио тиме да је пре доношења пресуде та задруга изгубила страначку способност, правноснажношћу решења Привредног суда у Ужицу Ст. 223/11 од 1. фебруара 2012. године; да је у извршењу пресуде Управног суда У. 5110/12 од 20. марта 2014. године поништено решење првостепеног органа од 15. маја 2009. године и предмет враћен на поновни поступак, након чега је исти орган обуставио поступак по предлогу Опште земљорадничке задруге „М.“

из Г. Првостепени орган је даље навео да је другостепени орган у решењу од 13. новембра 2014. године истакао да се не могу прихватити наводи из побијаног решења од 18. септембра 2012. године да се ради о истоветној имовини, због чега је наложио да се поново одлучи о основаности захтева Земљорадничке задруге „М.“ из Г, имајући у виду примедбе из тог решења и пресуде У. 5110/12 од 20. марта 2014. године. Првостепени орган је одлуку донету у поновном поступку засновао на одредбама чл. 95. и 96. Закона о задругама, „имајући у виду да је у досадашњем току поступка утврђено јасно чињенично стање, а нарочито узимајући у обзир пресуде Управног суда У. 3869/13 од 21. августа 2014. године и У. 5110/12 од 20. марта 2014. године, у погледу задружне имовине која се налази на коришћењу код подносиоца уставне жалбе и да је наведена задружна имовина предмет поднетог предлога новоосноване Земљорадничке задруге „М.“ из Г“. Првостепени орган је, такође, навео да је одлуку донео сагласно одредбама члана 131. став 1. тач. 1) и 2) Закона о општем управном поступку, с обзиром на то да је „предлагач у свом захтеву од 27. јула 2012. године навео чињенице и доказе на основу којих се може утврдити стање ствари, као и да је непосредним увидом, односно на основу службених доказа којима располаже, решио ову управну ствар“. У решењу је, такође, наведено да је поступљено на наведени начин, „нарочито имајући у виду трајање поступка у овој правној ствари, као и начело економичности поступка...пошто су чињенице и околности за доношење одлуке у овом предмету довољно разјашњене“.

Решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00186/2014-07 од 7. децембра 2015. године одбијене су жалбе „Земљорадничке задруге „У.“ д.о.о. из Г.“ и Земљорадничке задруге „М.“ из Г. изјављене против решења Одељења за привреду и локални економски развој Општинске управе Пожега 03 број 462-6/2012 од 6. марта 2015. године. Другостепени орган је у решењу констатовао да је у жалби Земљорадничке задруге „У.“ д.о.о. из Г, поред осталог, наведено: да је првостепени орган одлучивао у овој управној ствари у скраћеном поступку и да није утврдио које ствари чине задружну имовину. Оцењујући ове наводе жалбе неоснованим, другостепени орган је истакао да су у конкретном случају све чињенице релевантне за одлучивање утврђене у ранијем поступку и да су странке више пута саслушаване у вези тих чињеница, те да је предлагач уз свој захтев приложио све доказе које је подносила Општа земљорадничка задруга „М.“ из Г. и који су оцењени као валидни, пре него што је у односу на њу обустављен поступак.

Подносилац уставне жалбе је у тужби поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00186/2014-07 од 7. децембра 2015. године навео: да се предлог Земљорадничке задруге „М.“ из Г. „позивао на списе предмета“ у коме се поступало по захтеву Опште земљорадничке задруге „М.“ из Г; да је првостепени орган имао увид само у предлог за враћање задружне имовине, а да су се списи наведеног предмета налазили у Основном јавном тужилаштву у Пожеги; да је у образложењу решења требало приказати садржину исправа и дати

оцену доказа, на шта је указано у жалби; да је обавезан да преда ствари које се уопште не налазе код њега, јер је бивша Општа земљорадничка задруга „М.“ из Г. отуђила тачно одређена возила у време док су се налазила у њеном поседу и да се уговори о купопродаји тих возила налазе у списима предмета чији је поступак обустављен; да је обавезан да преда предлагачу зграду „З.“ у Г, иако су та зграда и парцела на којој се налази правноснажном судском одлуком досуђени Месној заједници Г. пре десет година, а да се исто односи на непокретности у Л; да је обавезан да преда парцелу са комплексом објеката, који су били власништво С.П, од кога је та имовина конфискована, а потом враћена његовим власницима, након чега су му је они продали.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 17994/15 од 23. јуна 2016. године одбијена је као неоснована тужба којом је подносилац уставне жалбе побијао законитост наведеног коначног решења Министарства финансија. У образложењу оспорене пресуде је констатовано да из побијаног решења произлази оцена туженог органа да је правилно поступио првостепени орган када је решењем од 6. марта 2015. године оценио да су испуњени услови из члана 95. Закона о задругама. Налазећи да је у управном поступку утврђено да је имовина која је предмет предлога за повраћај на коришћењу код подносиоца уставне жалбе и да Земљорадничка задруга „М.“ из Г. послује на подручју на којој је делатност обављала задруга која је била власник имовине чији се повраћај тражи, Управни суд је оценио да је тужени орган правилно одлучио да одбије жалбу подносиоца и да та одлука није доведена у сумњу наводима тужбе. У записнику са усмене јавне расправе констатовано је да пуномоћник тужиоца остаје при наводима из тужбе и предлогу да се побијано решење поништи и предмет врати на поновни поступак, те да је Управни суд одредио да се изведе доказ увидом и читањем списка органа достављених уз одговор на тужбу и писмена приложених уз одговор заинтересованог лица и на расправи.

Решењем Привредног суда у Ужицу од 29. јуна 2010. године отворен је стечајни поступак над Општом земљорадничком задругом „М.“ из Г. због трајније неспособности плаћања (став 1.), утврђено да не постоји интерес поверилаца и стечајног дужника за спровођење стечајног поступка (став 2.) и закључен стечајни поступак над том задругом (став 3.).

Пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У.2413/10 од 12. јануара 2012. године уважена је тужба подносиоца уставне жалбе и поништено решење другостепеног органа од 18. јуна 2010. године, а предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање. У образложењу пресуде је наведено: да је решењем првостепеног органа од 15. маја 2009. године усвојен предлог предлагача Опште земљорадничке задруге „М.“ из Г. за враћање задружне имовине и обавезан подносилац уставне жалбе да предлагачу преда у посед и на коришћење непокретности, грађевинске објекте и покретне ствари означене у решењу; да је наведено решење донето у извршењу решења другостепеног органа који је указао на потребу да се, ради утврђивања чињеничног стања, одреди поновно вештачење са истим или другим вештацима, односно вештачење од стране научне или стручне организације;

да првостепени орган није поступио по налогу туженог органа, већ је без одржане расправе и одређивања поновног вештачења, донео решење од 15. маја 2009. године; да тужени орган није навео разлоге због којих је одустао од својих раније датих разлога у образложењу решења од 19. фебруара 2009. године.

Пресудом Управног суда У. 3869/13 од 21. августа 2014. године уважена је тужба Земљорадничке задруге „М.“ из Г. и поништено решење другостепеног органа од 23. јануара 2013. године, којим је постало коначно решење о одбијању захтева те задруге за враћање задружне имовине. Управни суд је истакао: да је управни спор у предмету тог суда У. 5110/12, на који се позвао тужени орган, окончан, тако што је уважена тужба подносиоца уставне жалбе и поништено побијано решење; да је предлогом Земљорадничке задруге „М.“ из Г. „обухваћена задружна имовина на коришћењу противника предлагача, као и раније поднетим предлогом“ Опште земљорадничке задруге „М.“ из Г. за враћање задружне имовине, о коме је одлучено решењем од 15. маја 2009. године; да је „противник предлагача против тог решења изјавио жалбу и да од одлуке органа о жалби зависи останак у правном промету одлуке по предлогу Земљорадничке задруге „М.“ из Г. за враћање задружне имовине“.

Земљорадничка задруга „М.“ из Г. је поднеском од 11. јануара 2019. године доставила Уставном суду „одговор на уставну жалбу у предмету Уж-7442/2016“, у коме је изнела мишљење да су наводи подносиоца уставне жалбе „само поновљени покушаји да одуговлачи цео ток поступка повраћаја задружне имовине“. У прилогу поднеска достављен је извештај о „целом току поступка повраћаја задружне имовине са наведеним свим одлукама и актима надлежних државних органа, који се налазе у предмету“.

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.).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведених уставних одредаба, релевантне су и следеће одредбе закона:

Законом о задругама („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 34/06), који је био на снази на дан подношења предметног захтева за враћање задружне имовине, било је прописано: да ће имовина која је била у власништву задруга и задружних савеза, односно савеза задруга, после 1. јула 1953. године, а која је организационим односно статусним променама или на други начин пренета без накнаде другим корисницима који нису задруге или задружни савези, бити враћена задрузи исте врсте чија је имовина била, односно задружном савезу, који врши функцију задружних савеза чија је имовина била, а ако ње нема онда

задрузи исте врсте која послује на подручју на коме је пословала задруга која је била власник имовине чији се повраћај тражи, односно задружном савезу који врши функције задружног савеза односно савеза задруга чија је имовина била (члан 95.); да задруга, односно задружни савез из претходног члана подноси захтев за враћање имовине правном лицу коме је имовина пренета без накнаде, односно његовом правном следбенику (члан 96. став 1.); да у случају да се у року од 60 дана од дана подношења захтева из става 1. овог члана, не постигне споразум о враћању имовине, подносилац захтева може у року од две године од дана ступања на снагу овог закона, односно од дана формирања новоосноване задруге, покренути управни поступак пред надлежним општинским органом (члан 96. став 2.); да ако се имовина из чл. 95. и 96. овог закона не може вратити у облику у коме је пренета без накнаде, подносилац захтева има право да тражи новчану противвредност имовине ако се са обвезником враћања имовине не споразуме да се враћање имовине изврши у другим стварима и правима (члан 97. став 1.).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да орган може по скраћеном поступку решити управну ствар непосредно (члан 131. став 1.), ако је странка у свом захтеву навела чињенице или поднела доказе на основу којих се може утврдити стање ствари, или ако се то стање може утврдити на основу општепознатих чињеница или чињеница које су органу познате (тачка 1)) и ако се стање ствари може утврдити непосредним увидом, односно на основу службених података којима орган располаже, а није потребно посебно саслушање странке ради заштите њених права, односно правних интереса (тачка 2)); да се посебан испитни поступак спроводи кад је то потребно ради утврђивања одлучних чињеница и околности које су од значаја за разјашњење управних ствари или ради давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе (члан 132. став 1.); да службено лице које води поступак одређује, по својој иницијативи или по предлогу странке, усмену расправу у сваком случају кад је то корисно за разјашњење управне ствари (члан 139.), а мора је одредити у управним стварима у којима учествују две странке или више странака са супротним интересима (тачка 1)) или кад треба да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак (тачка 2)).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је повређено право на правично суђење тиме што је надлежни орган уважио захтев Земљорадничке задруге „М.“ из Г. и као задружну имовину вратио тој задрузи сву његову непокретну и покретну имовину, а да пре тога није одржао јавну расправу, извео доказ вештачењем, нити му омогућио да се изјасни о предмету одлучивања. Подносилац истиче да ни другостепени орган, нити Управни суд нису оценили наводе којима је на то указивао, иако су из наведених разлога поништавана раније донета решења којима је одлучивано о предлогу за враћање предметне имовине. По мишљењу подносиоца уставне жалбе, у предметном управном поступку није утврђено да ли имовина која је предмет захтева за враћање чини задружну својину и да ли му је организационим,

односно статусним променама пренета без накнаде. Подносилац, с тим у вези, указује да је за сваку „честицу“ имовине понудио исправе о начину стицања и предложио извођење доказа вештачењем од стране вештака економско-финансијске струке, како би се оценили извори финансирања и време стицања појединих ствари, али да су управни органи одбили да спроведу доказни поступак и утврде наведене чињенице. Подносилац уставне жалбе, такође, истиче да је био инвеститор у изградњи бројних објеката, о чему постоје исправе, да је задруга продала бројна возила машинског парка, а сада је подносилац обавезан да јој врати баш та возила, те да је о наведеним трансакцијама доставио доказе и предложио вештачење.

Оцењујући основаност ових навода уставне жалбе са становишта права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да се уставна гаранција права на правично суђење, поред осталог, састоји у томе да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда. Уставни суд даље указује да се контрола законитости аката државне управе у управном спору не исцрпљује у праву странака на подношење тужбе надлежном суду, већ се остварује кроз потпуну оцену тужбених навода у циљу елиминисања из правног поретка незаконитих аката управних органа. Суд, такође, наглашава да процесна правила садржана у Закону о општем управном поступку представљају неодвојиви део процесних јемстава правичног суђења, заштићених Уставом. Наведено становиште Уставни суд је изразио, поред осталих, у одлукама Уж-7059/2012 од 9. јула 2015. године и Уж – 3676/2015 од 17. новембра 2016. године.

Уставни суд је најпре констатовао да је решење првостепеног органа од 6. марта 2015. године донето по скраћеном поступку, сагласно одредбама члана 131. став 1. тач. 1) и 2) Закона о општем управном поступку, јер је тај орган нашао да су у захтеву за враћање имовине поднетом 27. јула 2012. године наведене чињенице и докази на основу којих се може утврдити стање ствари, те је „непосредним увидом, односно на основу службених доказа којима располаже, решио ову управну ствар“, „имајући у виду трајање поступка у овој правној ствари, као и начело економичности поступка...пошто су чињенице и околности за доношење одлуке у овом предмету довољно разјашњене“. Другостепени орган је у свом решењу истакао да су све чињенице релевантне за одлучивање утврђене у поступку по захтеву Опште земљорадничке задруге „М.“ из Г. и да је Земљорадничка задруга „М.“ из Г. уз свој захтев приложила све доказе које је подносила Општа земљорадничка задруга „М.“ из Г. и који су оцењени као валидни, пре него што је у односу на њу обустављен поступак. Управни суд је у оспореној пресуди навео да је у управном поступку утврђено да је имовина која је предмет захтева за враћање на коришћењу код подносиоца уставне жалбе и да Земљорадничка задруга „М.“ из Г. послује на подручју на којој је делатност обављала задру-

га која је била власник имовине чији се повраћај тражи, те да се наводима тужбе не доводи у сумњу правилност одлуке туженог органа.

Из наведених одредаба раније важећег Закона о управном поступку, по оцени Уставног суда, произлази да се управна ствар може решити по скраћеном поступку, по правилу, у једностраначким управним стварима у којима се поступак води по захтеву странке, када је она сама поднела све што је неопходно као чињенични основ за доношење решења, односно ако се правно релевантно чињенично стање може утврдити на основу општепознатих чињеница или чињеница које су органу познате. Орган може одлучити на наведени начин и у случају да се стање ствари може утврдити непосредним увидом, односно на основу службених података којима орган располаже, а није потребно посебно саслушање странке ради заштите њених права, односно правних интереса. С друге стране, у управним стварима у којима учествују две странке или више странака са супротним интересима или кад треба да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак, службено лице које води поступак мора одредити усмену расправу, ради утврђивања одлучних чињеница и околности које су од значаја за разјашњење управних ствари или ради давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе.

Испитујући да ли је неодржавање усмене расправе пред првостепеним органом, у конкретном случају, имало за последицу повреду Уставом гарантованог права на правично суђење, Уставни суд је имао у виду да је захтев за враћање предметне имовине првобитно поднела Општа земљорадничка задруга „М.“ из Г, која је изгубила страначку способност правноснажношћу решења Привредног суда у Ужицу Ст. 223/11 од 1. фебруара 2012. године, због чега је поступак враћања задружне имовине по захтеву те задруге обустављен. Суд, међутим, указује да су и у том поступку биле спорне чињенице од којих је зависила одлука о захтеву, па је првостепеном органу указано на потребу да се, ради утврђивања чињеничног стања, одреди поновно вештачење са истим или другим вештацима, односно вештачење од стране научне или стручне организације. Уставни суд констатује да наведени пропуст првостепеног органа није отклоњен у поступку по жалби, јер се другостепени орган позвао на то да су „оцењени као валидни“ докази које је уз свој захтев приложила Општа земљорадничка задруга „М.“ из Г, иако из пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У.2413/10 од 12. јануара 2012. године произлази да у том поступку није поново изведен доказ вештачењем, у складу са примедбама Управног суда и другостепеног органа. Уставни суд, такође, истиче да се из решења првостепеног органа од 6. марта 2015. године не може закључити које чињенице је тај орган утврдио одлучујући о захтеву Земљорадничке задруге „М.“ из Г, нити је у решењу наведена садржина доказа изведених у другом предмету тог органа, чијом је оценом утврђено да су испуњени услови за враћање предметне имовине. Управни суд је у поступку доношења оспорене пресуде одржао јавну расправу, али је на њој извео доказе „увидом у списе органа, доказе достављене уз одговор на тужбу и све исправе и поднеске“. Оспорена пресуда не садржи оцену навода тужбе којима је подносилац уставне жалбе указивао на то да је обавезан да

преда непокретне и покретне ствари које више нису у његовом власништву или су стечене теретним правним послом.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд оцењује да је одлучивањем првостепеног органа у скраћеном поступку, без одржавања усмене расправе – противно одредбама члана 139. тач. 1) и 2) раније важећег Закона о општем управном поступку, подносилац уставне жалбе онемогућен да заштити своја права у поступку пред тим органом. Имајући у виду да другостепено решење, ни оспорена пресуда не садрже наводе о чињеницама које су утврђене и доказима који су изведени у поступку вођеном по захтеву Земљорадничке задруге „М.“ из Г, овај суд сматра произвољном оцену Управног суда да су у конкретном случају испуњени услови из члана 95. Закона о задругама. Налазећи да због наведених пропуста оспорена пресуда не испуњава гаранције права на образложену одлуку, као саставног дела права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд је у овом делу усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд наглашава да није надлежан да утврђује да ли су у конкретном случају испуњени услови за враћање имовине која је предмет захтева Земљорадничке задруге „М.“ из Г, нити се овом одлуком прејудицира одлука надлежног органа о томе, под условом да се постојање тих услова утврди и оцени у поступку који је спроведен у складу са законом.

6. Имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде уставног права у конкретном случају могу отклонити једино поништавањем пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 17994/15 од 23. јуна 2016. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00186/2014-07 од 7. децембра 2015. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је оценио преурањеним захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава, имајући у виду да ће, након поништавања пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 17994/15 од 23. јуна 2016. године, бити поново испитана законитост решења којим је окончан предметни управни поступак.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у преосталом делу одбацио, због непостојања Уставом и Законом утврђених претпоставки за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава
– у односу на један оспорени акт;
није повређено право на правно средство, из члана 36. став 2. Устава
– у односу на други оспорени акт
(управни поступак и управни спор)

Услови за престанак професионалне војне службе, поступак доношења и форма акта о престанку службе; правна природа наредбе председника Републике о извршењу казне за дисциплински преступ на основу правноснажне пресуде војног дисциплинског суда и правни лек против исте.

Како поступак извршења казне за дисциплинске преступе изречене правноснажном пресудом војног дисциплинског суда започиње издавањем наредбе о извршењу казне, а у конкретном случају старешина надлежан за издавање наредбе о извршењу казне губитак службе изречене подносиоцу уставне жалбе био је председник Републике и та наредба претходила је управном поступку у коме се утврђује испуњеност услова за престанак службе професионалног војног лица, то наведена наредба председника Републике није акт којим је решено о престанку професионалне војне службе подносиоца и у односу на такав акт не може се остварити правна заштита у управном или судском поступку. Стога је Уставни суд оценио да је уставноправно прихватљив закључак Врховног касационог суда у оспореном решењу Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године да за подношење захтева за преиспитивање решења Управног суда У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године нису били испуњени услови из члана 49. Закона о управним споровима, односно да нису постојале процесне претпоставке да се мериторно одлучи о наведеном ванредном правном средству, те овим решењем подносиоцу није повређено право на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава.

Полазећи од тога да подносиоцу уставне жалбе професионална служба у Војсци није могла престати оспореном наредбом председника Републике и да у извршењу те наредбе није спроведен одговарајући Законом о Војсци Србије прописан управни поступак и донета наредба о престанку професионалне војне службе, већ је једини акт који је уследио била „службена забелешка о датуму престанка службе“ од 18. марта 2008. године, која је сачињена ради спровођења наредбе председника Републике која није могла заменити наредбу о престанку службе и производити правна дејства тог акта, и којом су били утврђени битни елементи које би садржао акт о престанку службе да је био донет у законом прописаној форми и процедури, што је омогућило да тај акт буде фактички извршен и да подносиоцу престане рад у Војсци, а тиме и права, обавезе и одговорности које има лице које се налази на служби у Војсци, то је Уставни суд утврдио да иако „службена забелешка“ није означена као наредба, нити има облик и све саставне делове управног акта прописане одредбама Закона о општем управном поступку, такав акт подлеже оцени законитости, јер је непосредно утицао на радноправни статус подносиоца и имао улогу акта о

престанку службе. Како су Управни и Врховни касациони суд пропустили да утврде да ова „службена забелешка“ у погледу садржине и дејстава које је произвела има карактер акта о престанку службе, иако је од тога зависило остваривање делотворне правне заштите да би се о радноправном статусу подносиоца у Војсци решило у складу са законом, није уставноправно прихватљив ни закључак Врховног касационог суда у оспореном решењу Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године да за подношење захтева за преиспитивање решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године нису били испуњени услови из члана 49. Закона о управним споровима, па је овим решењем подносиоцу повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава, јер му је ускраћено право да се у поступку пред тим судом мериторно одлучи о захтеву за преиспитивање судске одлуке.

У преосталим деловима уставна жалба је одбачена као неблагоприятна или због недостатка Уставом и Законом о Уставном суду утврђених претпоставки за вођење поступка, односно због недостатка уставноправних разлога за тврдње о повреди истакнутих уставних права и због тога што се не ради о појединачном акту из члана 170. Устава против кога се може изјавити уставна жалба,

Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, због значаја за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Р. и утврђује да је решењем Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године.

3. Одбија се као неоснована уставна жалба М. Р. изјављена против решења Врховног касационог суда Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године због повреде права на правно средство, зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Р. из Г. код Ниша поднео је Уставном суду, 13. јануара 2016. године, преко пуномоћника М. М, адвоката из Ниша, уставну жалбу против наредбе

председника Републике ВК ПРС 4-2 од 22. фебруара 2008. године, решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године, решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године и решења Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године, због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, као и права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава.

У уставној жалби је наведено: да је на основу наредбе председника Републике ВК ПРС 4-2 од 22. фебруара 2008. године одређено извршење застареле дисциплинске казне „губитак професионалне војне службе“, те је подносиоцу „незаконито“ престао радни однос; да је подносилац 2008. године против наведене наредбе поднео тужбу у парничном поступку; да је у решењу Врховног касационог суда Рев. II 870/10 од 23. марта 2011. године наведено да нема места одбачају тужбе због апсолутне ненадлежности, јер ако није надлежан парнични суд, надлежан је управни суд; да је пресуда Основног суда у Нишу П1. 1258/12 од 28. септембра 2012. године, којом је био усвојен тужбени захтев подносиоца, постала правноснажна и извршна, али да је укинута одлуком Врховног касационог суда; да је након тога Основни суд у Нишу донео решење П1. 1217/14 од 25. децембра 2014. године којим се огласио ненадлежним по тужби подносиоца и уступио предмет Управном суду; да је Управни суд одбацио тужбу подносиоца, а Врховни касациони суд захтев за преиспитивање судске одлуке.

Имајући у виду да из наведених одлука судова у парничном поступку и судова у управном спору произлази да законитост наведене наредбе председника Републике не може да се испитује ни у једном поступку, било парничном или управно-судском, истакнуто је да је подносилац остао без икакве правне заштите. С тим у вези је наведено да је непримерено да ни један суд није надлежан да преиспитује „управни акт“ – наредбу председника Републике и да подносилац нема право на правни лек.

Предложено је да се укину оспорена решења судова и да се предмет достави надлежном суду на одлучивање по тужби, те да се „наредба и др.“ поништи и утврди да је подносиоцу незаконито престао радни однос, као и да се у коначном усвоји тужбени захтев подносиоца, утврди незаконит престанак радног односа и подносилац врати на посао, уз признавање свих права из радног односа. По уставној жалби формиран је предмет Уж-273/2016.

Подносилац уставне жалбе је, 12. априла 2016. године, преко истог пуномоћника, поднео Уставном суду уставну жалбу против решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године, које је оспорио и у претходној уставној жалби, као и решења Врховног касационог суда Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године, због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, као и права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава. Поводом наведене уставне жалбе формиран је предмет Уж-3013/2016. У тој уставној жалбу су садржани идентични наводи као и у ранијој уставној жалби. Захтев о коме Суд треба да одлучи у основи је истоветан претходно изложеном захтеву.

Подносилац је, 19. септембра 2016. године, преко истог пуномоћника, поднео уставне жалбе против решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) и У. 13566/15 (2008) оба од 28. јула 2016. године, истичући повреду претходно означеног уставног начела и уставних права. Поводом наведених уставних жалби формиран су предмети Уж-7115/2016 и Уж-7118/2016.

У тим уставним жалбама је наведено да је Управни суд у оспореним решењима погрешно нашао да је решењима тог суда од 1. октобра 2015. године одлучено о свим захтевима истакнутим у тужбама, јер су тужбе одбачене у погледу захтева за поништај наредбе председника Републике и „службене забелешке“, али није одлучено о захтевима којима је тражено да се утврди да је подносиоцу незаконито престао радни однос и да се врати на посао. Истакнуто је да није могуће да ни Управни суд, ни парнични суд, нису надлежни да одлуче о тим захтевима.

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-3013/2016, Уж-7115/2016 и Уж-7118/2016 са предметом Уж-273/2016 и поступак водио под бројем првоформираног предмета Уж-273/2016.

3. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

4. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из приложене документације и списка предмета Основног суда у Нишу П1. 1217/14, Управног суда У. 10646/15 и У. 13566/15, као и Врховног касационог суда Узп. 635/2015 и Узп. 634/2015, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

4.1. Пресудом Војног дисциплинског суда при Команди Војног округа Ниш Дис. број 16/06 од 27. фебруара 2007. године подносилац уставне жалбе, потпуковник на служби у ВП 8297 Пирот, оглашен је кривим због тога што је током јула и августа месеца 2006. године, у касарни у Пироту, у више наврата, у току вршења редовне дужности, дужности контролног старешине и старешине за рад у ванредно време, злоупотребљавајући службени положај, малтретирао, морално понижавао и вређао достојанство ближе наведених војника, тако што их је позивао у своју канцеларију, правио прикладну атмосферу, нудио им алкохол и приморавао их на разне облике недоличног понашања, чиме је учинио дисциплински преступ „поступак којим се вређа достојанство потчињених или млађих“ из члана 160. тачка 9) раније важећег Закона о Војсци Југославије, те му је, на основу члана 164. Закона и чл. 78.

и 83. Правила о војној дисциплини, изречена дисциплинска казна „губитак службе професионалног војника“. Наведена првостепена пресуда је потврђена у поступку по жалби пресудом Вишег војног дисциплинског суда при Министарству одбране II Дис. број 6/07 од 18. септембра 2007. године. На првостепеној пресуди се налази потврда којом је констатовано да је постала правноснажна и извршна 18. септембра 2007. године.

4.2. Председник Републике је, на основу члана 112. став 2. Устава и члана 168. став 1. Закона о Војсци Србије, а у складу са предлогом начелника Генералштаба Војске Србије (акт број 304-4 од 6. фебруара 2008. године), донео одлуку ВК ПРС 3-3 од 22. фебруара 2008. године којом се не уважава молба за смањење, ублажење или опроштај дисциплинске казне „губитак службе професионалног војника“ изречене подносиоцу уставне жалбе.

Председник Републике је, на основу члана 112. став 2. Устава, члана 170. Закона о Војсци Србије и члана 84. став 1. тачка 1) Правила о војној дисциплини, донео наредбу ВК ПРС 4-2 од 22. фебруара 2008. године да се изврши дисциплинска казна „губитак службе професионалног војника“, на коју је подносилац уставне жалбе осуђен због дисциплинског преступа из члана 160. тачка 9) Закона о Војсци Југославије, правноснажном и извршном пресудом Војног дисциплинског суда при КВОк Ниш I Дис. број 16/06 од 27. фебруара 2007. године, која је потврђена пресудом Вишег војног дисциплинског суда при Министарству одбране II Дис. број 6/07 од 18. септембра 2007. године. У наредби је наведено да ће се о извршењу казне старати претпостављени старшина из члана 90. Правила о војној дисциплини.

Министарство одбране – Војни дисциплински суд – Команда Војног округа Ниш је уз акт Дис. број 16/06 од 6. марта 2008. године Војној пошти 4983 Ниш доставила наредбу председника Републике, правноснажну пресуду војног дисциплинског суда и одлуку по молби за опроштај казне.

У акту Војне поште 4666 Ниш инт. број 10-516 од 18. марта 2008. године насловљеном као „службена забелешка о датуму престанка службе“ констатовано је: да је поменутом наредбом председника Републике одлучено да се изврши дисциплинска казна „губитак службе професионалног војника“; да је на основу изнетог одлучено да подносиоцу престане професионална војна служба због разлога из члана 164. „Закона о Војсци Србије“; да је наведена наредба уручена подносиоцу „11. марта 2008. године“²⁰; да је наредба постала „коначна у управном поступку“ даном уручења, с обзиром на то да против ње није допуштена жалба; да подносиоцу, као потпуковнику на служби у ВП 4983 Ниш, престаје професионална војна служба, применом члана 117. став 1. Закона о Војсци Србије, даном коначности (уручења) наведене наредбе, односно најкасније са даном 17. марта 2008. године, јер се у моменту доношења наредбе подносилац није налазио на дужности, већ у статусу „удаљен од дужности“; да је подносиоцу дат рок да најкасније до 21. марта 2008. године раздужи целокупну војну опрему, са којом је задужен, као и

20 У парничном поступку који је уследио утврђено је да је наведена наредба подносиоцу уручена 17. марта 2008. године.

да „реши документацију (здравствену књижицу, пропусницу за улазак у касарну, радну књижицу и друго)“.

У решењу ВП 4983 Ниш ин. број 159-52 од 19. марта 2008. године наведено је да је подносиоцу укупан пензијски стаж утврђен закључно са 17. мартом 2008. године, односно са даном „разрешења од професионалне војне службе“.

4.3. Подносилац је 9. априла 2008. године Општинском суду у Нишу поднео тужбу којом је тражио да се поништи наведена наредба председника Републике и да се утврди да му је незаконито престао радни однос извршењем дисциплинске казне „губитак службе професионалног војника“, због наступања застарелости извршења те казне, као и да се тужена Република Србија – Министарство одбране – ВП 4983 Ниш обавезе да га врати на рад. Поставио је и евентуални тужбени захтев, који је идентичан примарном, осим у делу који се односи на наведену наредбу председника Републике, за коју је тражио да се стави ван снаге.

Пресудом Општинског суда у Нишу ПП. 1079/08 од 4. децембра 2008. године усвојен је тужбени захтев подносиоца, утврђено је да је подносиоцу незаконито престао радни однос извршењем дисциплинске казне – „престанак професионалне војне службе“, изречене поменутом пресудом војног дисциплинског суда, због наступања застарелости извршења, те је обавезана тужена Република Србија – Министарство одбране – ВП 4983 Ниш да подносиоца врати на рад, у року од осам дана по пријему пресуде. У образложењу пресуде наведене су следеће чињенице утврђене у спроведеном поступку: да је подносиоцу уставне жалбе наредба председника Република ВК ПРС 4-2 од 22. фебруара 2008. године уручена 17. марта 2008. године, ког дана му је и престала служба, јер је моментом уручења наредба постала коначна; да је наведену наредбу извршио старешина ВП 4666 Ниш, што се утврђује актом тј. „службеном забелешком о датуму престанка службе“ инт. број 10-516 од 18. марта 2008. године; да је подносилац, након наступања правноснажности и извршности дисциплинске пресуде, наставио да обавља послове и задатке у Команди Војне поште 4983 Ниш, са статусом „удаљен са службе“, и да му је зарада исплаћивана све до 17. марта 2008. године, када је извршена „службена забелешка о датуму престанка службе“.

Када је у питању примена меродавног права, првостепени суд је нашао да је за оцену о томе да ли је наступила застарелост извршења изречене дисциплинске казне релевантна одредба члана 167. став 1. Закона о Војсци Југославије, који је престао да важи 1. јануара 2008. године, јер је била на снази у време када је окончан дисциплински поступак и када је наступила наведена застарелост. Полазећи од тога да је пресуда дисциплинског суда од 27. фебруара 2007. године постала правноснажна 18. септембра 2007. године, а имајући у виду да је рок за извршење те пресуде, у складу са поменутом законском одредбом, био три месеца, односно до 18. децембра 2007. године, у ком року није извршена, првостепени суд је оценио да је подносилац „разрешен“ дужности после наступања застарелости изречене дисциплинске казне, те се сматра да је и даље остао у радном односу код тужене.

Оцењујући тужбени захтев у делу којим је тражено да се поништи или стави ван снаге наредба председника Републике, првостепени суд је нашао да је „наредба о разрешењу“ (наредба председника Републике) донета после истека рока застарелости, због чега не може произвести правно дејство, нити је рок застарелости због кашњења са доношењем наредбе могао бити продужен. Сматрао је да наведена наредба, иако није требало да буде донета, представља део дисциплинског поступка, а суд није надлежан да оцењује законитост дисциплинских радњи, већ само то да ли је наступила застарелост извршења дисциплинске казне и последице настале „разрешењем“ подносиоца.

Решењем Окружног суда у Нишу Гж1. 308/09 од 29. априла 2009. године укинута је наведена првостепена пресуда и тужба подносиоца одбачена. Такво решење је донето из два разлога: зато што подносилац тражи утврђење чињенице да ли је застарелост извршења дисциплинске казне наступила или не, што није дозвољено, и зато што наредба председника Републике, „на основу које је подносиоцу престао радни однос“, представља „управни акт“ чија се законитост испитује у управном спору.

Решењем Врховног касационог суда Рев. II 870/10 од 23. марта 2011. године укинута је наведено решење другостепеног суда у делу којим је тужба одбачена и одлучено о трошковима поступка, а предмет је враћен Апелационом суду у Нишу на поновно суђење. Тај суд није прихватио изнети закључак другостепеног суда због тога што је предмет тужбеног захтева утврђење незаконитог престанка радног односа, што значи постојања правног односа из члана 188. став 1. Закона о парничном поступку, а не утврђење чињеница, па се тужба није могла одбацивати. Такође је нашао да није било места одбачају тужбе ни у односу на наредбу председника Републике, јер уколико је за одлучивање надлежан суд у управном спору онда није у питању апсолутна ненадлежност суда.

Апелациони суд у Нишу је решењем Гж1. 1260/11 од 12. јануара 2012. године вратио предмет П1. 1079/08 Основном суду у Нишу на поновно суђење.

Основни суд у Нишу је 28. септембра 2012. године донео пресуду П1. 1258/12 којом је усвојен тужбени захтев подносиоца, утврђено да му је незаконито престао радни однос и обавезана тужена да га врати на рад, те да му призна сва права на раду и по основу рада. У образложењу наведене пресуде је дата иста аргументација као и претходној првостепеној пресуди.

Апелациони суд у Нишу је пресудом Гж1. 55/13 од 3. априла 2013. године одбио као неосновану жалбу тужене и потврдио наведену првостепену пресуду.

Решењем Врховног касационог суда Рев. II 1232/2013 од 23. јануара 2014. године укинута су пресуде нижестепених судова, а предмет је враћен првостепеном суду на поновно суђење. Испитујући правилност примене материјалног права, тај суд је нашао да се нижестепени судови нису бавили питањем да ли је подносилац користио правну могућност предвиђену чл. 93. и 94. Правила о војној дисциплини, према којима је могао да поднесе молбу за смањење, ублажење или опроштај дисциплинске казне.

По налажењу Врховног касационог суда, пропуштање нижестепених судова да утврде наведене чињенице онемогућило је испитивање правилне примене материјалног права. Сматрао је да ће, тек када у поновном поступку буду расправљена сва спорна питања на која је указано у наведеном решењу, моћи правилно да се оцени да ли у конкретном случају има места поступку пред редовним судом или се ради о надлежности суда у управном спору.

Тужена Република Србија – Министарство одбране – Секретаријат министарства – Дирекција за имовинско-правне послове је у поднеску од 15. јула 2014. године навела да је очигледно да није поштован поступак у погледу престанка професионалне војне службе подносиоца, јер у извршењу наредбе председника Републике није донета наредба о престанку службе, ни решење о разрешењу.

Основни суд у Нишу је 25. децембра 2014. године донео решење П1. 1217/14, којим се, у смислу члана 17. став 1. Закона о парничном поступку, огласио стварно ненадлежним за поступање по тужби подносиоца и одредио да се, у смислу члана 21. став 1. истог закона, по правноснажности решења предмет достави надлежном Управном суду – Одељење у Нишу. Тај суд је указао на то да је, после наредбе председника Републике, надлежни старешина требало да донесе одговарајућу одлуку, те да би подносилац након тога имао право да води управни спор, као и да суд у парничном поступку не би могао да одлучује о постављеном захтеву без обзира на чињеницу што након наредбе председника Републике постоји само „службена забелешка о датуму престанка службе“

Решењем Вишег суда у Нишу Гж1. 40/15 од 26. маја 2015. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца и потврђено наведено решење првостепеног суда. Тај суд је указао да наредбу председника Републике, у смислу члана 90. у вези са чланом 84. Правила о војној дисциплини и члана 117. Закона о Војсци Србије, извршава претпостављени старешина доносећи акт о престанку професионалне војне службе, односно одлуку о разрешењу, те да се против одлука које доноси претпостављени старешина у поступку извршења поменуте наредбе може водити управни спор. Такође је прихватио оцену првостепеног суда да се против наредбе председника Републике не може изјавити жалба, нити водити управни спор.

4.4. Након што му је 13. јула 2015. године као „надлежном суду“ достављен предмет Основног суда у Нишу П1. 1217/14, Управни суд је решењем У. 10646/15 од 3. септембра 2015. године наложио пуномоћнику подносиоца да у остављеном року уреди тужбу тако што ће прецизно означити по броју, датуму и доносиоцу акт против кога је поднета тужба.

Поступајући по налогу Управног суда, подносилац се поднеском од 16. септембра 2015. године изјаснио да тужбу подноси против наредбе председника Републике ВК ПРС 4-2 од 22. фебруара 2008. године и, опреза ради, „службене забелешке о датуму престанка службе“ ВП 4666 Ниш инт. број 10-516 од 18. марта 2008. године, иако она, сама по себи, није решење о разрешењу и нема поуку о праву на правни лек, већ се у њој само констатују одређене чињенице. Предложио је да Управни суд усвоји „тужбени захтев“,

поништи наведене оспорене акте, врати предмете на поновно одлучивање првостепеном органу или да сам реши управну ствар, као и да се према „туженим органима – председнику Републике, ВП 4666 Ниш, ВП 4983 Ниш, ВП 8297 Пирот и Министарству одбране“ утврди да је подносиоцу незаконито престао радни однос извршењем дисциплинске казне „престанак професионалне војне службе“, због наступања застарелости и недопустивости извршења те казне, као и да се тужени обавезу да га врате на радно место на којем је био распоређен пре извршења наведене дисциплинске казне.

Имајући у виду да се тужба у управном спору може поднети само против једног акта, те да је подносилац уставне жалбе истом тужбом тражио поништај два акта, Управни суд је о тужби против наведене наредбе председника Републике решавао у постојећем предмету У. 10646/15, док је поводом тужбе против наведене „службене забелешке о датуму престанка службе“ формирао нови предмет У. 13566/15.

4.5. Оспореним решењем Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године одбачена је као недозвољена тужба подносиоца поднета против наредбе председника Републике ВК ПРС 4-2 од 22. фебруара 2008. године, применом одредбе члана 28. став 1. тачка 2) раније важећег Закона о управним споровима. Управни суд је оценио да наредба председника Републике, којом је наређено да се изврши дисциплинска казна „престанак службе професионалног војника“, није акт који има карактер управног одлучивања, нити представља управни акт у смислу члана 6. раније важећег Закона о управним споровима, јер њоме није одлучивано о каквом подносиоцевом праву или обавези. Стога је тај суд нашао да нису испуњени услови за покретање управног спора, додајући да је подносилац своја права везано за престанак професионалне војне службе могао да штити оспоравајући акт којим је одлучено да му престане служба због осуде на наведену дисциплинску казну.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године одбачен је као недозвољен захтев подносиоца за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године. У образложењу оспореног решења Врховног касационог суда је наведено: да је захтев за преиспитивање правноснажне одлуке Управног суда, под условима прописаним чланом 49. важећег Закона о управним споровима, дозвољен само уколико је одлука Управног суда донета у управном спору; да Управни суд, према одредбама чл. 3. и 8. Закона, решава у управном спору, као спору о оцени законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита; да је управни акт, у смислу члана 4. у вези са чланом 5. Закона, појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари; да Управни суд побијаним решењем није одлучивао у управном спору о законитости коначног управног акта, већ је њиме тужба одбачена из разлога што нису испуњени услови за покретање управног спора, с обзиром на то да је суд нашао да оспорени

акт нема карактер управног одлучивања. Полазећи од наведеног, Врховни касациони суд је нашао да нису испуњени услови из члана 49. Закона о управним споровима за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке.

4.6. Оспореним решењем Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године одбачена је као недозвољена тужба подносиоца поднета против „службене забелешке о датуму престанка службе“ ВП 4666 Ниш инт. број 10-516 од 18. марта 2008. године, применом одредбе члана 28. став 1. тачка 2) раније важећег Закона о управним споровима. Тај суд је нашао да „службена забелешка о датуму престанка службе“ представља интерни акт туженог органа који је донет у циљу подносиоачевог раздужења од професионалне војне службе, па је с тим у вези, достављен како подносиоцу, тако и другим органима (Фонд Сово, Рачуноводствени центар Министарства одбране) и одређеним евиденцијама у оквиру туженог органа (ДПП-I, ДПП-II и приручни ДПП). Управни суд је, полазећи од наведеног, оценио да побијани акт нема карактер управног одлучивања, нити представља управни акт у смислу члана 6. раније важећег Закона о управним споровима, јер њиме није решавано о каквом праву или обавези подносиоца, па стога нису испуњени услови за покретање управног спора.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године одбачен је као недозвољен захтев подносиоца за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године, са истоветним образложењем као и у решењу Врховног касационог суда од 11. фебруара 2016. године.

4.7. Подносилац је 22. октобра 2015. године Управном суду поднео захтев за доношење допунског решења због тога што решењем Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године није решено о захтеву за утврђење незаконитог престанка радног односа и о захтеву за враћање на посао.

Оспореним решењем Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) од 28. јула 2016. године одбијен је наведени захтев јер је решењем Управног суда под истим бројем од 1. октобра 2015. године у целини одбачена тужба подносиоца, због чега нема о чему да се додатно одлучује.

4.8. Подносилац је 22. октобра 2015. године Управном суду поднео исти захтев за доношење допунског решења у предмету Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008).

Оспореним решењем Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 28. јула 2016. године одбијен је наведени захтев јер је решењем Управног суда под истим бројем од 1. октобра 2015. године у целини одбачена тужба подносиоца, због чега нема о чему да се додатно одлучује.

4.9. Поводом захтева Уставног суда да достави обавештење о томе да ли је донет акт о престанку професионалне војне службе подносиоца уставне жалбе због изречене дисциплинске казне „губитак службе“, Команда 3. бригаде Копнене Војске је у допису број 8933-2 од 29. децембра 2017. године навела да је подносиоцу служба престала „наведеном наредбом председника Републике“.

5. Одредбама Устава, на чију се повреду подносилац уставне жалбе позива, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1.); да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (став 2.); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (став 3.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. став 1.); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (став 2.).

Одредбом члана 112. став 2. Устава утврђено је да председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих прописа:

Одредбама Закона о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/02 и 37/02 и „Службени лист СЦГ“, бр. 7/05 и 44/05), који је био на снази до 31. децембра 2007. године, било је прописано: да професионалном официру, односно професионалном подофициру престаје служба ако му је изречена дисциплинска казна губитка службе у Војсци (члан 107. став 1. тачка 4)); да се за дисциплинске преступе може изрећи дисциплинска казна, поред осталог, губитак службе професионалног војника (члан 164. тачка 5)); да застарелост извршења дисциплинске казне наступа кад протекне три месеца од дана кад је одлука о дисциплинској казни постала правноснажна (члан 167. став 1.); да се застарелост извршења дисциплинске казне прекида сваком радњом надлежног органа управљеном на извршење дисциплинске казне (члан 167. став 2.); да застарелост извршења дисциплинске казне наступа у сваком случају кад протекне двапут онолико времена колико је прописано у ставу 1. овог члана (члан 167. став 3.); да се Правилком о војној дисциплини, које доноси председник Републике, прописује поступак и надлежност за расправљање и одлучивање о повредама војне дисциплине и за извршење дисциплинских мера и казни, као и организација, састав и рад војних дисциплинских судова (члан 173. став 1.); да извршење казни због дисциплинских преступа наређује надлежни војни старшина одређен прописом из члана 173. овог закона (члан 184. став 1.).

Наведене законске одредбе престале су да важе на основу одредбе члана 197. став 2. Закона о Војсци Србије, који је ступио на снагу 1. јануара 2008. године.

Одредбама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 116/07), у тексту који је био на снази до 4. новембра 2009. године, било је прописано: да официру, односно подофициру престаје служба у Војсци Србије ако изгуби чин (члан 110. став 1. тачка 5)); да поступак за престанак службе према

одредбама чл. 110. и 112. овог закона, осим престанка службе на захтев по службеној дужности покреће старешина команде, јединице или установе Војске Србије на положају команданта батаљона или лице истог или вишег ранга (члан 114.); да професионалном војном лицу, служба у Војсци Србије престаје даном коначности решења о престанку службе (члан 117. став 1.); да рок за предају дужности не може бити дужи од 30 дана од дана коначности решења о престанку службе (члан 117. став 2.); да за лице коме служба престаје губитком чина акт о престанку службе доноси надлежни старешина одмах по пријему правноснажне пресуде, а служба се рачуна до дана правноснажности пресуде (члан 117. став 3.); да ако законом или прописом донетим на основу закона није одређена надлежност другог лица, за решавање о управним стварима у првом степену стварно је надлежан старешина команде, јединице или установе Војске Србије на положају команданта бригаде или старешина њему равног или вишег положаја (члан 141. став 1.); да застарелост извршења дисциплинске казне наступа кад протекне годину дана од дана правноснажности одлуке којом је изречена дисциплинска казна (члан 160. став 2.); да се застарелост извршења дисциплинске санкције прекида сваком радњом надлежног органа управљеном на извршење дисциплинске санкције (став 3.); да застарелост извршења дисциплинске санкције наступа у сваком случају кад протекне двапут онолико времена колико је прописано у одредбама ст. 1. до 3. овог члана (став 4.); да војни дисциплински тужилац подноси оптужни предлог и заступа оптужбу пред првостепеним војним дисциплинским судом, а виши војни дисциплински тужилац заступа оптужбу пред Вишим војним дисциплинским судом (члан 164. став 1.); да војни дисциплински тужиоци и њихови заменици морају бити официри правне службе са положеним правосудним испитом (став 2.); да председник Републике, на предлог министра одбране, правилом ближе уређује дисциплинску одговорност, дисциплински поступак, извршење дисциплинских санкција и месну надлежност, организацију, састав и рад војних дисциплинских судова и војних дисциплинских тужилаца, с тим да одредбе правила не могу бити у супротности са одредбама Законика о кривичном поступку (члан 170.).

Након што је 5. новембра 2009. године ступио на снагу Закон о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 88/09), у Закону о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 116/07) у члану 110. став 1. измењена је тачка 5) тако да прописује да официру, односно подофициру престаје служба у Војсци Србије „ако изгуби чин или је извршном пресудом војног дисциплинског суда осуђен на дисциплинску казну губитак службе“. Члан 117. Закона је у целини измењен тако да је њоме предвиђено: да професионалном војном лицу служба у Војсци Србије престаје разрешењем, на основу акта о престанку професионалне војне службе (став 1.); да се лице за које је донет акт о престанку службе, а налази се на дужности, разрешава од службе даном предаје дужности, а лице које се не налази на дужности – даном када акт о престанку службе постане коначан (став 2.); да рок за разрешење од службе не може бити дужи од 30 дана од

дана достављања коначног акта о престанку професионалне војне службе, и у том року се мора извршити предаја дужности (став 3.); да за лице коме служба престаје из разлога предвиђених у члану 110. став 1. тачка 5) и члану 112. став 2. тачка 5) овог закона, акт о престанку службе доноси надлежни старешина одмах по пријему пресуде, а служба се рачуна до дана када је пресуда постала извршна (став 4.).

Правилном о војној дисциплини („Службени војни лист“, бр. 40/93, 20/94, 4/96 и 32/99), које је, на основу члана 173. Закона о Војсци Југославије, до-нео председник Савезне Републике Југославије, а које је важило у време доношења оспорене наредбе председника Републике, било је предвиђено: да се казне за дисциплинске преступе изречене правноснажном пресудом војног дисциплинског суда извршавају тек пошто надлежни старешина изда наредбу о извршењу казне, а да је старешина надлежан за извршење ове наредбе председник Савезне Републике Југославије – за извршење казне губитка службе и губитка чина изречене официру (члан 84. став 1. тачка 1)); да правноснажну пресуду и наредбу о извршењу казне првостепени војни дисциплински суд доставља осуђеном, војном дисциплинском тужиоцу при првостепеном војном дисциплинском суду, војној јединици односно војној установи чији се старешина стара о извршењу казне и надлежном персоналном органу ради евиденције казне (члан 85.); да се о извршењу казне губитак службе војног лица и губитак чина стара претпостављени старешина на положају команданта пука, њему равном или вишем положају (члан 90. став 1.); да се казна губитак службе и казна губитак чина извршавају разрешењем осуђеног од службе у Војсци, на основу акта о престанку службе (став 2.).

Законом о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96), који је важио до 29. децембра 2009. године, било је прописано: да се управни спор може водити само против управног акта (члан 6. став 1.); да је управни акт, у смислу овог закона, акт којим државни орган и предузеће или друга организација у вршењу јавних овлашћења решава о одређеном праву или обавези физичког лица или правног лица или друге странке у управној ствари (став 2.); да ће суд решењем одбацити тужбу ако утврди да акт који се тужбом оспорава није управни акт (члан 6.) (члан 28. став 1. тачка 2)).

Законом о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), који је ступио на снагу 30. децембра 2009. године, прописано је: да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (члан 3. 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.); да против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке (у даљем тексту: „захтев“) (члан 49. став 1.); да захтев може да се поднесе када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и у стварима у

којима је у управном поступку била искључена жалба (став 2.); да захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари (став 3.); да ће недозвољен захтев (...) Врховни касациони суд одбацити решењем (члан 53. став 1.); да ће се поступци по тужбама, захтевима за ванредно преиспитивање судске одлуке и тужбама за понављање поступка поднетим до дана ступања на снагу овог закона, окончати пред Управним судом, по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона (члан 77. став 1.); да даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96) (члан 78. став 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 свако решење мора као такво означити, изузетно, посебним прописима може се предвидети да се решењу може дати и други назив (члан 196. став 1.); да писмено решење садржи: увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, назив органа са бројем и датумом решења, потпис службеног лица и печат органа, да у случајевима предвиђеним законом или другим прописом, решење не мора садржавати поједине од тих делова (...) (став 3.).

6. Уставни суд је утврдио да уставне жалбе од 13. јануара и 12. априла 2016. године, којима се оспоравају наредба председника Републике ВК ПРС 4-2 од 22. фебруара 2008. године, решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) и У. 13566/15 (2008) оба од 1. октобра 2015. године, као и решења Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године и Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године, садрже идентичне наводе којима се образлаже тврдња да је подносиоцу радни однос престао на основу „наведене наредбе председника Републике“, која не може бити предмет оцене законитости ни у једном поступку. Стога је Уставни суд основаност изнете тврдње, са становишта истакнуте повреде права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, најпре испитивао у односу на оспорено решење Врховног касационог суда Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године, које је донето у управном спору у вези са поменутом наредбом председника Републике.

Уставни суд најпре констатује да се одредбом члана 36. став 2. Устава јемчи право да се изјављивањем жалбе или другог правног средства тражи од надлежног суда да преиспита одлуку којом је одлучено о нечијим правима, обавезама или на закону заснованом интересу и да поводом изјављеног правног средства донесе своју одлуку. Иако наведена уставна гаранција не подразумева обавезно обезбеђивање правне заштите и у поступку по ванредним правним средствима, уколико је одговарајућим процесним законом прописано неко ванредно правно средство, до повреде Уставом зајемченог права може доћи и ако се подносиоцу ускрати могућност његовог коришћења. При томе, ово уставно право се не исцрпљује у строго формалном смислу само кроз могућност изјављивања правног средства, већ подразумева делотворну правну заштиту, која означава дужност надлежног

суда да о изјављеном правном средству одлучи мериторно у случају његове дозвољености, односно дужност да оцени све релевантне наводе правног средства и правично расправи и одлучи о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе.

Оспореним решењем Врховног касационог суда је одбачен као недо-звољен захтев подносиоца за преиспитивање решења Управног суда, из разлога што тај суд није мериторно одлучио, већ је одбацио тужбу због тога што нису испуњени услови за покретање управног спора против наредбе председника Републике о извршењу дисциплинске казне „губитак службе професионалног војника“ изречене подносиоцу. Управни суд је правну природу наведене наредбе испитивао на основу одредаба члана 6. раније важећег Закона о управним споровима, док је Врховни касациони суд истуценио у смислу одредаба члана 3. став 1. и чл. 4, 5. и 8. важећег Закона о управним споровима. При томе су оба суда дошла до истог закључка да наредба нема карактер управног акта, због чега су нашли да није дозвољена тужба у управном спору, а самим тим ни захтев за преиспитивање судске одлуке којом се одбацује тужба.

Уставни суд указује да је одредбама члана 3. важећег Закона о управним споровима предмет управног спора постављен знатно шире него одредбом члана 6. став 1. претходног Закона о управним споровима, којом је било прописано да се управни спор може водити само против управног акта. Одредбом члана 198. став 2. Устава утврђено је да законитост свих 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. Тако је већ сам Устав као предмет управног спора одредио сваки коначан решавајући појединачни акт који не ужива неку другу судску заштиту. Уставни суд констатује да се појединачни акти, којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу и против којих није изричито предвиђен ниједан други облик судске заштите, могу побијати у управном спору, применом одредбе члана 3. став 2. новог Закона о управним споровима, а на подлози става 2. члана 198. Устава.

Следом изнетог, Уставни суд је сматрао да је неопходно испитати да ли је уставноправно прихватљиво образложење оспореног решења Врховног касационог суда да наредба председника Републике не представља управни акт, али и то да ли је у питању коначни појединачни акт којим је одлучено о праву, обавези или на закону заснованом интересу подносиоца, будући да је у оспореном решењу изостала таква оцена.

Уставни суд је констатовао да поступак извршења казне за дисциплинске преступе изречене правноснажном пресудом војног дисциплинског суда започиње издавањем наредбе о извршењу казне. У конкретном случају, старешина надлежан за издавање наредбе о извршењу казне губитак службе изречене подносиоцу уставне жалбе био је председник Републике, у смислу члана 84. став 1. тачка 1) тада важећег Правила о војној дисциплини. Наредба председника Републике је усмерена на претпостављеног старешину

– команданта ВП 4666 Ниш, који је, у складу са чланом 90. Правила, био дужан да се стара о њеном извршењу. Извршење наредбе изискивало је покретање поступка за престанак професионалне војне службе, који је био прописан тада важећим одредбама чл. 114. до 118. Закона о Војсци Србије, и доношење одлуке о радноправном статусу подносиоца уставне жалбе. Дакле, таква наредба претходи управном поступку у коме се утврђује испуњеност услова за престанак службе професионалног војног лица, који у том поступку може да штити своја права и правне интересе. Стога је наведена наредба председника Републике, сама по себи, без непосредног правног дејства на радноправни статус професионалног војника и нема значај акта о престанку службе. Имајући у виду да оспорена наредба није акт којим је решено о престанку професионалне војне службе подносиоца, Уставни суд је нашао да се у односу на такав акт не може остварити правна заштита у управном или судском поступку.

Полазећи од изложеног, Уставни суд сматра да је уставноправно прихватљив закључак Врховног касационог суда да за подношење захтева за преиспитивање решења Управног суда У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године нису били испуњени услови из члана 49. Закона о управним споровима. Како нису постојале процесне претпоставке да се мериторно одлучи о наведеном ванредном правном средству, Уставни суд је оценио да оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године подносиоцу уставне жалбе није повређено право на правно средство зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава, те је уставну жалбу 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. закон и 103/15), одбио као неосновану, одлучујући као у првом делу тачке 3. изреке.

7. Полазећи од тога да подносиоцу уставне жалбе професионална служба у Војсци није могла престати оспореном наредбом председника Републике, а имајући у виду да у извршењу те наредбе није спроведен управни поступак и донета наредба о престанку професионалне војне службе, Уставни суд је испитао да ли је акт под називом „службена забелешка о датуму престанка службе“ ВП 4666 Ниш од 18. марта 2008. године, као једини акт који је уследио након поменутог наредбе председника Републике, имао правна дејства на радноправни статус подносиоца. У том смислу се мора сагледати форма и садржина тог акта, а потом одредити његова правна природа.

Уставни суд је најпре констатовао да је подносилац наведену „службену забелешку о датуму престанка службе“ ВП 4666 Ниш од 18. марта 2008. године оспорио накнадно уређеном тужбом од 16. септембра 2015. године, коју је Управни суд – Одељење у Нишу одбацио оспореним решењем У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године, заснивајући оцену о недозвољености тужбе на томе да „службеном забелешком“ није решавано о каквом праву или обавези подносиоца, због чега се не може сматрати управним актом, у смислу члана 6. раније важећег Закона о управним споровима. Врховни касациони суд је у образложењу оспореног решења Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године прихватио оцену Управног суда у погледу карактера

побијаног акта, позивајући се на одредбе члана 3. став 1. и чл. 4, 5. и 8. важећег Закона о управним споровима, закључујући да тиме нису испуњени услови из члана 49. Закона о управним споровима за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке.

Уставни суд указује да су услови за престанак професионалне војне службе, сагласно тада важећој одредби члана 117. став 1. Закона о Војсци Србије, били доношење акта о престанку службе, у којем је морао бити утврђен разлог њеног престанка прописан тим законом, и наступање коначности тог акта у управном поступку. Дакле, одлука о престанку професионалне војне службе подносиоца требало је да буде садржана у управном акту под називом наредба која је донета након спроведеног управног поступка. Уместо тога, командант ВП 4666 Ниш, као претпостављени старешина који се старао о извршењу наредбе председника Републике, сачинио је само акт под називом „службена забелешка о датуму престанка службе“ од 18. марта 2008. године, којом је утврђен „разлог“ због кога је подносиоцу престала служба и дан када је служба престала. Као „разлог“ престанка службе означен је члан 164. Закона о Војсци Србије, којим, иначе, није прописан разлог за престанак службе, а као датум престанка службе, 17. март 2008. године, када је наредба председника Републике од 22. фебруара 2008. године уручена подносиоцу и тиме, како је констатовано, „постала коначна у управном поступку“. На тај начин је, у циљу примене поменутог члана 117. став 1. Закона, наредба председника Републике погрешно поистовећена са наредбом о престанку професионалне војне службе, која није донета, што је у парничном поступку потврдило Министарство одбране у поднеску од 15. јула 2014. године.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је нашао да је наведена „службена забелешка“ сачињена ради спровођења наредбе председника Републике, која није могла заменити наредбу о престанку службе и производити правна дејства тог акта. Са друге стране, Уставни суд је узео у обзир да су „службеном забелешком“ били утврђени битни елементи које би садржао и акт о престанку службе да је био донет у законом прописаној форми и процедури. Тим актом су утврђени „разлог“ и датум престанка службе, што је омогућило да тај акт буде фактички извршен, те је подносиоцу престао рад у Војсци, а тиме и права, обавезе и одговорности које има лице које се налази на служби у Војсци. Подносилац од датума који је означен у том акту није више вршио дужност формацијског места на које је био постављен, раздужио се од војне опреме којом је био задужен и закључен му је стаж осигурања.

Како се, у конкретном случају, ради о управној ствари, подносилац није имао право да тужбеним захтевом у парничном поступку тражи утврђење незаконитог престанка радног односа и враћање на рад, нити је такав захтев могао бити предмет управног спора, већ правну заштиту због престанка рада у Војсци може да оствари, према правилима општег управног поступка, а потом и управног спора, против акта који је произвео правне последице на његова права и обавезе. Иако „службена забелешка“ није означена као наредба, нити има облик и све саставне делове управног акта прописане

одредбама раније важећег Закона о општем управном поступку, Уставни суд сматра да је неопходно да такав акт подлеже оцени законитости, будући да је непосредно утицао на радноправни статус подносиоца и да је имао улогу акта о престанку службе, у ситуацији када до престанка службе није дошло по самом закону, нити наредбом председника Републике.

Уставни суд напомиње да је подносиоцу професионална војна служба могла престати само из разлога прописаних тада важећим одредбама члана 110. Закона о Војсци Србије. Наиме, одредбама тог члана Закона, у тексту који је важио од 1. јануара 2008. до 4. новембра 2009. године, дакле и у време када је у „службеној забелешци“ утврђен престанак службе подносиоца, изречена дисциплинска казна „губитак службе“ није била прописана као разлог за престанак професионалне војне службе. Она је била разлог за престанак службе професионалног војника прописан одредбом члана 107. став 1. тачка 4) раније важећег Закона о Војсци Југославије, који је био на снази до 31. децембра 2007. године, а Законом о Војсци Србије је прописана тек након што је 5. новембра 2009. године допуњена одредба члана 110. став 1. тачка 5), тако што је уз речи „ако изгуби чин“ додато „или је извршном пресудом војног дисциплинског суда осуђен на дисциплинску казну губитак службе“.

С обзиром на изнето, Уставни суд је нашао да су Управни суд и Врховни касациони суд пропустили да утврде да „службена забелешка о датуму престанка службе“ од 18. марта 2008. године, у погледу садржине и дејстава које је произвела, има карактер акта о престанку службе, иако је од тога зависило остваривање делотворне правне заштите која би омогућила да се о радноправном статусу подносиоца у Војсци реши у складу са законом. Полазећи од тога да је подносилац уставне жалбе тужбу Управном суду поднео против акта којим је у суштини решено о престанку његове професионалне војне службе, Уставни суд сматра да није уставноправно прихватљив закључак Врховног касационог суда да за подношење захтева за преиспитивање решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године нису били испуњени услови из члана 49. Закона о управним споровима. Уставни суд је оценио да је оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године подносиоцу повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава, јер му је ускраћено право да се у поступку пред тим судом мериторно одлучи о захтеву за преиспитивање судске одлуке. О наведеном ванредном правном средству је требало мериторно одлучивати и у случају да је против акта о престанку службе била дозвољена жалба у управном поступку, с обзиром на то да подносилац жалбу није могао да искористи због тога што је акт донет у форми „службене забелешке“, те је надлежни орган пропустио да га о томе поучи, а то није учинио ни Управни суд. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, усвојио уставну жалбу у делу изјављеном против решења Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године, одлучујући као у тачки 1. изреке.

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 решења Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука по захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

8. Испитујући уставну жалбу у односу на оспорено решење Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године, Уставни суд је констатовао да је подносилац наведену судску одлуку оспорио уставном жалбом од 13. јануара 2016. године, истовремено са решењем Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године којим је одбачен захтев подносиоца за преиспитивање тог решења Управног суда. Имајући у виду да је утврдио повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и поништио решење Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године, који ће у поновном поступку донети нову одлуку по захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године, као и да ће у даљем поступку врста одлуке Управног суда о тужби подносиоца зависити од тога да ли је дозвољена жалба у управном поступку против акта о престанку професионалне војне службе подносиоца, Уставни суд није посебно разматрао истакнуту повреду права на правно средство и у односу на решење Управног суда – Одељење у Нишу У. 13566/15 (2008) од 1. октобра 2015. године.

9. Разматрајући уставну жалбу у односу на решење Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године, Уставни суд је констатовао да је подносилац наведену судску одлуку оспорио уставном жалбом од 13. јануара 2016. године, када није била донета одлука Врховног касационог суда о захтеву за преиспитивање тог решења, а потом и уставном жалбом од 12. априла 2016. године, када је оспорио и решење Врховног касационог суда Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године, којим је одбачен захтев за преиспитивање тог решења Управног суда.

Одредбом члана 84. став 1. Закона о Уставном суду прописано је да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

Оцењујући благовременост уставне жалбе у односу на оспорено решење Управног суда – Одељење у Нишу, Уставни суд је пошао од утврђеног правног става да ће се доношењем одлуке о тужби која је поднета против коначног управног акта сматрати да су у управном поступку исцрпљена правна средства пре подношења уставне жалбе. Уставни суд је на станoviшту да су изузетно, правна средства пре подношења уставне жалбе исцрпљена доношењем одлуке о захтеву за преиспитивање судске одлуке поднетом против правноснажне одлуке Управног суда, али само уколико је изјављивање овог ванредног правног средства, према Закону о управним споровима или другом посебном закону, било дозвољено и када је то правно средство било

изјављено на начин прописан тим законом. У супротном ће се сматрати да су правна средства исцрпљена подношењем тужбе против коначног решења, те ће се благовременост уставне жалбе ценити у односу на дан достављања одлуке суда донете по тужби у управном спору.

Имајући у виду да је у конкретном случају захтев за преиспитивање судске одлуке који је изјавио подносилац одбачен као недозвољен, Уставни суд је оценио да се Законом о Уставном суду прописани рок за изјављивање уставне жалбе рачуна од дана достављања оспореног решења Управног суда – Одељење у Нишу подносиоцу, а не од дана када је подносилац примио решење Врховног касационог суда Узп. 635/2015 од 11. фебруара 2016. године поводом изјављеног ванредног правног средства. Како је подносилац уставне жалбе оспорено решење Управног суда – Одељење у Нишу примио 8. октобра 2015. године, а уставну жалбу изјавио 13. јануара 2016. године, дакле по истеку рока прописаног одредбом члана 84. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд је уставну жалбу у делу у коме се оспорава решење Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) од 1. октобра 2015. године одбацио као неблаговремену, сагласно члану 36. став 1. тачка 2) наведеног закона, решавајући као у другом делу тачке 3. изреке.

10. Разматрајући уставну жалбу у делу којим се оспоравају решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) и У. 13566/15 (2008) оба од 28. јула 2016. године, Уставни суд је констатовао да је подносилац наведене судске одлуке оспорио уставним жалбама од 19. септембра 2016. године, у којима се повреде означеног уставног начела и уставних права образлажу тврдњом да је подносилац остао без икакве правне заштите тиме што ни парнични ни Управни суд нису одлучили о захтевима тужбе да се утврди незаконит престанак радног односа и одреди враћање на рад, иако му је радни однос престао 17. марта 2008. године извршењем застареле дисциплинске казне. О наведеним захтевима, које је подносилац најпре поставио у тужби од 9. априла 2008. године, није одлучио Основни суд у Нишу, јер се огласио стварно ненадлежним, али ни Управни суд – Одељење у Нишу, којем је предмет уступљен као надлежном суду, мада је подносилац у уређеној тужби у управном спору од 16. септембра 2015. године остао при тим захтевима.

Имајући у виду да захтеви за утврђење незаконитог престанка радног односа и враћање на рад не могу бити предмет управног спора, у смислу члана 3. Закона о управним споровима, те да ће подносиоцу правна заштита због престанка рада у Војсци бити пружена у поступку који ће уследити након поништаја решења Врховног касационог суда Узп. 634/2015 од 29. октобра 2015. године, Уставни суд је оценио да поменути уставне жалбе не садрже уставноправне разлоге за изнете тврдње да је оспореним решењима Управног суда – Одељење у Нишу У. 10646/15 (2008) и У. 13566/15 (2008) оба од 28. јула 2016. године подносиоцу ускраћено право да користи делотворно правно средство због престанка рада у Војсци. Стога је Уставни суд одбацио уставну жалбу и у том делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 3. изреке.

11. Испитујући уставну жалбу у делу у којем се оспорава наредба председника Републике ВК ПРС 4-2 од 22. фебруара 2008. године, Уставни суд је, полазећи од оцене дате у тачки 6. образложења ове одлуке, утврдио да се не ради о појединачном акту из члана 170. Устава, те је стога уставну жалбу у том делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући такође као у другом делу тачке 3. изреке.

12. С обзиром на то да се сви наводи уставне жалбе којима се оспоравају наведени акти односе на повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, Уставни суд није разматрао истакнуте повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава и права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, на које се подносилац само формално позива, као и остале захтеве уставне жалбе.

13. Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

14. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5), 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, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-273/2016 од 21. фебруара 2019. године („Службени гласник РС“, број 25/19)

**Није повређено право на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Подноситељке уставне жалбе нису у току поступка пред Агенцијом за реституцију, нити у поступку по жалби пред другостепеним органом указивале на то да им спорна исправа о подржављењу имовине није била доступна због непоштовања обавезе органа или организације из члана 13. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, па како захтев подносиоцима није одбачен без упозорења, већ је одбијен након што им је омогућено учешће у првостепеном поступку и поступку по жалби, а не могу тек у уставној жалби истицати наводну недоступност акта о подржављењу, Суд је оценио да подносиоцима уставне жалбе није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу одбио.

У вези са наводима подносиоцима уставне жалбе да им је оспореним актом повређено право на имовину из члана 58. став 1. Устава, Суд 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, а имајући у виду оцену о повреди права на правично суђење подносиоцима

нису могле имати легитимно очекивање да ће бити удовољено њиховом захтеву за враћање предметних непокретности, па је у том делу уставну жалбу одбацио.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Б. и Р. Н. Б. изјављена против пресуде Управног суда У. 924/15 од 18. маја 2016. године због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Б. и Р. Н. Б. обе из Београда, преко пуномоћника С. К. адвоката из Кикинде, поднеле су Уставном суду, 6. јула 2016. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 924/15 од 18. маја 2016. године, због повреде права на правично суђење, на накнаду штете и на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 35. став 2. и члана 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи: да Управни суд одлучује о тужбама за поништај решења Агенције за реституцију кроз „несхватљиву, ситничаву и папирнату праксу“, по којој се право на повраћај имовине и обештећење може остварити само прилагањем оригинала акта о подржављењу; да се Управни суд упушта у чињенично стање и у примену материјалног права мимо онога што је био предмет управног поступка; да управни органи третирају недостатак акта о подржављењу као препреку да се уопште упусте у утврђивање чињеничног стања и меритум, а Управни суд се мимо тога упустио у меритум и извршио оцену приложених доказа, те утврдио да они не дају основ за закључак да је држава било шта одузела подносиоцима, односно њиховом правном претходнику.

По мишљењу подносиоцима уставне жалбе, у поступку по захтеву за повраћај имовине и обештећење, по питању „доказивања и доказаности“, примењују се одредбе чл. 8, 10. и 149. Закона о општем управном поступку, а према одредбама тог закона које се односе на доказивање, управни орган није стриктно везан природом и врстом доказа, већ његовом доказном снагом и подобношћу за утврђивање истине.

У уставној жалби се даље наводи: да се из записника Аграрног суда при ОНО у Петровграду број 8/46 од 31. јануара 1946. године види да се предмет број 547 води као жалба Н. С. татора своје две малолетне кћери, овде подносиоцима, против Одлуке ГНО из Велике Кикинде број 2354/46 у утврђивању аграрних објеката на поседу Н. С. и њене малолетне деце; да је Аграрни суд ту првостепену одлуку потврдио у целини, „па, дакле, постоји и првостепена и другостепена одлука са тачно наведеним бројевима и датумима доношења

и обе су донете поводом имовине која је предмет захтева, а све то код неспорне и ван сваке сумње доказане околности да је отац подносиоци са својом супругом био власник одузете имовине“. Према наводима уставне жалбе, „нема приступачног оригинала акта о подржављењу - подносиоци га немају, а држава га је изгубила, наводно“, али се из приложених аката јасно види да је он постојао и, по мишљењу подносиоци, потребно је само мало добре воље у констатовању, третирању и оцени доказа, у смислу наведених одредаба Закона о општем управном поступку.

Подносиоци уставне жалбе предлажу да Уставни суд утврди повреду означених права и поништи оспорену пресуду Управног суда.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе 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:

Решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад (даље у тексту: Агенција) број 46-006828/2012 од 24. априла 2014. године одбијен је као неоснован захтев М. Б. и Р. Н. Б, овде подносиоци уставне жалбе, за враћање имовине одузете од бивших власника М. Б. и Р. Н. Б, поднет 23. августа 2012. године. У образложењу решења је констатовано: да је предмет захтева пољопривредно земљиште уписано у поседовном листу број 18275, КО Кикинда, у површини од 48 кј 632 квхв, салаш – две зграде за становање са споредним просторијама и инвентар, покретне ствари на имању; да су уз захтев, поред осталог, приложени – записник Аграрног суда при Окружном Народном одбору у Петровграду од 31. јануара 1946. године, књига експроприсаног покретног инвентара за 1946. годину, инвентар на имању С. Н, допис Архива Војводине у Новом Саду од 1. октобра 2012. године, допис Историјског архива у Кикинди и уверење Историјског архива у Сенти од 3. августа 2012. године; да је у записнику Аграрног суда при Окружном народном одбору у Петровграду од 31. јануара 1946. године у тачки 66. наведено да је у предмету број 547 – жалба С. Н, као старатеља малолетне деце М. и Р, против одлуке Градског народног одбора из Велике Кикинде број 2354/46 о утврђивању аграрних објеката на поседу С. Н. и њене малолетне деце, наведени суд одлучио да се жалба одбије, а побијана одлука потврди; да је у листу газдинства број 241, КО Кикинда, уписано да је бивши власник парцеле број..., у површини од 48 кј 632 хв „Н. Д. С“, а да је нови власник Аграрни фонд. Агенција је даље навела да су на усменој

јавној расправи одржаној 8. априла 2014. године подносиоце изјавиле: да желе да измене првобитно постављени захтев, тако што себе одређују као бивше власнице, уместо свог оца Д. Н, који је умро 19. јула 1944. године; да се из дописа Архива Војводине у Новом Саду од 1. октобра 2012. године види да Архив не поседује одлуку о одузимању имовине; да су накнадно из Архива Кикинде прибавиле доказ о површини салаша, који прилажу уз напомену да је салаш у међувремену порушен; да немају сазнања да ли су предметне покретне ствари уписане у регистар, а да нису постојале на дан ступања на снагу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Агенција је, полазећи од одредаба чл. 1, 2. и 15. став 3. наведеног закона, утврдила да подносиоце нису доставиле акт о одузимању имовине која је предмет захтева за враћање, односно пресуду, одлуку, решење или други правни акт државног, односно другог надлежног органа којим је извршено подржављење имовине, као и да покретне ствари које су предмет захтева нису постојале на дан ступања наведеног закона на снагу, те је применом одредбе члана 47. став 12. Закона, одлучила као у диспозитиву.

Решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-401/2014-13 од 16. октобра 2014. године одбијена је жалба коју су подносиоце уставне жалбе изјавиле против наведеног решења Агенције, у делу којим је одлучено о захтеву за враћање непокретне имовине. У образложењу решења је констатовано: да су подносиоце у захтеву за враћање имовине истакле да акт надлежног органа не постоји, већ је спорна имовина одузета „усменим захтевом представника ОЗН-е“; да се из дописа Архива Војводине у Новом Саду од 1. октобра 2012. године види да Архив не поседује одлуку Окружног суда у Зрењанину „број 547, нити одлуку ГНО из Велике Кикинде број 2354/46“. По оцени другостепеног органа, неосновани су наводи жалбе да подносиоце имају право на враћање имовине, будући да се из записника Аграрног суда при Окружном народном одбору у Петровграду од 31. јануара 1946. године, извода из земљишних књига и катастра може посредно закључити да је имовина одузета њиховој мајци и њима као бившим власницама, те о којој се имовини ради. Министарство је оценило да валидан основ за реституцију постоји тек онда ако је бившем власнику имовина одузета на основу посебног акта о подржављењу, који мора да садржи име бившег власника, основ, време и предмет одузимања, као и да је донет применом неког од прописа таксативно наведених у члану 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а како подносиоце такав акт нису доставиле, правилно је одбијен њихов захтев као неоснован.

Управни суд је оспореном пресудом У. 924/15 од 18. маја 2016. године одбио као неосновану тужбу подносиоце уставне жалбе поднету против коначног решења Министарства финансија, налазећи да је побијано решење засновано на потпуно и правилно утврђеном чињеничном стању, на које су правилно примењене одредбе члана 47. став 12, у вези са чланом 42. став 7. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Даље је наведено да се из приложених доказа не може утврдити да је Н. Д. подржављена имовина чији се повраћај тражи и да подносиоце нису пружиле не само законом

прописане, већ било какве доказе који би могли послужити као основ за враћање предметне имовине, осим што у тужби наводе да се из приложених доказа може утврдити да је њихов отац, са својом супругом, био власник имовине чији се повраћај тражи. У вези са наводима тужбе да је Агенција била дужна да у поступку доказивања примени одредбе чл. 8. и 10. и члана 149. став 2. Закона о општем управном поступку, Управни суд је нашао да ти наводи нису основани, будући да се на поступање са предметним захтевом примењују одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, који је *lex specialis* у односу на Закон о општем управном поступку.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиоце 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 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 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.).

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да се овим законом уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, која је на територији Републике Србије применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, као и других прописа, на основу аката о подржављењу, после 9. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину (члан 1.); да се под „актом о подржављењу“ подразумева правни акт који је имао непосредно дејство, као што је пресуда, одлука, решење и други правни акт државног, односно другог надлежног органа, којим је извршено подржављење имовине (члан 3. тачка 3)); да 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 предмет враћања подржављене непокретности – грађевинско земљиште, пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, стамбене и пословне зграде, станови и пословне просторије и други објекти који постоје на дан ступања на снагу овог закона (члан 15. став 2); 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 у случају да орган из става 1.

овог члана утврди да не постоји законски основ за враћање или обештећење, донеће решење о одбијању поднетог захтева (члан 47. став 12.).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: *га 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.); 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 се као доказ могу употребити сва средства подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају поједином случају, као што су исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака, увиђај (члан 149. став 2.); да кад је прописом предвиђено да се управна ствар може решити на подлози чињеница или околности које нису потпуно утврђене или се доказима само посредно утврђују (чињенице и околности које су учињене вероватним), извођење доказа у том циљу није везано за одредбе овог закона о извођењу доказа (члан 152.).

5. Подносиоце уставне жалбе сматрају да је Агенција била дужна да доказни поступак спроведе у складу са одредбама чл. 8, 10. и 149. раније важећег Закона о општем управном поступку, јер, према одредбама тог закона које се односе на доказивање, управни орган није стриктно везан природом и врстом доказа, већ његовом доказном снагом и подобношћу за утврђивање истине. Подносиоце указују на „несхватљиву, ситничаву и папирнату праксу“ Управног суда, по којој се право на повраћај имовине и обештећење може остварити само прилагањем „оригинала“ акта о подржављењу. Подносиоце, с тим у вези, истичу да из записника Аграрног суда при ОНО у Петровграду број 8/46 од 31. јануара 1946. године произлази да постоје и првостепена и другостепена одлука које су донете поводом имовине која је предмет захтева, те је, по њиховом мишљењу, потребно само мало добре воље у констатовању, третирању и оцени доказа, у смислу наведених одредаба Закона о општем управном поступку.

Уставни суд, пре свега, наглашава да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли је појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено уставно право подносиоца. Уставни суд није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови и други државни органи и организације којима су поверена јавна овлашћења тумачили позитивноправне прописе. Уставни суд указује да је изван његове надлежности да процењује правилност закључака судова или других органа у погледу оцене доказа, осим уколико је ова оцена очигледно произвољна, односно ако је примена закона била очигледно неправична, арбитрерна или дискриминаторска.

Оцењујући наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Суд је, на основу чињеница утврђених у поступку који је претходио подношењу уставне жалбе, констатовао:

– да су подносиоце уставне жалбе у захтеву за враћање имовине означиле као бишег власника свог оца Д. Н, да су у току поступка захтев измениле означивши себе као бивше власнице, а да је у листу газдинства број 241, КО Кикинда, као власник парцеле број..., на који се позивају, уписана „Н. Д. С.“;

– да је Архив Војводине у Новом Саду у допису од 1. октобра 2012. године обавестио подносиоце да не поседује одлуку „Окружног суда у Зрењанину број 547, нити одлуку Градског народног одбора из Велике Кикинде број 2354/46“;

– да је из записника Аграрног суда при Окружном Народном одбору у Петровграду од 31. јануара 1946. године утврђено да је у предмету број 547 одбијена жалба коју је мајка подносиоце уставне жалбе изјавила против одлуке Градског народног одбора из Велике Кикинде број 2354/46 о утврђивању аграрних објеката на поседу Софије Николајевић и њене малолетне деце.

По оцени Уставног суда, из наведених одредаба Закона о враћању одузете имовине произлази: да су тим законом одређени прописи чијом применом су донети акти о подржављењу имовине, на основу којих се може остварити право на повраћај имовине одузете после 9. марта 1945. године и пренесене у општенародну, државну, друштвену или задружну својину; да подносилац захтева има обавезу да уз захтев приложи, поред осталог, исправу о подржављењу имовине или назив, број и годину службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања; да се под „актом о подржављењу“ подразумева правни акт који је имао непосредно дејство, као што је пресуда, одлука, решење и други правни акт државног, односно другог надлежног органа, којим је извршено подржављење имовине; да ће Агенција одбацити као неуредан захтев уз који није приложен акт о подржављењу, а у случају да утврди да не постоји законски основ за враћање или обештећење, донеће решење о одбијању захтева.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд налази да се – у ситуацији када је подржављење имовине извршено актом надлежног органа, право на повраћај имовине и обештећење не може остварити, ако се такав акт не приложи уз захтев или не буде прибављен до окончања управног поступка. Овај суд, с тим у вези, указује да у поступку по захтеву за враћање одузете имовине и обештећењу није искључена примена начела из чл. 8. и 10. раније важећег Закона о општем управном поступку о обавези правилног и потпуног утврђивања свих одлучних чињеница, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, али наглашава да је Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, који је *lex specialis* у односу на Закон о општем управном поступку, прописано да се одлучне чињенице у вези са основом, временом и предметом подржављења имовине, доказују пресудом, одлуком, решењем или другим правним актом државног, односно другог надлежног органа, којим је извршено подржављење имовине. Стога, по налажењу Суда, немају уставноправног утемељења наводи уставне жалбе да се

наведене чињенице могу утврђивати свим доказним средствима, сагласно одредби члана 149. став 2. Закона о општем управном поступку. Уставни суд је Решењем IУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности члана 42. став 4. тачка 3) и члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14), јер је, поред осталог, оценио да је ствар процене законодавца која ће доказна средства захтевати у поступку за враћање одузете имовине и обештећење. Такође, у Решењу Уж-532/2016 од 21. новембра 2017. године оценио је као неутемељене наводе уставне жалбе којима је указано на обавезу Агенције за реституцију да у циљу утврђивања основаности захтева за враћање имовине изводи доказе „другим веродостојним средствима“.

Уставни суд констатује и то да је чланом 152. раније важећег Закона о општем управном поступку било прописано да се управна ствар може решити на подлози чињеница или околности које нису потпуно утврђене или се доказима само посредно утврђују, само кад је то посебним прописом предвиђено. Имајући у виду да је Законом о враћању одузете имовине и обештећењу изричито предвиђено којим доказима се могу утврђивати чињенице од значаја за одлучивање у том поступку, овај суд налази да се неосновано уставном жалбом указује да се право на враћање одузете имовине може остварити „уз мало добре воље у констатовању, третирању и оцени“ других доказа – којима се посредно може закључити о постојању акта о подржављењу. Исту оцену Суд је изнео у Решењу Уж-2882/2016 од 21. децембра 2017. године. Имајући у виду изложено, Уставни суд налази да је са уставноправног становишта прихватљива оцена Агенције да подносиоце немају право на враћање предметне непокретне имовине, будући да нису доставиле акт о одузимању имовине која је предмет захтева.

Подносиоце уставне жалбе, такође, истичу да се Управни суд „мимо онога што је био предмет управног поступка“, упустио у утврђивање чињенично стања и меритум, те утврдио да приложени докази не дају основ за закључак да је држава било шта одузела подносиоцима, односно њиховом правном претходнику. Испитујући ове наводе, Уставни суд је најпре констатовао да је Агенција, применом одредбе члана 47. став 12. Закона, одлучила да одбије захтев за враћање спорног земљишта као неоснован, иако је утврдила да подносиоце нису доставиле акт о одузимању имовине која је предмет захтева за враћање, што, сагласно одредби члана 43. став 1. Закона, има за последицу одбацивање захтева. Овај суд, међутим, налази да доношењем мериторне одлуке о делу захтева који се односи на непокретну имовину, није доведена у сумњу правичност предметног управног поступка, јер су подносиоце на усменој јавној расправи имале прилику да изнесу разлоге због којих нису прибавиле исправу о подржављењу спорне имовине и да, евентуално, укажу на непоступање надлежног архива по њиховом захтеву за достављање те исправе. Уставни суд је имао у виду да је Управни суд у оспореној пресуди превидео чињеницу да су подносиоце на усменој јавној расправи измениле захтев тако што су, уместо свог оца, означиле себе као бивше власнице, те је оценио да се из приложених доказа не може утврдити да је Н. Д. подржавље-

на имовина чији се повраћај тражи. Овај суд, међутим, налази да наведена омашка доносиоца оспореног акта није имала за последицу повреду права подносиоци на правично суђење у целини, имајући у виду да је Управни суд оценио да нису пружени докази који би могли послужити као основ за враћање предметне имовине, те да је прихватио у свему разлоге због којих је Министарство финансија одбило жалбу подносиоци као неосновану.

Подноситељке у уставној жалби, такође истичу да им је био недоступан акт о подржављењу спорне имовине, јер га оне немају, а „држава га је, наводно, изгубила“. Оцењујући да ли је прописивањем обавезе прилагања исправе о подржављењу имовине подносилац захтева за враћање имовине лишен гаранција које омогућавају заштиту његових права у поступку пред Агенцијом за реституцију, Уставни суд је у Одлуци Уж-2014/2016 од 8. фебруара 2018. године истакао да се непоступањем органа Републике Србије и других органа и организација да, у року одређеном чланом 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, издају сву потребну документацију и податке неопходне за одлучивање о захтеву за враћање имовине, којима располажу, стварају 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 – имајући у виду преклузивност рока за подношење захтева за враћање имовине. Полазећи од тога да органи и организације којима су се подносиоци те уставне жалбе обраћале ради достављања документације нису пропустили или одбили да у законом прописаном року доставе тражену документацију – у ком случају би Агенција била у обавези да докаже потребне за одлучивање о захтеву прибави по службеној дужности, Уставни суд је у том предмету оценио да немају уставноправног утемељења наводи уставне жалбе да је у конкретном случају Агенција била дужна да по службеној дужности прибави спорну исправу о подржављењу, „јер је неспорно“ да је она може лакше и брже прибавити.

Примењујући наведено становиште на конкретан предмет, Уставни суд је констатовао да се у допису Историјског архива Војводине наводи да тај архив не поседује „одлуку Окружног суда у Зрењанину број 547, нити одлуку ГНО из Велике Кикинде број 2354/46“. Овај суд је даље констатовао да из достављене документације не произлази да су подносиоци уставне жалбе у току поступка пред Агенцијом, нити у поступку по жалби пред другостепеним органом, указивале на то да им спорна исправа о подржављењу имовине није била доступна због непоштовања обавезе органа или организације из члана 13. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Полазећи од тога да у конкретном случају захтев подносиоци није одбачен без упозорења, већ је одбијен након што је подносиоцима омогућено учешће у првостепеном поступку и поступку по жалби, Суд оцењује да се подносиоци у уставној жалби не могу први пут позивати на то да „нема приступачног оригинала акта о подржављењу, јер га оне немају, а држава га је изгубила, наводно“.

Уставни суд је, с обзиром на све изложено, одбио као неосновану уставну жалбу у делу у коме је изјављена због повреду права на правично суђење,

зајемченог чланом 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучио као у првом делу изреке.

6. У вези са наводима уставне жалбе да којима се указује да је оспореним актом подносиоцима повређено право на имовину из члана 58. став 1. Устава, Суд најпре 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 (видети, нпр. пресуде Европског суда за људска права у предмету *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein против Немачке* број 42527/98, ст. 82 и 83, 2001-VIII и предмету *Gratzinger and Gratzingerova против Чешке* број 39794/98, ст. 69, 2002-VII, као и Одлуку Уставног суда Уж-4596/2011 од 20. новембра 2013. године).

Уставни суд, такође, указује да је Европски суд за људска права на становишту да се члан 1. Протокола број 1 (право на имовину) не може тумачити као наметање било какве опште обавезе Високим странама уговорницама у погледу враћања имовине која им је пренета пре но што су ратификовале Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, нити ограничења у погледу обима реституције имовине и услова под којима пристају да успоставе имовинска права пређашњих власника (пресуда *Кореску против Словачке*, број 44912/98, од 28. септембра 2004. године). Такође, према становишту израженом у наведеној пресуди *Gratzinger and Gratzingerova против Чешке*, легитимно очекивање по својој природи мора бити конкретније од пуке наде, ма колико она била схватљива и мора бити засновано на законској одредби или правном акту као што је судска одлука.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду оцену о истакнутој повреди права на правично суђење, Уставни суд је оценио да подносиоцике уставне жалбе нису могле имале легитимно очекивање да ће бити удовољено њиховом захтеву за враћање предметних непокретности.

По оцени Суда, у уставној жалби се не наводе било какви разлози који се могу довести у везу са садржином оспореног права из члана 35. став 2. Устава, јер се одредбом овог члана Устава гарантује само право на накнаду штете коју незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у преосталом делу одбацио, због непостојања претпоставки утврђених Уставом и Законом за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

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 и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(дисциплински и управни поступак, управни спор)**

Право на одбрану у дисциплинском поступку против полицијског службеника.

Уставни суд је закључио да је подносилац онемогућен да реализује своје право на одбрану на усменој расправи уз учешће синдикалне организације као странке у поступку, што је могло бити од утицаја на ток поступка и делотворну заштиту његових права као важног дела права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, због чега му је оспореном пресудом повређено право на правично суђење. Штетне последице утврђене повреде Уставом зајемченог права могу се отклонити једино поништајем оспорене пресуде Управног суда и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против оспореног решења Министарства унутрашњих послова – Дисциплинска комисија – Веће у Крагујевцу.

У односу на део уставне жалбе у коме се истиче повреда права на суђење у разумном року у управном поступку који је вођен пред Министарством унутрашњих послова – Полицијска управа Краљево у предмету К број 116-529/10, Уставни суд је оценио да се трајање поступка који се оспорава уставном жалбом објективно не може сматрати неразумно дугим, па је у овом делу уставну жалбу одбацио као очигледно неосновану.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Г. Р. и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 7468/12 од 4. јула 2014. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 7468/12 од 4. јула 2014. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства унутрашњих послова - Дисциплинска комисија - Веће у Крагујевцу ДК број 116-4/12-47 од 6. априла 2012. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Г. Р. из Врњачке Бање поднео је Уставном суду, 21. октобра 2014. године, преко пуномоћника Ђ. З, адвоката из Краљева, уставну жалбу против одлуке Управног суда наведене у изреци, због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, „права на суђење без одуговлачења“,

посебних права окривљеног и права на једнаку заштиту права, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 33. ст. 4. и 5. и члана 36. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се најпре наводи: да нису саслушани сведоци које је подносилац предложио; да стога није могло бити утврђено да се подносилац понашао супротно члану 19. Кодекса полицијске етике; да Управни суд паушално констатује да су подносилац и П.В. „блиски пријатељи“; да је подносилац поступао по захтеву за давање сагласности за обављање послова физичко-техничког обезбеђења, што су „суштински“ послови из његове надлежности. Потом се наводи да Управни суд није могао утврдити да је тужени орган применио нови закон као повољнији за подносиоца, будући да закључак о покретању дисциплинског поступка није уподобљен са изменама Закона о полицији. Подносилац истиче да је Управни суд, у оцени навода тужбе, занемарио чињеницу да првостепени орган није доставио позив за усмену расправу Независном полицијском синдикату Србије, што је био дужан да учини у смислу одредаба чл. 41, 70, 71. и 129. Закона о општем управном поступку, нити је тој синдикалној организацији доставио обавештење о времену и месту за разгледање и препис списка предмета. Даље се наводи да је поступак пред првостепеним органом водио дисциплински старешина М.М, који није имао потребне квалификације прописане одредбом члана 161. став 3. Закона о полицији, због чега је подносилац био изложен „суду некомпетентног лица“. Повреда права на суђење у разумном року образлаже се тиме да првостепени орган дуже од годину дана није предузео ниједну процесну радњу, те да је било потребно „пет“ година да се спроведе поступак у овако једноставној „кривичној“ ствари, у којој није било недоступних сведока и потребе за дуготрајним вештачењима.

Предложено је да Уставни суд уважи уставну жалбу, укине оспорену пресуду и врати предмет Управном суду на поновну одлуку како би се исправиле незаконитости, чиме би се отклониле повреде означених уставних права.

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, из списка предмета Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа Краљево К број 116-529/10 и целокупне приложене документације, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције - Полицијска управа Краљево је 20. маја 2010. године донела закључак број 116-529/10

о покретању дисциплинског поступка против подносиоца уставне жалбе, као полицијског службеника, распоређеног на радном месту официр ОП, на пословима јавног реда и мира, обезбеђења и дежурства у Полицијској управи Краљево, у звању вишег полицијског инспектора, због тешке повреде службене дужности из члана 157. тачка 7) тада важећег Закона о полицији, која је остварена предузимањем ближе описаних радњи извршења.

На усменој расправи која је одржана 24. јануара 2011. године, у одсуству уредно позваног подносиоца уставне жалбе, саслушано је седам сведока (Р.К, Д.С, Б.П, М.В, Ј.М, Г.М. и Н.В.).

Независни полицијски синдикат Србије доставио је 3. фебруара 2012. године првостепеном органу поднесак у коме је наведено: да подносилац уставне жалбе обавља функцију председника председништва те синдикалне организације, а да је уједно и члан њеног главног одбора; да стога постоји правни интерес синдиката да учествује у управном поступку, те, у складу са одредбом члана 41. раније важећег Закона о општем управном поступку, пријављује своје учешће у својству „интервенијента“ и придружује се странци (подносиоцу уставне жалбе); да ће своје учешће у поступку реализовати путем законског заступника или пуномоћника; да поставља захтев да му се доставе списи предмета „са документацијом презентованом у току трајања поступка“. Наведени поднесак је потписао председник те синдикалне организације.

На усменој расправи одржаној 10. фебруара 2012. године подносилац је истакао да постоји „опструкција“ у остваривању његовог права на одбрану преко синдикалне организације, чији је члан, јер није поступљено по захтеву Независног полицијског синдиката Србије да му се доставе списи предмета и омогући учешће у поступку у својству „интервенијента“. Тим поводом дисциплински старешина је донео закључак да нема правних сметњи да се настави са усменом расправом. Потом је пуномоћник подносиоца уставне жалбе у дисциплинском поступку, позивајући се на повреду одредбе члана 41. раније важећег Закона о општем управном поступку, предложио да се усмена расправа одложи, да се на њу позове синдикална организација и да јој се доставе списи предмета. Поводом тог приговора, дисциплински старешина је донео закључак да „нису утврђене материјалне повреде даљег вођења дисциплинског поступка“. Потом су саслушана четири сведока (Р.К, М.В, Б.П. и Д.С.) и прочитане исправе које се налазе у списима предмета. Предлог подносиоца за извођење доказа саслушањем осам лица у својству сведока (Г.М, Н.В, З.Б, Ј.М, Д.Б, Б.Ж, Ј.В. и П.В.) је одбијен. Подносилац је у завршној речи негирао постојање било какве одговорности и навео да је он предмет „специфичног притиска од стране руководства Полицијске управе, због својих активности у заштити права запослених у МУП кроз ангажовање у Независном полицијском синдикату“. Пуномоћник подносиоца је у завршној речи навео да би учешће заступника поменутог синдиката било „драгоценост“ јер је подносилац председник председништва синдиката.

Решењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције - Полицијска управа Краљево 01 К брoј 116-529/10 од 1. марта 2012. године

подносилац уставне жалбе је оглашен одговорним за тешку повреду службене дужности – „понашање супротно Кодексу полицијске етике, које штети угледу службе или нарушава односе међу запосленима“ из члана 157. тачка 7) тада важећег Закона о полицији, због тога што је 25. маја 2009. године, у својству командира Полицијске испоставе Врњачка Бања, примио захтев предузећа „Салус секјурити“ доо из Врњачке Бање за издавање сагласности за обављање послова физичко-техничког обезбеђења, а затим 26. маја 2009. године том предузећу издао писану сагласност 06 број 210-1220/09, за чију изразу, издавање и потпис није био овлашћен од стране начелника Полицијске управе Краљево и командира Полицијске станице Врњачка Бања, чиме је омогућио да наведено предузеће на конкурс јавних набавки буде изабрано и добије послове физичко-техничког обезбеђења. Изречена му је дисциплинска мера распоређивање на друго радно место на којем се обављају послови за које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема у трајању од једне године.

Приговоре против наведеног првостепеног решења изјавили су подносилац уставне жалбе, његов пуномоћник и Независни полицијски синдикат Србије. У сва три приговора је истакнуто да је првостепени орган повредио право на одбрану подносиоцу уставне жалбе јер позив за усмену расправу није достављен синдикалној организацији, која је уредно пријавила своје учешће у поступку поднеском од 3. фебруара 2012. године у својству „интервенијента“ на страни подносиоца као странке у поступку. Подносилац је у свом приговору навео и то: да је дисциплински старешина повредио члан 125. раније важећег Закона о општем управном поступку јер није дозволио саслушање предложених сведока Н.В, З.Б, Ј.М, Д.Б, Ј.В. и П.В, као и начелника Полицијске управе Б.Ж, који су поседовали информације битне за решавање предметне управне ствари; да је дисциплински старешина на усменој расправи утврђивао чињенице изван оквира сопственог закључка о покретању дисциплинског поступка; да му на основу закона и подзаконских аката није било потребно овлашћење за вршење тражених безбедносних провера од стране командира Полицијске станице; да стога не постоји било каква његова одговорност.

Решењем Министарства унутрашњих послова - Дисциплинска комисија - Веће у Крагујевцу ДК број 116-4/12-47 од 6. априла 2012. године одбијен је као неоснован приговор подносиоца уставне жалбе поднет против наведеног првостепеног решења. У образложењу тог решења је наведено да су против првостепеног решења поднета поменута три приговора. Оцењујући наводе из тих приговора да је дисциплински старешина водио и окончао поступак без учешћа Независног полицијског синдиката Србије, супротно члану 41. раније важећег Закона о општем управном поступку, другостепени орган је навео да је поднесак тог синдиката од 3. фебруара 2012. године био неодређен из разлога што је у другом пасусу тачке 3. акта наглашено да ће синдикална организација своје учешће у поступку реализовати путем законског заступника или пуномоћника, а подносилац дисциплинском старешини није доставио овлашћење за заступање које је дао синдикалној

организацији. С тим у вези је наведено и да је неспорно да синдикална организација, у складу поменутом законском одредбом, може бити странка у управном поступку, али да она то своје право није искористила јер се није појавила на усменој расправи.

Оспорено пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 7468/12 од 4. јула 2014. године одбијена је тужба подносиоца поднета против наведеног другостепеног решења. Тај суд је оценио да су у побијаном решењу јасно наведене све чињенице које су у току поступка утврђене, као и релевантни прописи и разлози којима се тужени орган руководио приликом доношења решења. Оцењујући наводе тужбе који се односе на учешће синдикалне организације у поступку, „као представника и заступника интереса“ подносиоца уставне жалбе, исти суд је прихватио оцену другостепеног органа да подносилац, ни синдикат нису дисциплинском старешини доставили овлашћење или пуномоћје из кога би произлазило да ће синдикат заступати подносиоца. Управни суд је навео да је подносиоцу омогућен увид и препис списка предмета ради припремања одбране, те да је њихов препис могао да достави синдикалној организацији, имајући у виду „наговештени вид заступања“ од стране те организације. С тим у вези је додао да је синдикат, као недржавна организација са очигледним правним интересом за учешће у поступку, имао право да разгледа и преписује списе преко својих представника или заступника, што није учинио, већ је у поднеску од 3. фебруара 2012. године „само“ поставио захтев да му се доставе списи предмета са документацијом, што није предвиђено одредбом члана 70. став 2. Закона о општем управном поступку.

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:

Законом о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 63/09), у тексту који је био на снази до 7. децембра 2011. године, било је прописано: да је тешка повреда службене дужности понашање које штети угледу службе или нарушава односе међу запосленима (члан 157. тачка 7)); да се за тешке повреде службене дужности може изрећи дисциплинска мера распоређивање на друго радно место у трајању од шест месеци до две године (члан 159. став 1. тачка 3)).

Након што је 8. децембра 2011. године ступио на снагу Закон о изменама и допунама Закона о полицији („Службени гласник РС“, број 92/11), које су интегрисане у текст закона, било је прописано: да је тешка повреда службене дужности понашање супротно Кодексу полицијске етике, које штети угледу службе или нарушава односе међу запосленима (члан 157. тачка 7)); да се за тешке повреде службене дужности може се изрећи дисциплинска мера распоређивање на друго радно место на којем се обављају послови за

које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема у трајању од шест месеци до једне године (члан 159. тачка 2)). Наведене одредбе Закона су престале да важе 5. фебруара 2016. године када је ступио на снагу Закон о полицији („Службени гласник РС“, број 6/16).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 3/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да се пре доношења решења странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења (члан 9. став 1.); да је странка лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку (члан 39.); да странка може бити и синдикална организација ако се поступак односи на неко право или правни интерес члана те организације (члан 41.); да правно лице врши радње у поступку преко свог законског заступника, односно овлашћеног представника који се одређује на основу општег акта тог правног лица, ако није одређен актом надлежног државног органа (члан 43. став 3.); да странка, односно њен законски заступник може одредити пуномоћника који ће заступати странку у поступку, осим у радњама у којима је потребно да сама странка даје изјаве (члан 47. став 1.); да пуномоћник може бити свако лице које је потпуно пословно способно, осим лица која се баве надриписарством (члан 48. став 1.); ...да се у позиву мора навести да је позвано лице дужно да дође лично или може послати пуномоћника који ће га заступати... (члан 61. став 1.); да странке имају право да разгледају списе предмета и да о свом трошку препишу, односно фотокопирају потребне списе, да се разгледање и преписивање, односно фотокопирање списа врши под надзором одређеног службеног лица (члан 70. став 1.); да право да разгледа списе и да о свом трошку препише, односно фотокопира поједине списе има и свако треће лице које за то учини вероватним свој правни интерес (став 2.); да ако се у току поступка појави лице које до тада није учествовало у поступку као странка, па захтева да учествује у поступку као странка, службено лице које води поступак ће испитати његово право да буде странка и о томе ће донети закључак, да је против закључка којим се не признаје то право допуштена посебна жалба (члан 129.); да странка има право да учествује у испитном поступку и, ради остварења циља поступка, да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе (члан 133. став 1.); да кад је за разматрање управне ствари на усменој расправи потребно упознати се са плановима, списима или другим предметима, те предмете треба ставити на увид позваним лицима истовремено са одређивањем усмене расправе, а у позиву за усмену расправу назначити време и место кад и где се они могу разгледати (члан 143.).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) прописано је: да се синдикатом, у смислу овог закона, сматра самостална, демократска и независна организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења и заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и

других појединачних и колективних интереса (члан 6.); да против решења којим је повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права, запослени, односно представник синдиката чији је запослени члан ако га запослени овласти, може да покрене спор пред надлежним судом (члан 195. став 1.).

5. Имајући у виду да у управном поступку у коме је одлучено о дисциплинској одговорности подносиоца уставне жалбе није била дозвољена жалба, већ приговор, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси разматрао питање допуштености уставне жалбе у таквој ситуацији са становишта исцрпљености правних средстава. С тим у вези, указује на то да је у својој Одлуци Уж-3314/2011 од 22. јануара 2014. године заузео став да је у дисциплинском поступку, у коме о приговору запосленог у Министарству унутрашњих послова против одлуке дисциплинског старешине одлучује дисциплинска комисија, обезбеђена двостепеност одлучивања. Стога, оспорена пресуда Управног суда представља одлуку донету по последњем дозвољеном правном средству, те је уставна жалба у смислу исцрпљености правних средстава допуштена.

6. У оцени навода и разлога уставне жалбе, Уставни суд је узео у обзир тврдњу подносиоца да Независном полицијском синдикату Србије није била дата могућност да као странка учествује на усменој расправи. Имајући у виду да је евентуална страначка способност коју је наведена синдикална организација могла стећи у управном поступку била условљена својством странке подносиоца уставне жалбе, те да остваривање циља посебног испитног поступка захтева да се странци омогући да пружа потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе, Уставни суд је сматрао да се ради о уставноправном разлогу који је потребно претходно испитати приликом оцене о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Пре упуштања у оцену о евентуалној повреди права на правично суђење, Уставни суд указује на то да је у поступку по уставној жалби надлежан само да утврђује да ли је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење дошло до повреде или ускраћивања људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом, односно да није надлежан да као инстанциони суд преиспитује закључке и оцене надлежних управних органа и судова у погледу тумачења и примене одредаба меродавног права у поступку који је претходио подношењу уставне жалбе, а на којима се заснива оспорена судска одлука. Задатак Уставног суда је да испита да ли су управни поступак и управни спор у целини били правични на начин утврђен чланом 32. став 1. Устава.

Уставни суд је констатовао да је наведена синдикална организација у поднеску од 3. фебруара 2012. године, позивајући се на одредбу члана 41. раније важећег Закона о општем управном поступку, поставила захтев да учествује у својству странке у дисциплинском поступку који је вођен против подносиоца уставне жалбе, као члана и руководиоца те организације. Дисциплински старешина као службено лице овлашћено да води првостепени

поступак није, до усмене расправе одржане 10. фебруара 2012. године, испитао право синдикалне организације да буде странка у поступку и о томе донео закључак. Разлози на којима је подносилац заснивао тврдњу о повреди права на одбрану због тога што синдикална организација није учествовала на усменој расправи истицани су три пута током поступка који је претходио уставној жалби: на поменутој усменој расправи, у приговорима против првостепеног решења и у тужби којом је покренут управни спор. Међутим, дисциплински старешина је те разлоге оценио као недовољне за одлагање расправе, другостепени орган као неосноване јер синдикална организација није била пуномоћник подносиоца, нити је искористила своје право да као странка учествује на усменој расправи, док је Управни суд нашао да подносилац ни синдикална организација нису доставили првостепеном органу овлашћење или пуномоћје за заступање подносиоца у дисциплинском поступку.

Испитујући најпре да ли су изнете оцене управних органа и Управног суда засноване на уставноправно прихватљивој примени меродавног права, Уставни суд је нашао да је синдикална организација на усменој расправи у дисциплинском поступку који се води против полицијског службеника као члана те организације, могла имати својство странке, у смислу одредбе члана 41. раније важећег Закона о општем управном поступку, ради заштите права или правног интереса који члану организације може бити повређен у дисциплинском поступку, за шта јој није потребно посебно овлашћење, већ је довољан пристанак њеног члана. У том случају се ради о једностраначкој управној ствари, у којој синдикална организација и њен члан имају јединствен интерес и могу заједнички иступати у поступку. Према томе, учешће синдикалне организације као странке на усменој расправи превасходно је усмерено на остваривање права на одбрану полицијског службеника, због чега јој се мора пружити могућност да користи сва права која, у складу са законом, припадају странци у испитном поступку. Уставни суд је, такође, нашао да из одредаба члана 47. став 1. и члана 48. став 1. раније важећег Закона о општем управном поступку произлази да полицијског службеника може као пуномоћник заступати представник синдиката, што у конкретном случају није тражено.

Полазећи од тога да је синдикална организација, с позивом на помешину члан 41. Закона, тражила да се укључи у дисциплински поступак као странка која се придружује подносиоцу уставне жалбе, Уставни суд је на становишту да се од првостепеног органа очекивало да претходно утврди да ли су испуњени услови да јој се призна својство странке и да, у зависности од тога, одлучи о одлагању заказане усмене расправе. При томе, одређивање лица преко кога ће синдикална организација вршити радње у поступку није било препрека за решавање наведених питања, будући да би она о томе ко ће је заступати одлучивала уколико би јој као странци био достављен позив за усмену расправу. Наведени пропусти првостепеног органа нису отклоњени у поступку по приговору, односно по тужби подносиоца уставне жалбе, иако су другостепени орган и Управни суд оценили да Независни полицијски синдикат Србије може бити странка у поступку и да има очигледан правни интерес да у њему учествује. Имајући у виду наведено, Уставни

суд је оценио да је оспорена пресуда заснована на произвољној примени меродавног процесног права.

Мада је оспорена пресуда заснована на произвољној примени меродавног процесног права, у овом уставносудском предмету потребно је још испитати да ли су такви пропусти могли бити на штету делотворне заштите права и интереса подносиоца уставне жалбе, у ситуацији када је подносиоца заступао пуномоћник из реда адвоката који му је пружао стручну правну помоћ. Уставни суд указује на то да је раније важећи Закон о општем управном поступку наглашавао посебну процесну заштиту члана синдиката прописивањем да синдикална организација може бити странка ако се поступак односи на неко право или правни интерес њеног члана. При томе, Закон није искључивао учешће синдикалне организације као странке у поступку у случају када је њен члан обезбедио себи квалификовану правну помоћ, већ је орган који води поступак и тада био у обавези да утврди да ли синдикат, који то захтева, има страначку легитимацију у датој управној ствари и да му евентуално омогући да узме учешће у поступку. У конкретном случају, сврха појављивања синдикалне организације као странке била би да допринесе интересима одбране подносиоца као њеног члана против кога се води дисциплински поступак. С обзиром на то да је заштита права запослених једна од основних функција синдиката, подразумева се да би синдикат у улози странке подносиоцу такође могао да пружи стручну заштиту, и то без накнаде. У том смислу, право синдикалне организације да се реши о њеном захтеву за признавање својства странке било је повезано са правом подносиоца да му се обезбеди да ефективно и у потпуности учествује у управном поступку. Тиме што синдикална организација уопште није имала приступ првостепеном управном органу, подносилац је остао ускраћен за право које му је по закону морало бити доступно. Уставни суд је, при томе, имао у виду да је подносилац у поступку који је претходио уставносудском оспоравао наводе из закључка о покретању дисциплинског поступка и негирао одговорност за повреду службене дужности која му је стављена на терет.

Није на Уставном суду да оцењује које би аргументе синдикална организација истакла да је имала могућност да учествује на усменој расправи пред првостепеним органом, већ да укаже на то да би синдикалној организацији, да јој је признато својство странке, била пружена прилика да изнесе аргументе у прилог заштите права и правних интереса подносиоца уставне жалбе (видети пресуде Европског суда за људска права *Седек Ђројив Чешке Републике*, број 9815/10, став 58, од 5. септембра 2013. године и *Prikyan и Angelova Ђројив Бујарске*, број 44624/98, став 50, од 16. фебруара 2006. године).

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је закључио да је подносилац онемогућен да реализује своје право на одбрану на усменој расправи уз учешће синдикалне организације као странке у поступку, што је могло бити од утицаја на ток поступка и делотворну заштиту његових права као важног дела права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава. Стога је оспореном пресудом подносиоцу повређено право на правично суђење, због чега је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду

(„Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је нашао да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемченог права могу отклонити једино поништавањем оспорене пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 7468/12 од 4. јула 2014. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства унутрашњих послова - Дисциплинска комисија - Веће у Крагујевцу ДК број 116-4/12-47 од 6. априла 2012. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Разматрајући уставну жалбу у делу у коме се истиче повреда права на суђење у разумном року, зајемченог такође одредбом члана 32. став 1. Устава, у управном поступку који је вођен пред Министарством унутрашњих послова – Полицијска управа Краљево у предмету К број 116-529/10, Уставни суд је констатовао да је наведени поступак трајао од 20. децембра 2010. године, када се подносилац укључио у дисциплински поступак, до 4. јула 2014. године, када је донета оспорена пресуда. Дакле, три и по године.

Уставни суд је оценио да се трајање поступка који се оспорава уставном жалбом 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.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је у овом делу уставну жалбу одбацио као очигледно неосновану, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. С обзиром на то да је утврдио повреду права на правично суђење као последицу произвољне примене меродавног процесног права и поништио оспорену пресуду, Уставни суд није разматрао наводе уставне жалбе о повреди других означених уставних права.

9. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7917/2014 од 7. марта 2019. године

**Нису повређена права на неповредивост физичког и психичког интегритета, на правно средство и на уточиште, из чл. 25, 36. и 57. Устава, као и забрана враћања на територију државе на којој подносиоцу прети мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање, из члана 39. став 3. Устава
(управни поступак – по захтеву за азил)**

Поступак одлучивања о захтеву подносиоца уставне жалбе за азил у Републици Србији.

Уставни суд је утврдио да су у поступку одлучивања о захтеву подносиоца уставне жалбе за азил испитане околности које су могле довести до тога да се искључи одбацивање захтева као очигледно неоснованог, те да примена концепта сигурне треће државе, у конкретном случају, неће имати за последицу излагање подносиоца ризику од протеривања у Грчку и даље у Турску, јер ће он у поступку реадмисије бити враћен у Македонију, као државу из које је непосредно ушао на територију Републике Србије. Стога оспореним актима подносиоцу уставне жалбе нису повређена права на неповредивост физичког и психичког интегритета и на уточиште, зајемчена одредбама чл. 25. и 57. Устава, ни забрана враћања на територију државе на којој му прети мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање, зајемчена одредбом члана 39. став 3. Устава, као ни право на правно средство из члана 36. став 2. Устава, у вези са остваривањем наведених права, те је уставна жалба одбијена као неоснована.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба А. К. изјављена против решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције - Канцеларија за азил број 26-5724/14 од 9. децембра 2015. године, решења Комисије за азил број Аж-08/15 од 12. априла 2016. године и пресуде Управног суда У. 8414/16 од 2. септембра 2016. године.

Образложење

1. А. К, држављанин Републике Судан, са боравиштем у Београду, поднео је Уставном суду, 25. октобра 2016. године, преко пуномоћника В. П. и Н. К. из Б. ц. л. п, уставну жалбу против аката наведених у изреци, због повреде права на неповредивост физичког и психичког интегритета, права на правно средство, забране враћања на територију државе на којој му прети мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање, као и права на уточиште, зајемчених одредбама члана 25, члана 36. став 2, члана 39. став 3. и члана 57. Устава Републике Србије. Уставном се, такође, указује на повреду права из чл. 3. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да је решењем надлежног управног органа одбачен захтев подносиоца уставне жалбе за азил у Републици Србији, са образложењем да UNHCR и Европска комисија нису објавили извештаје који указују да је систем азила у Републици Северној Македонији (даље у тексту: Македонија) неефикасан, те се не може закључити да та земља за подносиоца није сигурна трећа земља; да је подносилац изјавио жалбу другостепеном органу, истичући да Канцеларија за азил није довољно испитала да ли је Македонија сигурна трећа земља за подносиоца,

нити је размотрила релевантне извештаје међународних хуманитарних организација; да је жалба подносиоца усвојена и да је првостепени орган у поновном поступку поново саслушао подносиоца, али у новом решењу није навео да UNHCR и Европска комисија нису објавили извештаје који указују да је систем азила у Македонији неефикасан, вероватно из разлога што је у међувремену објављен извештај UNHCR-а у коме се препоручује земљама да се уздрже од враћања избеглица и тражиоца азила у ову земљу; да је подносилац уставне жалбе изјавио жалбу и против новодонетог решења, указујући на то да нису на адекватан начин оцењени сви извештаји и да је занемарена суштина извештаја, али да је другостепени орган одбио жалбу као неосновану; да одлука другостепеног органа садржи контрадикторне наводе, јер је оцењено да достављени извештаји „могу“, сами по себи, да буду доказ да подносилац није био у могућности да поднесе захтев за азил у Македонији..., да дају уверљивост појединим његовим тврдњама и буду илустрација стања људских права у Македонији, а да личне околности подносиоца морају указивати на то да у једној земљи није могао да добије заштиту, што није случај са подносиоцем.

Подносилац уставне жалбе даље наводи да је Управни суд одбио као неосновану његову тужбу, без одржавања јавне расправе, да није размотрио релевантне извештаје и да је „погрешно протумачио“ записник о саслушању у коме су јасно наведени „инциденти“ због којих подносилац није могао да приступи поступку азила у Турској Републици, Републици Грчкој (даље у тексту: Турска и Грчка), ни у Македонији.

У уставној жалби се указује да је подносилац Европском суду за људска права поднео захтев за привремену меру, који је одборен 4. октобра 2016. године.

Подносилац уставне жалбе истиче да му је повређено право на деловно правно средство, у вези са чл. 25. и 39. Устава, тиме што су надлежни органи од почетка предметног поступка „имали јасан став“ да је Македонија сигурна трећа земља, пропуштајући да испитају све ризике од поступања супротно члану 25. Устава. Такође истиче да би, у случају његовог принудног удаљења у ту земљу, био изложен поступању које је супротно забрани злостављања, чиме би му била повређена права из чл. 25. и 39. Устава и члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Подносилац указује да му је, услед „незаконите и површне процедуре азила“, која је резултирала одбацивањем захтева за азил из наведених разлога, повређено право на уточиште из члана 57. Устава. С тим у вези указује да је Канцеларија за азил „случајеве сличне његовом у прошлости“ позитивно решавала, препознавши постојање ризика којима би тражиоци азила били изложени у Републици Судану.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Оспореним решењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције - Канцеларија за азил број 26-5724/14 од 9. децембра 2015. године одбачен је захтев подносиоца уставне жалбе за азил у Републици Србији (став 1. диспозитива) и обавезан подносилац да, уколико нема други основ за боравак, напусти Републику Србију у року од три дана од правноснажности тог решења (став 2. диспозитива). У образложењу решења је најпре констатовано да је подносилац на усменој јавној расправи изјавио: да је Републику Судан напустио половином 2014. године и отишао у Турску легално, авионом; да се у Турској задржао три дана, али није тражио азил, као ни у Грчкој, кроз коју је све време у току два дана путовао; да се у Македонији задржао око десет дана, али да се није обратио македонским властима захтевом за азил, „јер није имао времена, будући да је све време ишао пешке у групи“; да није имао никаквих проблема у Македонији, одакле је дошао у Републику Србију илегално, у организацији кријумчара. Првостепени орган је даље констатовао: да је, након поништавања решења од 14. маја 2015. године, отклоњена повреда правила поступка у вези са заступањем подносиоца, који је у поновном поступку изјавио да је био сагласан са тим да га М. Ш. заступа на расправи одржаној 30. априла 2015. године, као и у даљем току поступка; да је подносилац допунио раније дату изјаву тиме да је од азиланата који су се враћали из Македоније у Грчку чуо да се македонске власти „јакло лоше“ опходе према тражиоцима азила и да је цела група била уплашена јер су чули да у Македонији полицајци туку, а и локално становништво „краде и туче азиланте“. Првостепени орган је оценио да су испуњени услови из члана 33. став 1. тачка 6. Закона о азилу, имајући у виду да је подносилац на путу од Републике Судан до Републике Србије боравио у Турској, Грчкој и Македонији, које се налазе на списку сигурних трећих држава и да није имао никаквих проблема за време боравка у Македонији, те није доказао да та земља за њега није сигурна.

Оспореним решењем Комисије за азил број Аж-08/15 од 12. априла 2016. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца уставне жалбе изјављена против наведеног решења првостепеног органа. Оцењујући наводе жалбе који се односе на Македонију као сигурну трећу земљу, другостепени орган је констатовао да подносилац није изнео ни један разлог због којег би у Македонији био изложен прогону, мучењу, нељудском или понижавајућем поступку или ризику од враћања у државу у којој су његов живот, безбедности или слобода угрожени или да Македонија из неког другог разлога за њега није сигурна. Другостепени орган је, полазећи од наведеног, оценио да

је подносилац могао, али није желео да поднесе захтев за азил у Македонији, а да наводи да није имао времена и казивања других тражилаца азила не могу бити објективни и прихватљиви разлози за немогућност подношења захтева за азил. Другостепени орган је даље навео: да је детаљно размотрио извештај UNHCR-а „Македонија као земља азила“, на који се позива подносилац и из кога цитира само поједине наводе, те да је утврдио да се у истом указује на значајан прогрес у области азила у Македонији; да из наведеног извештаја произлази да су измене Закона и азилу и привременој заштити и Закона о кривичном поступку, које су извршене половином 2015. године, омогућиле усклађивање законодавства Македоније из те области са стандардима ЕУ; да из наведеног извештаја, такође, произлази да се од средине јула 2015. године само десетак тражилаца азила налази у притвору у Гази Баби, да је обновљен Прихватни центар Визбегово, а да је почела изградња привременог прихватног објекта у Ђевђелији. Другостепени орган је, полазећи од свега наведеног, оценио да извештаји цитирани у жалби, сами по себи, „не могу“ да буду доказ да подносилац није био у могућности да поднесе захтев за азил у Македонији и да Македонија за њега није сигурна трећа земља, већ могу да дају уверљивост појединим његовим тврдњама и буду илустрација стања људских права у Македонији, а да личне околности подносиоца морају указивати на то да у једној земљи није могао да добије заштиту, што у конкретном предмету није случај.

Оспореном пресудом Управног суда У. 8414/16 од 2. септембра 2016. године одбијена је тужба подносиоца уставне жалбе поднета против наведеног коначног решења Комисије за азил, из разлога који су наведени у решењима првостепеног и другостепеног органа.

Решењем Канцеларије за азил број 26-5626/2015 од 1. марта 2016. године, којим подносилац уставне жалбе указује на неједнако поступање надлежног органа, усвојен је захтев за азил у Републици Србији I. W, држављанина Републике Судан. У образложењу тог решења је, поред осталог, наведено: да су подносиоцу захтева убијени отац и брат, те да је и сам био жртва прогона од стране побуњеника; да у Турској није могао да затражи азил, а да је у Грчкој био злостављан и хапшен, те да му није било омогућено да поднесе захтев за азил; да је Грчку напустио илегално, у затвореном камиону, уз помоћ кријумчара и да је следећег јутра, кад је изашао из камиона, био у Републици Србији.

Европски суд за људска права је, 4. октобра 2016. године, поступајући по захтеву подносиоца за издавање привремене мере, надлежним органима Републике Србије наложио да подносиоца не изруче у Македонију, док траје поступак пред тим судом.

Уставни суд је из достављене документације, такође, утврдио да се у закључку извештаја UNHCR-а из 2012. године „Србија као земља азила“, препоручује да друге земље не враћају тражиоце азила у Републику Србију, док не буде успостављен такав систем који ће омогућити не само правичан и ефикасан поступак азила, већ адекватно процесуирање захтева све већег броја тражилаца азила на начин усклађен са међународним стандардима.

Уставни суд је, на основу увида у извештај UNHCR-а за 2016. годину, утврдио да још увек важи став те организације из извештаја „Србија као земља азила“ објављеног 2012. године. Такође, у извештају *Amnesty International*-а из 2015. године указује се да „Србија и Македонија морају да ураде много више на плану поштовања права миграната, али да је немогуће одвојити та кршења људских права од притиска под налетом избеглица у ЕУ, као и неуспеха система Европске уније“. Стога се закључује да су Србија и Македонија под притиском таласа миграната и да се тај проблем може решити само бољим промишљањем политике Европске уније према миграцијама и азилу.”

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: 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. став 2.); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2.); да странац може бити протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења или где му не прети озбиљно кршење права зајемчених овим Уставом (члан 39. став 3.); да странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења, има право на уточиште у Републици Србији, као и да се поступак за стицање уточишта уређује законом (члан 57. ст. 1. и 2.).

Одредбе чл. 3. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода садржински се не разликују од одредаба члана 25. став 2. и члана 36. став 2. Устава, па је Уставни суд истакнуту повреду права из Европске конвенције ценио у односу на наведене одредбе Устава.

Чланом 2. Закона о азилу („Службени гласник РС“, број 109/07) било је одређено значење које имају основни појмови коришћени у том закону, па се, поред осталог, сигурном трећом државом сматрала држава са листе коју утврђује Влада, која се придржава међународних начела о заштити избеглица садржаних у Конвенцији о статусу избеглица из 1951. године и Протоколу о статусу избеглица из 1967. године, у којој је тражилац азила боравио или кроз коју је пролазио, непосредно пре доласка на територију Републике Србије и у којој је имао могућност подношења захтева за азил, у којој не би био изложен прогону, мучењу, нељудском или понижавајућем поступку или враћању у државу у којој би његов живот, безбедност или слобода били угрожени.

Одредбама члана 33. став 1. тачка б) Закона било је прописано да ће Канцеларија за азил одбацити захтев за азил без испитивања да ли лице које тражи азил испуњава услове за признавање азила, ако утврди да је лице које тражи азил дошло из сигурне треће државе, осим ако докаже да

за њега није сигурна. Сагласно ставу 2. тог члана закона, пре доношења решења којим одбацује захтев за азил, Канцеларија за азил је испитивала странца на све околности које искључују разлоге за одбацивање захтева за азил из става 1. овог члана.

Одредбама члана 33. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је да у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи (став 1.), да суд решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану (став 2.), да је суд обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу (став 3.).

Одлуком о утврђивању листе сигурних држава порекла и сигурних трећих држава, број 110-5055/09 („Службени гласник РС“, број 67/09), коју је донела Влада на седници одржаној 17. августа 2009. године, утврђене су листе сигурних држава порекла и сигурних трећих држава, које чине саставни део Одлуке. Међу сигурним трећим државама у Одлуци се наводе Турска, Грчка и Македонија.

5. Подносилац уставне жалбе, поред осталог, сматра да надлежни органи нису довољно испитали да ли је Македонија за њега сигурна трећа држава и, с тим у вези, указује да нису размотрени релевантни извештаји међународних хуманитарних организација, те да је занемарена њихова суштина. Такође се истиче да Управни суд није одржао јавну расправу и да је „погрешно протумачио“ записник о саслушању у коме су јасно наведени „инциденти“ због којих подносилац није могао да приступи поступку азила у Турској, Грчкој, ни у Македонији.

Уставни суд је утврдио да је у поступку одлучивања о захтеву подносиоца уставне жалбе којим је тражио азил у Републици Србији, одржана усмена расправа пред надлежним управним органом, на којој су утврђиване чињенице од значаја за одлучивање и да је, сагласно одредби члана 33. став 1. тачка б) тада важећег Закона о азилу, захтев подносиоца одбачен као очигледно неоснован. Наведеном одредбом Закона је било прописано да ће захтев за азил бити одбачен без испитивања да ли лице које тражи азил испуњава услове за признавање азила, ако се утврди да је лице које тражи азил дошло из сигурне треће државе, осим ако докаже да за њега није сигурна. Полазећи од тога да је надлежни управни орган, сагласно ставу 2. члана 33. наведеног закона, утврдио да не постоје околности које у конкретном случају искључују разлог за одбацивање захтева за азил, а имајући у виду да оспорена пресуда садржи разлоге за одлуку Управног суда да не одржи јавну расправу, Уставни суд оцењује да нема основа за тврдњу подносиоца да је одлучивањем без јавне расправе Управни суд пропустио да „темељно испита општепознате чињенице“ које указују на могућност поступања супротног апсолутној забрани злостављања.

Уставни суд је у својој Одлуци Уж-1286/2012 од 29. марта 2012. године констатовао да је раније важећим Законом о азилу не само доследно

спроведено начело забране протеривања или враћања утврђено Уставом и Женевском конвенцијом о статусу избеглица, већ је била обезбеђена додатна заштита прописивањем да ниједно лице не сме бити протерано или против његове воље враћено на територију на којој постоји ризик да ће бити подвргнуто мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању. Овакво законско решење омогућавало је ширу заштиту, која се гарантује чланом 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, према коме нико не сме бити подвргнут мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању. Уставни суд је даље констатовао да је тим законом, који је почео да се примењује 1. априла 2008. године, Република Србија прихватила концепт сигурне треће државе, којом се сматрала држава са листе коју утврђује Влада, која се придржава међународних начела о заштити избеглица садржаних у Конвенцији о статусу избеглица из 1951. године и Протоколу о статусу избеглица из 1967. године, у којој је тражилац азила боравио или кроз коју је пролазио, непосредно пре доласка на територију Републике Србије и у којој је имао могућност подношења захтева за азил, у којој не би био изложен прогону, мучењу, нељудском или понижавајућем поступку или враћању у државу у којој би његов живот, безбедност или слобода били угрожени. Уставни суд је, полазећи од изложеног, а имајући у виду обавезу надлежних органа Републике Србије да сарађују са UNHCR-ом у спровођењу његових активности у складу са његовим мандатом (члан 5. истог закона), у наведеној одлуци оценио да из одредаба тог закона произлази да се листа сигурних трећих држава, поред осталог, формирала и на основу извештаја и закључака Канцеларије UNHCR-а. Такође је оценио да су извештаји те организације доприносили кориговању поступања надлежних органа Републике Србије у примени Закона о азилу, у том смислу да захтев за азил није био одбациван иако лице долази из сигурне треће државе која је на листи Владе, уколико та држава поступак азила примењује на начин супротан наведеној Европској конвенцији. По налажењу Суда, несумњиво је да су званични извештаји UNHCR-а имали одлучујући значај приликом оцене да ли у конкретном случају има основа за уверење да ће тражилац азила у држави прихвата бити изложен стварном ризику од поступања супротном члану 3. ове конвенције, као и од произвољног протеривања из треће државе у коју би био удаљен према његовој држави порекла.

Испитујући делотворност правних средстава у поступку азила у Републици Србији, Уставни суд је у свом Решењу Уж-5331/2012 од 24. децембра 2012. године оценио да жалба у управном поступку и тужба у управном спору пружају гаранције тражиоцима азила да ће бити озбиљно размотрени докази на којима они заснивају своје уверење да ће удаљењем у одређену земљу бити изложени стварном ризику од поступања супротног принципа Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. На тај начин, тражиоцима азила се пружају гаранције да концепт сигурне треће државе нема апсолутни карактер и да се неће применити без претходног испитивања разлога и доказа због којих сматрају да би у конкретном

случају требало отклонити примену Одлуке Владе о листи сигурних држава порекла и сигурних трећих држава. Уставни суд је, с тим у вези, указао на пресуду Европског суда за људска права *M.S.S. против Белгије и Грчке*, од 21. јануара 2011. године, број представке 30696/09, у којој је Европски суд изразио становиште да постојање закона и приступање међународним уговорима којима се гарантују људска права није, само по себи, довољно да обезбеди заштиту од ризика злостављања, у ситуацији када поуздани извори (извештај УНХЦР-а, Комесара за људска права Савета Европе, невладиних организација, као и истраживања на терену) сведоче да се у пракси поступа супротно принципима наведене Европске конвенције.

Уставни суд је у Одлуци Уж-3548/2013 од 19. септембра 2013. године оценио да у поступку одлучивања о захтеву за азил морају да се размотре околности којима је подносилац захтева био лично изложен током боравка или проласка кроз државе за које се, према Одлуци Владе, претпоставља да су сигурне треће земље, али и да се детаљно испита сва релевантна документација коју је подносилац доставио, а којом се указује на ризике којима би он био изложен, пре свега, удаљењем у државу из које је дошао на територију Републике Србије.

Како се сигурном трећом државом сматра држава у којој је тражилац азила боравио или кроз коју је пролазио непосредно пре доласка на територију Републике Србије, Уставни суд је нашао да је у овом предмету било потребно испитати, пре свега, доказе којима је подносилац уставне жалбе оспоравао да је Македонија за њега сигурна трећа држава. С тим у вези, Уставни суд констатује да је у спроведеном управном поступку утврђено да подносилац уставне жалбе није поднео захтев за азил за време десетодневног боравка у Македонији, наводећи да за то није имао времена и да је чуо од других да „полиција туче“ тражиоце азила у тој земљи и да „локално становништво краде азиланте“. Првостепени орган је оценио да подносилац уставне жалбе није имао могућност да поднесе захтев за азил у Турској и Грчкој, иако се те две државе кроз које је прошао налазе на листи сигурних трећих земаља, а оцену о неприхватљивости предметног захтева засновао је на томе да подносилац уставне жалбе није имао никаквих проблема за време боравка у Македонији, која се налази на листи сигурних трећих земаља, те није доказао да та држава за њега лично није била сигурна. Уставни суд је констатовао да се из оспореног решења првостепеног органа од 9. децембра 2015. године не може утврдити да ли је тај орган, пре доношења одлуке о предметном захтеву, размотрио извештаје хуманитарних организација на које се позвао подносилац уставне жалбе. Овај суд, међутим, указује да је наведени пропуст првостепеног органа отклоњен у поступку по жалби и да је Комисија за азил у оспореном решењу број Аж-08/15 од 12. априла 2016. године посебно оценила извештај УНХЦР-а „Македонија као земља азила“, истичући да се у њему указује на значајан прогрес у области азила у Македонији, посебно након измена Закона о азилу и привременој заштити и Закона о кривичном поступку, извршених половином 2015. године, које су омогућиле усклађивање законодавства Македоније из те области са

стандардима ЕУ. Комисија за азил је, такође, навела да из предметног извештаја произлази да се од средине јула 2015. године само десетак тражилаца азила налази у притвору у Гази Баби, те да је обновљен Прихватни центар Визбегово и почела изградња привременог прихватног објекта у Ђевђелији.

Оцењујући наводе уставне жалбе којима се указује на то да је у извештају УНХСР-а препоручено државама да се уздрже од враћања избеглица и тражилаца азила у Македонију, Уставни суд је констатовао да је у закључку извештаја УНХСР-а из 2012. године „Србија као земља азила“, такође, препоручено да друге земље не враћају тражиоце азила у Републику Србију, док не буде успостављен такав систем који ће омогућити не само правичан и ефикасан поступак азила, већ адекватно процесуирање захтева све већег броја тражилаца азила на начин усклађен са међународним стандардима, а да исту препоруку садржи и извештај УНХСР-а за 2016. годину. Суд је даље констатовао да се у извештају *Amnesty International*-а из 2015. године наводи да је немогуће одвојити кршења људских права азиланата у Републици Србији и Македонији од притиска под налетом избеглица у ЕУ, као и неуспеха система Европске уније, те да се наведени проблем може решити само бољим промишљањем политике Европске уније према миграцијама и азилу. Из наведених извештаја, по оцени овога суда, произлази да су повреде људских права тражилаца азила у Републици Србији и Македонији – у периоду у коме је одлучивано о предметном захтеву подносиоца уставне жалбе, биле последица околности на које те државе нису могле да утичу. Уставни суд, такође, сматра уставноправно прихватљивом оцену другостепеног органа да предметни извештаји међународних организација о поступању са тражиоцима азила у Македонији, сами по себи, не могу послужити као доказ да захтев подносиоца уставне жалбе за азил у тој држави не би био размотрен, имајући у виду да личне околности подносиоца не указују да у тој држави није могао да добије заштиту и да Македонија за њега није сигурна трећа држава. Уставни суд, с тим у вези, оцењује да је тврдња подносиоца уставне жалбе о контрадикторностима у решењу другостепеног органа последица нетачно приказане садржине те одлуке, у делу у коме је тај орган оцењивао предметне извештаје.

Оцењујући наводе уставне жалбе да је Канцеларија за азил „случајеве сличне његовом у прошлости“ позитивно решавала, препознавши постојање ризика којима би тражиоци азила били изложени у Републици Судану, Уставни суд је констатовао да је решењем Канцеларије за азил број 26-5626/2015 од 1. марта 2016. године, на које се подносилац позива, одлучено о захтеву за азил у различитој чињеничној и правној ситуацији.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у поступку који је претходио уставној жалби, утврдио да су у поступку одлучивања о захтеву подносиоца уставне жалбе за азил испитане околности које су могле довести до тога да се искључи одбацивање захтева као очигледно неоснованог. Суд, такође, налази да примена концепта сигурне треће државе, у конкретном случају, неће имати за последицу излагање подносиоца ризику од протеривања у Грчку и даље у Турску, јер ће он у поступку реадмисије

бити враћен у Македонију, као државу из које је непосредно ушао на територију Републике Србије.

Уставни суд је стога оценио да оспореним актима подносиоцу уставне жалбе нису повређена права на неповредивост физичког и психичког интегритета и на уточиште, зајемчена одредбама чл. 25. и 57. Устава, ни забрана враћања на територију државе на којој му прети мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање, зајемчена одредбом члана 39. став 3. Устава, као ни право на правно средство из члана 36. став 2. Устава, у вези са остваривањем наведених права.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), уставну жалбу одбио као неосновану.

6. С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8023/2016 од 7. марта 2019. године

**Повреда права на правно средство,
из члана 36. став 2. Устава
(управни спор)**

Дозвољеност захтева за преиспитивање судске одлуке, као ванредног правног средства, у управном спору против решења Управног суда којим је тужба одбачена као недозвољена.

Имајући у виду да је захтев за преиспитивање судске одлуке дозвољен против правноснажног решења Управног суда о одбацивању тужбе као недозвољене уколико је испуњен један од услова за подношење тог захтева из члана 49. став 2. Закона о управним споровима, Уставни суд налази да је оспореном судском одлуком, којом је тај захтев одбачен, подносиоци повређено право на правно средство зајемчено чланом 36. став 2. Устава, јер јој је ускраћено право да се у поступку пред Врховним касационим судом мериторно одлучи о наведеном правном средству, те је уставну жалбу усвојио.

С обзиром на то да се штетне последице повреде Уставом зајемчених права, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, могу отклонити, између осталог, поништајем оспореног акта, уколико Суд утврди да је истим подносиоцу повређено неко Уставом зајемчено право, а имајући у виду да је управни спор у коме је донето оспорено решење Врховног касационог суда покренут против акта Народне скупштине, који је сачињен поводом предлога подносиоци за понављање поступка окончаног Одлуком о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 111/09), те да је тим судијама, које су

први пут изабране на судијску функцију, трогодишњи мандат истекао 31. децембра 2012. године и да су даном истека тог мандата ступиле на сталну судијску функцију, Уставни суд је оценио да се поништајем оспореног акта не би могле отклонити евентуалне штетне последице учињене повреде права, те да је утврђење повреде наведеног права, у конкретном случају, довољан начин правичног задовољења подносиоце уставне жалбе.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба А. С. и утврђује да је решењем Врховног касационог суда Узп. 218/2016 од 12. маја 2016. године подносиоце уставне жалбе повређено право на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

О б р а з л о ж е њ е

1. А. С. из Суботице поднела је Уставном суду, 29. јула 2016. године, уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Узп. 218/2016 од 12. маја 2016. године, због повреде начела непосредне примене зајемчених права, начела ограничења људских и мањинских права, начела забране дискриминације, као и начела заштите људских и мањинских права и слобода, утврђених чл. 18, 20, 21. и 22. Устава Републике Србије. Истакла је и повреде права на достојанство и слободан развој личности, права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство, права на учешће у управљању јавним пословима, права на имовину и права на рад, зајемчених одредбама чл. 23, 32, 36, 53. и 58, као и члана 60. став 4. Устава. Позвала се и на повреде права на правично суђење и права на делотворни правни лек, зајемчених одредбама чл. 6. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, права на имовину из члана 1. став 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, начела забране дискриминације из члана 14. Европске конвенције и начела опште забране дискриминације из члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију. Како се права и начела гарантована означеним одредбама Конвенције јемче и утврђују Уставом Републике Србије, Уставни суд њихове евентуалне повреде цени у односу на одредбе Устава.

Уставном жалбом се оспорава решење Врховног касационог суда којим је одбачен као недозвољен захтев подносиоце за преиспитивање судске одлуке - решења Управног суда Ув. 372/14 од 7. октобра 2015. године, а којим је одбијен приговор подносиоце изјављен против решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 3804/14 од 12. септембра 2014. године о одбацивању као недозвољене тужбе против акта Народне скупштине 03 број 07-308/13 од 27. јануара 2014. године.

Подносиоца је предложила да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи означена решења Врховног касационог суда, Управног суда и

Управног суда – Одељење у Нишу, као и означени акт Народне скупштина, те да утврди да су јој наведеним актима повређена означена уставна начела и права, наложи Народној скупштини и Високом савету судства да поступи по њеној пријави за избор на судијску функцију и утврди право на накнаду трошкова поступка за састав захтева за преиспитивање судске одлуке у опредељеном новчаном износу.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из приложене документације и предмета Уставног суда Уж-3323/2016, Уж-6342/2016 и Уж-7661/2016, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

3.1. Подносиатеља уставне жалбе је 29. јануара 2013. године Народној скупштини поднела предлог за понављање поступка који окончан Одлуком о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности број 59 („Службени гласник РС“, број 111/09), позивајући се на одредбе члана 239. тач. 1, 7. и 8. раније важећег Закона о општем управном поступку. Наведеним предлогом тражила је поништај дела поменуте одлуке.

Народна скупштина је актом 03 број 07-308/13 од 27. јануара 2014. године обавестила подносиатељу уставне жалбе поводом поднетог предлога за понављање поступка: да предлагање кандидата за избор судија који се први пут бирају на судијску функцију спроводи у потпуности Високи савет судства, у поступку утврђеним Законом о судијама и Законом о Високом савету судства; да Народна скупштина, вршећи своју изборну функцију, одлучује о предлогу одлуке ВСС; да се на тај поступак не примењује Закон о општем управном поступку јер избор судија нема карактер управне ствари, нити је одлуке Народне скупштине управни акт; да се стога не може предлогом за понављање поступка, као институтом Закона о општем управном поступку, захтевати поништење наведене одлуке Народне скупштине; да је Народна скупштина, доносећи Одлуку о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности, на предлог ВСС, поступила у свему у складу са Уставом, Законом о судијама и Законом о ВСС, који се примењују на поступак избора судија.

Управни суд – Одељење у Нишу је решењем У. 3804/14 од 12. септембра 2014. године одбацио тужбу подносиатеље поднету против акта Народне

скупштине 03 број 07-308/13 од 27. јануара 2014. године. Након што је изложио садржину одредаба чл. 3. и 4. Закона о управним споровима, Управни суд је нашао да акт оспорен тужбом по својој садржини и правној природи, не представља управни акт, у смислу одредбе члана 4. Закона, јер се тим дописом не решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица или друге странке у управној ствари, већ се само обавештава тужилац да се на поступак избора судија не примењује раније важећи Закон о општем управном поступку, због чега се против наведене одлуке Народне скупштине не може ни поднети предлог за понављање поступка из члана 239. тог закона. Управни суд је тужбу одбацио на основу одредбе члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима.

Решењем Управног суда Ув. 372/14 од 7. октобра 2015. године, исправљеним решењем од 14. марта 2016. године, одбијен је приговор подносиоцеке изјављен против решења тога суда од 12. септембра 2014. године, применом одредаба члана 27. ст. 2, 3. и 5. Закона о управним споровима.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 218/2016 од 12. маја 2016. године одбачен је захтев подносиоцеке за преиспитивање судске одлуке изјављен 22. априла 2016. године против решења Управног суда Ув. 372/14 од 7. октобра 2015. године. По налажењу тога суда, из одредбе члана 49. став 1. Закона о управним споровима произлази да се захтевом за преиспитивање судске одлуке, као ванредним правним средством, остварује судска контрола правноснажних одлука Управног суда донетих у управном спору. С тим у вези је навео да, према одредби члана 8. у вези са чл. 3, 4. и 5. Закона о управним споровима, Управни суд решава у управном спору о законитости коначних управних аката као појединачних правних аката којима надлежни орган непосредно, применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица у управној ствари, односно појединачној и неспорној ситуацији од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. Како Управни суд побијаним решењем (у образложењу је наведено да је донето 12. септембра 2014. године, уместо 7. октобра 2015. године) није одлучивао у управном спору о законитости коначног управног акта, већ је тужбу подносиоцеке одбацио као недозвољену, Врховни касациони суд је нашао да се то решење не може сматрати правноснажном судском одлуком донетом у управном спору, због чега нису испуњени процесни услови из члана 49. став 1. Закона о управним споровима за подношење захтева за преиспитивање те одлуке, па тај ванредни правни лек није дозвољен ни против побијаног решења.

3.2. Уставни суд је Решењем Уж-3323/2016 од 28. децембра 2017. године одбацио уставну жалбу подносиоцеке А. С. изјављену 22. априла 2016. године против акта Народне скупштине 03 број 07-308/13 од 27. јануара 2014. године, решења Управног суда – Одељење у Нишу У. 3804/14 од 12. септембра 2014. године и решења Управног суда Ув. 372/14 од 7. октобра 2015. године, који су претходили решењу Врховног касационог суда које је оспорено овом уставном жалбом. Уставни суд је, из навода уставне жалбе и

документације која је уз њу достављена, утврдио да подносиатељка пре обраћања Уставном суду није искористила Законом прописано правно средство за заштиту својих права у управно-судском поступку, имајући у виду да је имала право да против решења Управног суда Ув. 372/14 од 7. октобра 2015. године изјави Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке из члана 49. наведеног закона.

3.3. Уставни суд је Решењем Уж-6342/2016 од 2. фебруара 2018. године одбацио уставну жалбу подносиатељке А. С. изјављену против закључка Високог савета судства број 117-00-84/2013-01 од 25. фебруара 2014. године, пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 6944/14 од 14. јуна 2016. године и пресуде Врховног касационог суда Узп. 360/16 од 24. новембра 2016. године. Уставном жалбом су били оспорени акти донети у поступку по предлогу за понављање поступка, који је подносиатељка уставне жалбе поднела „ради поништаја одлуке Високог савета судства о предлогу за избор судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности број 06-00-34/2009-01 од 16. децембра 2009. године“. Управни суд – Одељење у Новом Саду је у том предмету одбио тужбу подносиатељке, на основу одредбе члана 40. став 2. Закона о управним споровима, иако је подносиатељка тражила понављање поступка у односу на предлог одлуке о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности, који не представља акт којим је решавано о каквом праву или обавези подносиатељке. Врховни касациони суд је потом, на основу одредбе члана 55. став 1. Закона о управним споровима, одбио захтев подносиатељке за преиспитивање судске одлуке, налазећи да је побијана пресуда Управног суда правилна и на закону заснована. Уставни суд је у образложењу наведеног решења оценио да се оспорени акти, *ratione materiae*, не могу довести у везу са повредом права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, док је у односу на истакнуту повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава оценио да је подносиатељка имала и искористила право на преиспитивање законитости одлуке о њеном предлогу за понављање поступка.

3.4. Уставни суд је Решењем Уж-7661/2016 од 14. марта 2018. године одбацио уставну жалбу подносиатељке С.Р.В. изјављену против решења Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 19883/13 од 14. априла 2016. године, решења Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 187/16 од 12. јула 2016. године и радње пропуштања Народне скупштине да поступи по предлогу за понављање поступка који је окончан одлуком о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 111/09) од 29. децембра 2009. године, у делу који се односи на подносиатељку те уставне жалбе. У образложењу Решења Уставног суда је наведено да је решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 19883/13 од 14. априла 2016. године, на основу одредбе члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима, одбачена као недозвољена тужба подносиатељке те уставне жалбе поднета због „ћутања администрације“, односно претходно означеног пропуштања Народне скупштине, а да је решењем Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 187/16 од 12. јула 2016. године одбијен приговор поменуто подносиатељке поднет против решења о одбацивању тужбе. Имајући у виду да пре

подношења предметне тужбе због „ћутања администрације“ подносиоца није имала право на жалбу или друго редовно правно средство, Уставни суд је нашао да је поменути подносиоца имала могућност да правноснажно решење Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 187/16 од 12. јула 2016. године оспори захтевом за преиспитивање судске одлуке пред Врховним касационим судом. Уставни суд је, из навода уставне жалбе и документације која је уз њу достављена, утврдио да подносиоца пре обраћања Уставном суду није искористила Законом прописано правно средство за заштиту својих права у управно-судском поступку.

4. 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.

За одлучивање Уставног суда у овој уставносудској ствари релевантне су и одредбе Законом 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 (члан 3. 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.); да суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3.); да се одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор (став 4.); да је управни акт, у смислу овог закона, појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари (члан 4.); да је управна ствар, у смислу овог закона, појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди (члан 5.); да управни спор решава Управни суд (члан 8. став 1.); да у поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони суд (члан 9. став 1.); да се управни спор покреће тужбом (члан 17.); да ће судија појединац решењем одбацивати тужбу и ако утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору (члан 26. став 1. тачка 2)); да против решења судије појединца којим се одбацује тужба по чл. 25. и 26. овог закона, подносилац тужбе има право на приговор у року од осам дана од достављања решења (члан 27. став 1.); да о приговору из става 1. овог члана одлучује посебно веће суда састављено од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац приговора захтевао одржавање расправе (став 2.); да посебно веће суда из става 2. овог члана о приговору одлучује решењем (став 3.); да ако веће из става 2. овог члана одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно (став 4.); да се пресудом тужба уважава или одбија као неоснована (члан 40. став 2.); да против правноснажне одлуке

Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке (у даљем тексту: „захтев“) (члан 49. став 1.); да захтев може да се поднесе када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба (став 2. тач. 1), 2) и 3)); да захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари (став 3.); да недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице Врховни касациони суд ће одбацити решењем (члан 53. став 1.); да Врховни касациони суд пресудом одбија или уважава захтев као основан (члан 55. став 1.).

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да је Врховни касациони суд био дужан да мериторно одлучи о захтеву за преиспитивање судске одлуке изјављеном против решења Управног суда, којим је одбијен приговор поднет против решења тога суда о одбацивању тужбе као недозвољене.

Уставни суд најпре констатује да се одредбом члана 36. став 2. Устава јемчи право да се изјављивањем жалбе или другог правног средства тражи од надлежног суда да преиспита одлуку којом је одлучено о нечијим правима, обавезама или на закону заснованом интересу и да поводом изјављеног правног средства донесе своју одлуку. Иако наведена уставна гаранција не подразумева обавезно обезбеђивање правне заштите и у поступку по ванредним правним средствима, уколико је одговарајућим процесним законом прописано неко ванредно правно средство, до повреде Уставом зајемченог права може доћи и ако се подносиоцу ускрати могућност његовог коришћења. При томе, ово уставно право се не исцрпљује у строго формалном смислу само кроз могућност изјављивања правног средства, већ подразумева делотворну правну заштиту, која означава дужност надлежног суда да о изјављеном правном средству одлучи мериторно у случају његове дозвољености, односно дужност да оцени све релевантне наводе правног средства.

По схватању Врховног касационог суда израженом у оспореном решењу, захтев за преиспитивање судске одлуке може се поднети само против правноснажне одлуке Управног суда која је донета у управном спору. Тај суд сматра да је правноснажна судска одлука донета у управном спору само она којом је одлучивано о законитости коначног управног акта, а не и решење Управног суда којим је тужба одбачена као недозвољена због тога што оспорени акт нема карактер управног акта, у смислу одредбе члана 4. Закона о управним споровима.

Имајући у виду наведене одредбе Закона о управним споровима, Уставни суд је констатовао: да Управни суд решава све врсте управних спорова; да се управни спор покреће тужбом; да у оквиру поступка по тужби могу постојати две фазе: претходни поступак и поступак мериторног одлучивања, на основу чињеница утврђених на усменој јавној расправи одржаној пред судом и/или чињеничног стања утврђеног у управном поступку; да у поступку претходног испитивања тужбе суд у управном спору цени да ли је тужба

уредна, благовремена, дозвољена и изјављена од стране овлашћеног лица; да је тужба недозвољена, поред осталог, ако акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору; да се у поступку претходног испитивања тужбе управни спор немериторно окончава решењем, којим се не одлучује о законитости оспореног акта, већ се њиме тужба одбацује или се поступак обуставља; да против решења судије појединца којим се одбацује тужба, подносилац тужбе има право на приговор о коме решењем одлучује посебно веће суда састављено од троје судија; да се захтев за преиспитивање судске одлуке подноси Врховном касационом суду против правноснажне одлуке Управног суда – пресуде или решења донетог у управном спору; да се тај захтев може поднети када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији или у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба; да се дозвољеност захтева оцењује према наведеним условима прописаним у члану 49. став 2. Закона о управним споровима; да је захтев недозвољен ако нису испуњени услови из цитираног члана Закона; да се захтев може поднети због повреде материјалног прописа и због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари; да наведене повреде као разлици побијања могу бити учињене у поступку који је претходио подношењу тужбе, а Управни суд је пропустио да их отклони, или у управно-судском поступку од стране Управног суда; да је Управни суд учинио повреду правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари ако је тужбу одбацио по било ком основу из члана 26. Закона о управним споровима, уколико тај основ није био испуњен.

Полазећи од изложеног, Уставни суд указује да Управни суд о поднетој тужби увек одлучује у управном спору, независно од тога у којој је фази и којом врстом судске одлуке окончан поступак по тужби. Стога је Уставни суд оценио да није уставноправно прихватљиво становиште Врховног касационог суда да се решење Управног суда, којим је тужба одбачена као недозвољена, не може сматрати правноснажном судском одлуком донетом у управном спору, у смислу одредбе члана 49. став 1. Закона о управним споровима. Иста оцена се односи на ситуацију када је, као у конкретном случају, решењем Управног суда одбијен приговор изјављен против решења тога суда о одбацивању тужбе као недозвољене. Уставни суд, с тим у вези, истиче да је Врховни касациони суд оспорено решење донео применом одредбе члана 53. став 1. Закона о управним споровима, која овлашћује тај суд да одбаци захтев за преиспитивање судске одлуке као недозвољен, при чему из образложења оспореног решења не произлази да је захтев недозвољен због тога што не постоји неки од услова за његово подношење наведених у члану 49. став 2. тог закона. При томе, одбацивање тужбе као недозвољене због тога што акт који се њоме оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору, није разлог прописан Законом о управним споровима за одбацивање захтева за преиспитивање судске одлуке. Уставни суд подсећа, како то произлази из претходно наведених решења овога суда Уж-6342/2016 од 2. фебруара 2018. године и

Уж-7661/2016 од 14. марта 2018. године, да је испуњен услов за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке прописан одредбом члана 49. став 2. тачка 3) Закона о управним споровима, ако подносилац пре подношења тужбе није имао право на жалбу или друго редовно правно средство. Уставни суд је у Решењу Уж-3323/2016 од 28. децембра 2017. године указао да је подносиатељка уставне жалбе имала право да против решења Управног суда Ув. 372/14 од 7. октобра 2015. године изјави захтев за преиспитивање судске одлуке, што је она учинила истог дана када је поднела наведену уставну жалбу, те је о том ванредном правном средству донето решење Врховног касационог суда оспорено овом уставном жалбом.

Имајући у виду да је захтев за преиспитивање судске одлуке дозвољен против правноснажног решења Управног суда о одбацивању тужбе као недозвољене, уколико је испуњен један од услова за подношење тог захтева из члана 49. став 2. Закона о управним споровима, Уставни суд налази да је оспореном судском одлуком подносиатељки повређено право на правно средство зајемчено чланом 36. став 2. Устава, јер јој је ускраћено право да се у поступку пред Врховним касационим судом мериторно одлучи о наведеном правном средству.

С обзиром на изложено, 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), усвојио уставну жалбу изјављену против решења Врховног касационог суда Узп. 218/2016 од 12. маја 2016. године, одлучујући као у првом делу изреке.

6. Уставни суд указује да се штетне последице учињене повреде Уставом зајемчених права, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, могу отклонити, између осталог, поништајем оспореног акта, уколико Суд утврди да је истим подносиоцу повређено неко Уставом зајемчено право. Међутим, имајући у виду да је управни спор, у коме је донето оспорено решење Врховног касационог суда, покренут против акта Народне скупштине, који је сачињен поводом предлога подносиатељке за понављање поступка који је окончан Одлуком о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 111/09), те да је тим судијама, које су први пут изабране на судијску функцију, трогодишњи мандат истекао 31. децембра 2012. године и да су даном истека тог мандата ступиле на сталну судијску функцију, Уставни суд је оценио да се поништајем оспореног акта не би могле отклонити евентуалне штетне последице учињене повреде права, те да је утврђење повреде наведеног права, у конкретном случају, довољан начин правичног задовољења подносиатељке уставне жалбе. Из тог разлога, Уставни суд није разматрао захтеве уставне жалбе којима се тражи поништај осталих судских одлука донетих у конкретном управном спору и акта Народне скупштине, као и да се наложи Народној скупштини и Високом савету судства да поступи по њеној пријави за избор на судијску функцију. Уставни суд, такође, указује да није надлежан да одлучује о праву на накнаду трошкова поступка за састав захтева за преиспитивање судске одлуке.

7. Уставни суд није посебно разматрао уставну жалбу у делу који се односи на наводе подносиоце да су јој оспореним појединачним актом повређена означена Уставом утврђена начела и друга зајемчена права, имајући у виду да је утврдио повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

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-6036/2016 од 21. марта 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Остваривање права на враћање имовине у поступку реституције законских наследника бившег власника.

Као законски наследник у смислу одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу може се утврдити само лице које може и хоће да оствари права која би имао бивши власник по одредбама тог закона. Када се један законски наследник одрекао наслеђа иза смрти бившег власника, за одлуку о томе ко су корисници враћене имовине и колики је њихов удео у праву на повраћај имовине од значаја је чињеница да ли је тај законски наследник подношењем захтева за реституцију манифестовао вољу да оствари права по основу одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а у случају да неки законски наследник бившег власника не поднесе захтев за враћање одузете имовине, та имовина враћа се у својину наследнику, односно наследницима који су такав захтев поднели. Имајући у виду да оспореним решењем Агенције није утврђено право својине П. Ш. на имовини која је предмет захтева подносиоца уставне жалбе, нити се из њега може закључити да ли је наведено лице поднело захтев за враћање имовине, а ни то ни решење по жалби не садрже одредбе материјалног права чијом применом је оцењено да лице које се одрекло наслеђа иза смрти бившег власника има право на враћање имовине која је од њега одузета, без обзира на то да ли је поднело захтев за враћање имовине, Уставни суд је оценио произвољним становиште другостепеног органа да право на враћање имовине има и то лице. Како је Управни суд у свему прихватио становиште другостепеног органа, оспорена пресуда није образложена на начин који отклања сумњу у произвољност одлучивања, чиме је подносиоцима повређено право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава, због чега је уставна жалба усвојена, поништена оспорена пресуда и наложено поновно одлучивање о тужби подносиоца уставне жалбе.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Н. Ш. и Д. Ш. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 32/15 од 19. октобра 2016. године повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 32/15 од 19. октобра 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносилаца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00412/2014-13 од 11. септембра 2014. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Н. Ш. из Београда и Д. Ш. из Смедеревске Паланке поднели су Уставном суду, 30. новембра 2016. године, уставну жалбу против решења Агенције за реституцију – Подручна јединица Ниш број 46-003240/2012 од 22. маја 2014. године, решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00412/2014-13 од 11. септембра 2014. године и пресуде Управног суда У. 32/15 од 19. октобра 2016. године, због повреде начела из чл. 3, 18, 19. и 20. Устава Републике Србије и права из чл. 32, 58. и 59. Устава, као и због повреде права из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију.

У уставној жалби се наводи: да је у поступку који је окончан оспореним актом тражено враћање имовине одузете од пок. В. Ш; да се правноснажним решењем о наслеђивању иза смрти бивше власнице П. Ш. одрекао наслеђа; да је погрешан став надлежних органа и Управног суда да та околност не представља сметњу да то лице, односно његови наследници траже враћање преостале $\frac{1}{2}$ одузете имовине; да правноснажно решење којим је расправљена заоставштина пок. В. Ш. производи правна дејства у свим другим поступцима и пред свим другим органима, те Агенција за реституцију и Управни суд немају овлашћење да поново утврђују законске наследнике.

Подносиоци уставне жалбе, такође, указују да лица која нису оглашена за наследнике, „да би уопште била узета у обзир као потенцијални корисници реституције“, морају благовремено поднети захтев за враћање одузете имовине, а да у конкретном случају таквог захтева од стране П. Ш. није било. По мишљењу подносилаца, да би законом прокламовано право трећег лица произвело правну последицу која се огледа у смањењу удела у праву на враћање имовине корисницима реституције, неопходно је да се то право оствари подношењем захтева за враћање имовине, а не на основу „претпоставке и апстрактне тврдње да неко има неко право“. Подносиоци стога закључују да је Агенција била дужна да целокупну одузету имовину која је предмет захтева њима врати и расподели на основу решења

о наслеђивању иза смрти бивше власнице, посебно стога што је П. Ш. „својим поступком изразио жељу да раније дату наследничку изјаву одржи на снази“, а Агенција, ни Управни суд, ничим нису потврдили да је П. Ш. поднео захтев за враћање имовине.

Према наводима уставне жалбе, Агенција за реституцију, Министарство финансија и Управни суд у својим одлукама нису ни покушали да оправдају ускраћивање права на враћање целокупне имовине корисницима реституције који испуњавају услове предвиђене Законом о враћању одузете имовине и обештећењу.

Уставном жалбом се предлаже да Суд утврди повреду означених права и поништи оспорене акте.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Ниш број 46-003240/2012 од 22. маја 2014. године одлучено је, у ставу 1. диспозитива, да се усваја захтев, враћа имовина и утврђује право својине законским наследницима бившег власника Н. Ш. и Д. Ш, овде подносиоцима уставне жалбе, са обимом удела од по $\frac{1}{4}$ идеалног дела на национализованој непокретној имовини означеној у решењу, која је одузета од бившег власника пок. В. Ш. Првостепени орган је у образложењу решења констатовао: да су захтев за враћање имовине поднели Н. Ш. и Д. Ш; да су на одржаној усменој јавној расправи подносиоци захтева, под кривичном и материјалном одговорношћу, изјавили да су они, „као подносиоци захтева, једини законски наследници бившег власника“; да је из садржине правноснажног решења Општинског суда у Смедеревској Паланци О. 131/91 од 27. децембра 1991. године, којим је расправљена заоставштина пок. В. Ш. и Ж. Ш, утврђено да је као законски наследник на заоставштини пок. В. оглашен њен син М. Ш, а из садржине образложења тог решења је утврђено да је пок. В. од законских наследника оставила још и сина П. Ш; да је из садржине правноснажног решења Општинског суда у Смедеревској Паланци О. 305/07 од 25. априла 2007. године утврђено да су као законски наследници на заоставштини пок. М. Ш. оглашени његови синови Д. Ш. и Н. Ш. и супруга М. Ш, те да су у моменту смрти оставиоца били његови једини законски наследници. Првостепени орган је, полазећи од одредаба члана 5. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, утврдио да се као једини законски наследници бившег власника

пок. В. Ш. јављају њен син П. Ш, као и подносиоци захтева, њени унуци по пок. сину М. Ш, а да из приложених уверења о држављанству за подносиоце захтева произлази да су они држављани Републике Србије, те им припада право на враћање имовине. Првостепени орган је, применом одредаба чл. 8. и 10. Закона о наслеђивању и члана 47. став 5. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а имајући у виду да у конкретном случају постоји правноснажно решење о наслеђивању „где се као законски наследници бившег власника јављају П. Ш. и М. Ш.“, одредио подносиоцима захтева као законским наследницима бившег власника уделе у праву на повраћај имовине од по $\frac{1}{4}$.

Оспореним решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00412/2014-13 од 11. септембра 2014. године одбијена је жалба којом су подносиоци уставне жалбе побијали законитост решења Агенције од 22. маја 2014. године. Другостепени орган је у образложењу решења навео да је правилно првостепени орган утврдио да подносиоцима уставне жалбе припада право на враћање по $\frac{1}{4}$ идеалног дела одузете имовине, с обзиром на то да „право на враћање преостале $\frac{1}{2}$ идеалног дела предметне имовине има други законски наследник бивше власнице П. Ш, односно његови законски наследници“ и да околност да је решењем Општинског суда у Смедеревској Паланци О. 131/91 од 27. децембра 1991. године за јединог наследника на заоставштини пок. В. Ш. оглашен син М. Ш, не представља сметњу да наведена лица „траже враћање преостале $\frac{1}{2}$ идеалног дела предметне имовине“.

Оспореном пресудом Управног суда У. 32/15 од 19. октобра 2016. године одбијена је као неоснована тужба коју су подносиоци уставне жалбе поднели против наведеног коначног решења Министарства финансија. Управни суд је за одбијање тужбе изнео исте разлоге који су наведени у побијаном решењу, те нашао да је правилно тужени орган оценио неоснованим наводе жалбе, које тужиоци понављају у тужби. Оцењујући наводе тужбе да није било основа да се подносиоцима не врати по $\frac{1}{2}$ одузете имовине, будући да се П. Ш. није прихватио наследства и да није поднео захтев за враћање имовине, Управни суд је истакао да имовина која је предмет реституције није обухваћена решењем о наслеђивању, па изјава о одрицању од наследства не може водити губитку права тог лица као законског наследника на подношење захтева за реституцију предметне имовине.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиоци указују у уставној жалби, утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима (члан 3. став 1.); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, 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 се одредбе о људским и мањинским правима тумаче

у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. став 3.); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1.); да 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.); *га се* јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине (члан 58. ст. 1, 2. и 3.); да се јемчи право наслеђивања, у складу са законом (члан 59. став 1.).

С обзиром на то да се одредбе члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, по својој суштини, не разликују од одредаба члана 32. став 1. и члана 58. Устава, Уставни суд је истакнуте повреде права ценио у односу на одредбе Устава.

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред већ наведених уставних одредаба, релевантне су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да се под „корисником враћене имовине или обештећења“ (даље у тексту: корисник) подразумева лице коме се враћа имовина, односно утврђује право на обештећење, у складу са овим законом (члан 3. тачка 12)); да право на враћање имовине или обештећење има домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, а у случају његове смрти или проглашења умрлим - његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама овог закона (члан 5. став 1. тачка 1)).

Одредбама члана 47. наведеног закона предвиђено је: да агенција утврђује све чињенице и околности од значаја за одлучивање о захтеву и доноси решење којим утврђује, између осталог, корисника и имовину која се враћа, односно за коју се даје обештећење (став 1.); да се решењем из става 1. овог члана утврђује корисник, односно корисници, и то бивши власник - ако је у животу, односно законски наследници бившег власника - на основу правноснажног решења о наслеђивању бившег власника, ако такво решење постоји, а ако таквог решења нема, решењем ће се одредити корисници само у случају кад је из достављене документације могуће неспорно утврдити све

законске наследнике (став 5.); да ће се у случају кад је решењем из става 1. овог члана одређено више корисника, сваком од њих одредити припадајући део имовине, односно обештећења, према правноснажном решењу о наслеђивању бившег власника, ако такво решење постоји или на основу споразума законских наследника закљученог пред првостепеним органом (став 6.); да ако се корисници и њихови удели не могу утврдити применом одредаба ст. 5. и 6. овог члана, првостепени орган ће подносиоце захтева за остваривање права по овом закону, сагласно члану 45. овог закона, упутити да ова питања, као претходна, реше пред надлежним судом (став 7.); да у поступку из става 7. овог члана, надлежни суд у ванпарничном поступку, сходном применом правила по којима се расправља заоставштина, утврђује законске наследнике бившег власника и њихове уделе у праву на повраћај одузете имовине или на обештећење, при чему се суд не упушта у то да ли та лица испуњавају прописане услове за остваривање ових права по одредбама овог закона (став 8.); да решење Агенције из става 5. тачка 2) овог члана, односно решење суда из става 8. овог члана, о одређивању законских наследника бившег власника и њихових удела, важи само у поступку пред Агенцијом за остваривање права на враћање одузете имовине, односно права на обештећење (став 9.); да код утврђивања својства корисника, односно законских наследника по одредбама овог члана, није од значаја раније дата наследничка изјава лица које је поднело захтев за остваривање права по одредбама овог закона (став 10.); да подносиоци захтева за остваривање права по одредбама овог закона који по одредбама овог члана нису одређени за кориснике, могу своја права остварити у парничном поступку - подношењем тужбе против лица која су одређена за кориснике, односно законске наследнике (став 11.).

Одредбама Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“, 46/95, 101/03 и 6/15) прописано је: да на основу закона, оставиоца наслеђују – његови потомци, његови усвојеници и њихови потомци, његов брачни друг, његови родитељи, његови усвојиоци, његова браћа и сестре и њихови потомци, његови дедови и бабе и њихови потомци и његови остали преци (члан 8. став 1.); да се наслеђује по наследним редовима (члан 8. став 2.); да наследници ближег наследног реда искључују из наслеђа наследнике даљег наследног реда (члан 8. став 3.); да први наследни ред чине оставиочеви потомци и његов брачни друг (члан 9. став 1.); да оставиочева деца и брачни друг наслеђују на једнаке делове (члан 9. став 2.); да ако оставиочево дете не може или неће да наследи, његов део на једнаке делове наслеђују његова деца (унуци оставиочеви), а кад неки од оставиочевих унука не може или неће да наследи, његов део на једнаке делове наслеђују његова деца (прауници оставиочеви) и тако редом све докле има оставиочевих потомака (члан 10.).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, др. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: 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.); да ако орган који је донео првостепено решење нађе поводом жалбе да је спроведени поступак био непотпун, а да је то могло бити од утицаја на

решавање управне ствари, он може поступак допунити сагласно одредбама овог закона (члан 226. став 1.).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да, као једини законски наследници бившег власника који испуњавају услове прописане Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, имају право да им се врати по $\frac{1}{2}$ целокупне национализоване имовине која је била предмет враћања у поступку који је окончан оспореним актом. Подносиоци, с тим у вези, истичу да П. Ш. није поднео захтев за враћање предметне имовине, а да надлежни органи у оспореним одлукама нису ни покушали да оправдају ускраћивање права на враћање целокупне имовине корисницима враћене имовине.

По мишљењу подносилаца уставне жалбе, правноснажно решење којим је расправљена заоставштина бившег власника производи правна дејства у свим другим поступцима и пред свим другим органима, те Агенција за реституцију није имала овлашћење да поново утврђује законске наследнике, посебно у ситуацији када је П. Ш, који се одрекао наслеђа, „својим поступком изразио жељу да раније дату наследничку изјаву одржи на снази“.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао да је Агенција, на основу приложених решења о наслеђивању, утврдила да су законски наследници бившег власника пок. В. Ш, син П. Ш. и подносиоци уставне жалбе, њени унуци по пок. сину М. Ш, те да подносиоцима уставне жалбе припада право на враћање имовине и да удео сваког од њих износи $\frac{1}{4}$ идеалног дела предметних непокретности. Другостепени орган је у оспореном решењу навео да П. Ш. „има право на враћање преостале $\frac{1}{2}$ идеалног дела предметне имовине“ и да околност да је правноснажним решењем о наслеђивању за јединог наследника на заоставштини пок. В. Ш. оглашен М. Ш, не представља сметњу да њен други син П. Ш, односно његови законски наследници, траже враћање преосталог дела предметне имовине. Управни суд је у оспореној пресуди истакао да изјава којом се неко лице одрекло наслеђа не може водити губитку права тог лица на подношење захтева за реституцију предметне имовине, али није оценио наводе тужбе да није било основа да се подносиоцима не врати по $\frac{1}{2}$ одузете имовине, будући да „П. Ш. није поднео захтев за враћање имовине“.

Испитујући да ли је наведено образложење уставноправно прихватљиво, Уставни суд је имао у виду наведене одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, из којих произлази: да се под корисником подразумева лице коме се решењем Агенције враћа имовина, односно даје обештећење; да право на враћање имовине или обештећење има бивши власник – ако је

у животу, односно његови законски наследници, који су утврђени у складу са одредбама Закона о наслеђивању и одредбама тог закона; да се законски наследници утврђују према правноснажном решењу о наслеђивању бившег власника или из достављене документације, ако је неспорно ко су та лица, а да се њихови удели утврђују према правноснажном решењу о наслеђивању, односно на основу споразума законских наследника закљученог пред Агенцијом; да ако се законски наследници бившег власника и њихови удели у праву на повраћај одузете имовине не могу утврдити на наведене начине, суд у ванпарничном поступку, сходном применом правила по којима се расправља заоставштина, утврђује законске наследнике бившег власника и њихове уделе у праву на повраћај одузете имовине или на обештећење; да раније дата наследничка изјава лица које је поднело захтев за остваривање права по одредбама овог закона није сметња за утврђивање својства корисника, односно законског наследника, у складу са овим законом.

Уставни суд даље констатује да из наведених одредаба чл. 8, 9. и 10. Закона о наслеђивању произлази да се, на основу закона, наслеђује по наследним редовима, да наследници ближег наследног реда искључују из наслеђа наследнике даљег наследног реда, да први наследни ред чине оставиочеви потомци и његов брачни друг, при чему ако оставиочево дете не може или неће да наследи, његов део на једнаке делове наслеђују његова деца и тако редом све докле има оставиочевих потомака.

По налажењу Уставног суда, из наведених одредаба закона даље следи да се као законски наследник у смислу одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, може утврдити само лице које може и хоће да оствари права која би имао бивши власник по одредбама тог закона. Суд, с тим у вези, указује да је у Одлуци Уж-6369/2016 од 24. јануара 2019. године заузео правни став да право на враћање имовине или обештећење имају законски наследници бившег власника, без обзира на редослед смрти наследника и „оставиоца“, односно да право на враћање имовине или обештећење за целокупну одузету имовину имају сви живи законски наследници истог наследног реда на једнаке делове. Такође, према становишту овог суда, израженом, између осталих, у Решењу Уж-2459/2015 од 19. септембра 2016. године, лица која имају право на повраћај одузете имовине на основу одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, нису наследници у правном смислу, јер нема објекта наслеђивања, будући да имовина која се враћа или се за њу добија обештећење није у власништву бивших власника, него државе или других правних субјеката. Из тога следи да се, на основу одредаба наведеног закона, имовина не стиче у тренутку смрти „оставиоца“ као бившег власника, него правноснажношћу одлуке надлежног органа, па се ни раније дата наследничка изјава не може односити на имовину која је предмет реституције.

Оцењујући наводе уставне жалбе којима се указује да надлежни органи нису ни покушали да оправдају ускраћивање права на враћање целокупне имовине корисницима враћене имовине, иако П. Ш. није поднео захтев за враћање предметне имовине и „својим поступком изразио жељу да раније

дату наследничку изјаву одржи на снази“, Уставни суд налази да је уставно-правно прихватљиво становиште другостепеног органа и Управног суда да изјава којом се неко лице одрекло наслеђа не може водити губитку права тог лица на подношење захтева за реституцију. Уставни суд је, међутим, констатовао да је предметни управни поступак вођен по захтеву за враћање имовине који су поднели подносиоци уставне жалбе, да је оспореним решењем Агенције враћена имовина само подносиоцима уставне жалбе, да је наведено решење донето по истеку законом прописаног рока за подношење захтева за остваривање права по основу одредаба Закона, а да се из њега не може утврдити да ли су П. Ш, односно његови наследници, поднели захтев за враћање предметне имовине. Овај суд даље констатује да је Управни суд пропустио да оцени наводе тужбе којима су подносиоци уставне жалбе указивали да није било основа да им се не врати по $\frac{1}{2}$ одузете имовине, будући да П. Ш. није поднео захтев за враћање имовине.

По налажењу Уставног суда, у ситуацији када се један законски наследник одрекао наслеђа иза смрти бившег власника, за одлуку о томе ко су корисници враћене имовине и колики је њихов удео у праву на повраћај имовине, од значаја је чињеница да ли је тај законски наследник подношењем захтева за реституцију манифестовао вољу да оствари права по основу одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Овај суд, наиме, сматра да се, у случају да неки законски наследник бившег власника не поднесе захтев за враћање одузете имовине, та имовина враћа у својину наследнику, односно наследницима који су такав захтев поднели. Заузимање другачијег схватања, по мишљењу Суда, противило би се разлозима због којих је наведени закон донет и сврси која се спровођењем тог закона жели остварити.

Полазећи од тога да оспореним решењем Агенције није утврђено право својине П. Ш. на имовини која је предмет захтева подносилаца уставне жалбе, нити се тог решења може закључити да ли је наведено лице поднело захтев за враћање предметне имовине, а имајући у виду да оспорени акти не садрже одредбе материјалног права чијом применом је оцењено да лице које се одрекло наслеђа иза смрти бившег власника има право на враћање имовине која је од њега одузета, без обзира на то да ли је поднело захтев за враћање те имовине, Уставни суд сматра произвољним становиште другостепеног органа да подносиоцима уставне жалбе припада по $\frac{1}{4}$ идеалног дела одузете имовине, а да право на враћање преостале $\frac{1}{2}$ идеалног дела те имовине има П. Ш.

С обзиром на то да је Управни суд у свему прихватио становиште другостепеног органа, не оцењујући наводе тужбе да П. Ш. није поднео захтев за враћање имовине, Уставни суд је нашао да оспорена пресуда није образложена на начин који отклања сумњу у произвољност одлучивања, те је утврдио повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

7. Уставни суд је, имајући у виду природу учињене повреде права у

конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Управног суда У. 32/15 од 19. октобра 2016. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносилаца уставне жалбе поднетој против решења решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00412/2014-13 од 11. септембра 2014. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао уставну жалбу са становишта начела и осталих права зајемчених Уставом, истакнутих у уставној жалби, јер је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорену пресуду Управног суда У. 32/15 од 19. октобра 2016. године.

8. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9103/2016 од 21. марта 2019. године

**Повреда права на правично суђење
и права на суђење у разумном року,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Остваривање права на враћање земљишта које је прешло у друштвену својину по Закону о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа.

Уставни суд оцењује да се пре доношења решења Комисије о захтеву за враћање одузетог земљишта мора утврдити које катастарске парцеле не могу бити враћене подносиоцу захтева, уз навођење разлога утемељених у меродавном материјалном праву и да се приликом одлучивања о додели другог одговарајућег земљишта мора испитати да ли то земљиште по површини и квалитету одговара ономе које је одузето и да ли су странке сагласне да се, уместо тог земљишта, да накнада у новцу или другом облику. Полазећи од тога да се из решења Комисије од 21. новембра 2012. године не може утврдити који услови за враћање одузетог земљишта нису испуњени и које земљиште се не може вратити подносиоцима, Уставни суд сматра произвољном одлуку Комисије да нису испуњени услови за враћање одузетог земљишта. С обзиром на то да Управни суд није отклонио последице пропуста учињених у предметном управном поступку, оспорена пресуда не садржи уставноправно прихватљиве разлоге за одлуку о одбијању тужбе подносиоце уставне жалбе, због чега је дошло до повреде права на правично суђење, па се, због природе учињене повреде права у конкретном случају, оспорена пресуда поништава и одређује доношење нове одлуке о тужби подносиоце уставне жалбе у управном спору против коначног акта органа управе.

У односу на истакнуту повреду права на суђење у разумном року у управном поступку који је вођен пред Комисијом за враћање земљишта, Суд је утврдио да је поступак трајао укупно 18 година, а у односу на подносиатељку уставне жалбе седам година и девет месеци, као да је сама подносиатељка уставне жалбе делимично допринела продужењу трајања предметног поступка, јер није користила могућност да поднесе жалбу другостепеном органу, а потом и тужбу Управном суду због „ћутања администрације“, али да у поступку који околико дуго траје наведени допринос подносиатељке не може утицати на оцену Суда о повреди означеног права, те је утврдио да је у предметном поступку повређено и право подносиатељке уставне жалбе на суђење у разумном року и као правично задовољење досудио јој адекватну накнаду нематеријалне штете, ценећи све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају и узимајући у обзир своју и праксу Европског суда за људска права у оваквим случајевима.

Суд је одбацио као преурањен захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину из члана 58. Устава, пошто ће након поништавања пресуде Управног суда бити поново испитана законитост решења којим је окончан предметни управни поступак.

У вези захтева подносиатељке уставне жалбе на накнаду материјалне штете, Суд је констатовао да она уз уставну жалбу није доставила доказе о постојању штете и узрочне везе између штете и радње државног органа којом је та штета проузрокована, односно између неблаговременог поступања управних органа и суда и евентуалне материјалне шете, па је захтев одбио.

У погледу захтева подносиатељке за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд је подсетио на свој став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема услова за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Г. Г. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 1084/14 од 29. септембра 2016. године подносиатељки уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 1084/14 од 29. септембра 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиатељке уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 461-02-282/98-13 од 10. децембра 2013. године.

3. Усваја се уставна жалба Г. Г. и утврђује да је у поступку који је вођен пред Комисијом за враћање земљишта општине Жабари у предмету број 463-42/2012 (раније предмет број 462-42/98) повређено право подносиатељке

уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

4. Утврђује се право подносиоце уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

5. Одбија се захтев подносиоце уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

О б р а з л о ж е њ е

1. Г. Г. из В, општина Жабари, преко пуномоћника Р. Д, адвоката из Жабара, поднела је Уставном суду, 21. новембра 2016. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 1084/14 од 29. септембра 2016. године, због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, као и права на имовину из члана 58. став 1. Устава. Уставном жалбом се истовремено истиче повреда права из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

У уставној жалби се наводи: да је пок. отац подносиоце 1998. године покренуо поступак ради враћања земљишта и да је Комисија донела више решења којима се даје друго одговарајуће земљиште у замену за оно које је одузето; да се увек радило о неодговарајућем земљишту, због чега су та решења поништавана; да је у конкретном случају одузето земљиште прве и друге класе, а да је у замену дато земљиште четврте класе, запуштено и изузетно далеко од куће подносиоце; да се нетачно у оспореној пресуди наводи да је подносиоце дала прећутну сагласност за „повраћај тог земљишта“ и да је геометру Комисије Ж. Ј. изјавила да не пристаје на доделу к.п. број 1150 у потезу „К.“ као другог одговарајућег земљишта; да је наведена парцела у току поступка више пута била додељивана правном претходнику подносиоце, да је због тога он водио управне спорове и да су решења управних органа поништавана.

У уставној жалби се даље наводи: да приликом изласка геометра на лице места није тачно и прецизно наведено шта се налази на парцелама које су одузете и у чијем су власништву сада, да би се могло са сигурношћу рећи да ли те парцеле могу да се врате ранијем власнику или не; да се на одузетим парцелама налази шљивар Воћно-лозног расадника из Жабара, који је засађен 1988. године, па како је „век искориштења“ шљивара 15 година, то земљиште може бити враћено подносиоце; да је подносиоце указивала на то да је сагласна с тим да јој се врати пољопривредно земљиште које има Воћно-лозни расадник у КО Породин, а које је истог или приближно истог квалитета као одузето, али да Управни суд уопште није ценио ове наводе, већ је „његово поступање после 18 година било произвољно“.

У уставној жалби је изложен ток оспореног поступка, за који се наводи да није био ни чињенично ни правно сложен, а трајао је 18 година.

Подноситељка уставне жалбе повреду права на имовину образлаже тиме да је више од 18 година спречена да обрађује земљиште које је одузето њеном правном претходнику.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд поништи оспорену пресуду и утврди право подносиоце на накнаду материјалне штете у износу од 10.000 евра и нематеријалне штете у износу од 3.000 евра у динарској противвредности. Подносиоце је истакла и захтев за накнаду трошкова поступка пред овим судом.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставној судској заштити, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у списе предмета број 463-42/2012 (раније предмет број 462-42/98) Комисије за враћање земљишта општине Жабари (у даљем тексту: Комисија) и приложу документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставној судској ствари:

Решењем Комисије број 462-42/98 од 29. јуна 1998. године одлучено је о захтеву М. М, пок. оца подносиоце уставне жалбе, за враћање земљишта које је раније одузето од пок. З. М. Решењем Министарства финансија број 461-02-282/98-13 од 20. децембра 1998. године усвојена је жалба подносиоца захтева изјављена против наведеног решења.

Комисија је у поновном поступку донела решење 25. децембра 2001. године, којим је наследнику ранијег сопственика утврдила право својине, поред осталог, на к.п. број 1150 „К.“, њива 4. класе од 2.38,20 ха, као другом одговарајућем земљишту. У образложењу решења је наведено: да шљивар на к.п. бр. 438/9, 440 и 441 КО В. не може бити враћен као друго одговарајуће земљиште, јер је млађи од 15 година, будући да је утврђено да је подигнут 1988. године; да је на основу налаза и мишљења вештака, који подносилац захтева није оспорио, утврђено да је парцела у потесу „К.“ у свему одговарајућа за повраћај; да је подносиоцу захтева, сагласно одредбама члана 9. став 1. у вези са чланом 133. Закона о општем управном поступку, била пружена могућност да се изјасни.

Решењем надлежног министарства од 1. августа 2002. године одбијена је жалба М. М. изјављена против наведеног решења Комисије, али је Врховни суд Србије пресудом У. 3190/02 од 25. марта 2003. године уважио његову тужбу и поништио побијано решење. Тај суд је констатовао да је подносилац

захтева истакао да је сагласан да му се утврди право својине на парцелама под шљиваром, а да се ступање у посед одложи до истека рока од 15 година и убирања плода на истим, те је, полазећи од одредбе члана 18. став 3. Уредбе за спровођење Закона („Службени гласник РС“, бр. 41/91 и 44/91), нашао да је тужени орган био дужан да оцени ове наводе, као и наводе да се, уместо к.п. број 1150, која је удаљена од села и лошијег квалитета, додели к.п. „Р.“. Туженом органу је наложено да у поновном поступку, на основу правилно утврђеног чињеничног стања у погледу другог одговарајућег земљишта у односу на к.п. бр. 438/9, 440 и 441 КО В. и к.п. број 1150, уз омогућавање подносиоцу да се изјасни о чињеницама и околностима од значаја за доношење решења у смислу одредаба члана 9. став 1. у вези са чланом 133. Закона о општем управном поступку, правилном применом материјалног права донесе законито решење.

Министарство финансија је у извршењу наведене пресуде решењем од 10. новембра 2003. године поништило решење Комисије од 25. децембра 2001. године и предмет вратило на поновно одлучивање, уз налог Комисији да утврди за које земљиште су испуњени услови за враћање, а за које нису, па да, сагласно одредбама члана 6. став 3. Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, утврди право на накнаду у другом одговарајућем земљишту.

На расправи одржаној 18. децембра 2008. године констатовано је да је подносилац захтева преминуо и да је Г. Г. овде подносиатељка уставне жалбе, изјавила да је она ћерка пок. М. М. Поступак је прекинут до окончања оставинског поступка иза смрти подносиоца захтева. Решење Општинског суда у Жабарима О. 636/08 од 29. децембра 2008. године постало је правноснажно 9. јануара 2009. године.

На следећој расправи у овом предмету, одржаној 23. септембра 2010. године, председник Комисије је обавестио наследнике пок. М. М. да им, поред осталог, припада право на друго одговарајуће земљиште, међу којима и к.п. број 1150 „К.“, а да је алтернатива за ту парцелу – утврдити право на новчану накнаду. Подносиатељка уставне жалбе је прихватила део који јој је уступила мајка и изјавила да ће са геометром погледати понуђене парцеле. Геометру Комисије је закључком наложено да са странкама обиђе понуђене парцеле и да Комисији достави извештај како би се донело решење.

У записнику о извршеном увиђају који је сачињен 26. новембра „2010.“ године наводи се: да су увиђају присуствовали члан Комисије М. С, подносиатељка уставне жалбе и „извођач радова“ Ж. Ј; да су странкама показане к.п. број 1150 „К.“ и к.п. број 4058. У делу означеном за примедбе наведено је да су се „странке обавезале да ће накнадно доћи у Комисију да се изјасне о понуђеним парцелама“. Записник не садржи потпис подносиатељке уставне жалбе, нити разлоге због којих није потписала записник.

У записнику о извршеном прегледу к.п. број 1838/2, који је извршен 10. октобра 2012. године, геометар Комисије Ж. Ј. је констатовао да представник

МЗ В. не жели да потпише записник и да се изјашњава, „осим што истиче да месна заједница планира на тој парцели да формира одбојкашки терен“.

Комисија је решењем од 21. новембра 2012. године утврдила право својине наследника ранијег сопственика сада пок. З. М. на раније одузето земљиште, и то: к.п. бр. 1938/2, 4424/3, 4442/4 и 4058, као и на друго одговарајуће земљиште, и то к.п. број 4425/3 „Б.“ и к.п. број 1150 „К.“. Комисија је у образложењу решења навела: да је, сагласно члану 6. став 1. „Закона“, утврдила да су испуњени услови за враћање одузетих парцела бр. 1938/2, 4424/3, 4442/4 и 4058; да је, сагласно одредби члана 6. став 3. Закона, утврдила да је захтев основан, али да нису испуњени услови за враћање одузетог земљишта, па је одредила накнаду у другом одговарајућем земљишту и то к.п. број 4425/3 „Б.“ и к.п. број 1150 „К.“; да је 26. новембра 2011. године геометар Комисије у присуству подносиоце уставне жалбе и М. С. обишао к.п. бр. 4058 и 1150; да подносиоца на лицу места није ставила никакве примедбе и да је изјавила да ће доћи у Комисију да се изјасни; да како до данас није изнела никакве примедбе на ове парцеле, то је Комисија стала на становиште да је подносиоца задовољна са наведеним парцелама, готово имајући у виду да јој је у к.п. број 1150 додељено више земљишта, и то 36,15 ари, на име удаљености ове парцеле од њене куће.

Подносиоца уставне жалбе је у жалби изјављеној против наведеног решења истакла: да су нетачни наводи изнети у образложењу решења да је дала прећутну сагласност и да је 25. априла 2012. године геометру Комисије Ж. Ј. изјавила да не пристаје на доделу к.п. број 1150 у потесу „К“, али да не зна да ли је геометар о томе обавестио чланове Комисије; да је Комисија упозната са тим да је њен правни претходник више пута у току поступка одбијао ову парцелу; да у решењу нису наведене парцеле које су одузете, а које нису могле бити враћене, нити је наведен разлог за то; да није наведено шта се налази на парцелама које су одузете и у чијем су сада власништву, да би се могло са сигурношћу утврдити да ли оне могу да се врате ранијем власнику; да се на одузетим парцелама налази шљивар Воћно-лозног расадника из Жабара који је засађен 1988. године, па може бити враћен пошто му је истекао „век искориштења“.

Решењем Министарства финансија број 461-02-282/1998 од 10. децембра 2013. године одбијена је жалба подносиоце уставне жалбе изјављена против наведеног решења Комисије, са образложењем да је диспозитив првостепеног решења довољно јасан, да подносиоца није истицала примедбе у току поступка и да је правилно одлучено о захтеву, применом одредаба члана 6. ст. 1. и 3. Закона.

Оспореном пресудом Управног суда У. 1084/14 од 29. септембра 2016. године одбијена је као неоснована тужба којом је подносиоца уставне жалбе побијала законитост наведеног решења Министарства финансија. Управни суд је за одбијање тужбе навео разлоге који су изнети у решењима управних органа донетим у предметном поступку.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиоца указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом

већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.).

С обзиром на то да се одредбе члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, по својој суштини, не разликују од одредаба члана 32. став 1. Устава, Суд је истакнуту повреду права ценио у односу на означену одредбу Устава.

За одлучивање о уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа („Службени гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98) прописано је: да ће се у случају кад су на земљишту које је одузето изграђени објекти трајног карактера чија вредност прелази вредност тог земљишта или су подигнути трајни засади у комплексу већем од три хектара који су млађи од 15 година, као и земљиште које се користи као фудбалско игралиште (спортски терени) ранијем сопственику на име накнаде дати у својину друго одговарајуће земљиште (по површини и квалитету), а ако таквог земљишта нема, односно ако се не може обезбедити, исплатиће му се новчана накнада у висини тржишне вредности, уколико се странке друкчије не споразумеју (члан 1. став 3.); да се за председника комисије за враћање земљишта именује судија, а за чланове комисије један геодетски стручњак, један дипломирани инжењер пољопривреде и два члана из састава скупштине општине (члан 2. став 3.); да кад комисија нађе да је захтев основан и да су испуњени услови за враћање одузетог земљишта, ранијем сопственику припада право на повраћај одузетог земљишта (члан 6. став 1.); да кад комисија нађе да је захтев основан, а да нису испуњени услови за враћање одузетог земљишта, ранијем сопственику припада право на накнаду у другом одговарајућем земљишту, уколико организација има такво земљиште или га може обезбедити (члан 6. став 3); да се у случају из ст. 1. и 3. овог члана странке могу споразумети да се уместо враћања одузетог, односно давања накнаде у другом одговарајућем земљишту, накнада исплати у новцу, деонице или у другом облику (члан 6. став 4.).

Уредбом за спровођење Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа („Службени гласник РС“, бр. 41/91, 44/91, 4/92, 8/97 и 103/03) прописано је: да ће се услов из члана 1. став 3. Закона, да је воћњак млађи од 15 година, применити тако да се рок од 15 година рачуна почев од наредне године од кад је завршена прва садња у целом комплексу воћњака (члан 18. став 1.); да комисија може одлучити да се уместо засађеног воћњака који је старији од 15 година, али је у добром

роду, на име накнаде ранијем сопственику да у својину земљиште истог или сличног квалитета и приближно истих услова коришћења (члан 18. став 2.); да се уколико корисник, односно држалац воћњака и ранији сопственик постигну споразум, ранијем сопственику може утврдити право на повраћај воћњака који је млађи од 15 година, с тим да се ступање у посед одложи до скидања плодова петнаесте године старости воћњака (члан 18. став 3.); да се уколико питања поступка нису законом, односно овом уредбом другачије уређена, примењују одредбе Закона о општем управном поступку (члан 23.).

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 се пре доношења решења странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења (члан 9.); 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.); *га се изјаве* странака, сведока, вештака и других лица која учествују у поступку, а које су од значаја за решавање у управној ствари, уписују у записник што тачније а, по потреби, и њиховим речима (члан 65. став 3.); да ће се ако неко лице неће да потпише записник или се удаљи пре закључења записника, то уписати у записник и навести разлог због ког је потпис ускраћен (члан 67. став 7.); *га се њре* 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 је службено лице које води поступак дужно да, по потреби, упозори странку на њена права у поступку и да јој указује на правне последице њених радњи или пропуштања у поступку (члан 130.); да је службено лице које води поступак дужно да пружи могућност странци да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку и о предлозима и понуђеним доказима... као и да се упозна с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни, при чему орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни (члан 133. став 3.); да ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак... и да је првостепени орган дужан... да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење, те да против новог решења странка има право на жалбу (члан 232. став 2.).

Одредбама члана 24. став 1. Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96), који је важио до 29. децембра 2009. године, било је прописано: да ако другостепени орган није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена

(став 1.); да ако првостепени орган против чијег акта је дозвољена жалба није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по захтеву, странка има право да поднесе захтев другостепеном органу, као и да против решења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га и под условима из става 1. овог члана покренути и ако овај орган не донесе решење (став 3.). Суштински исте садржине је одредба члана 19. став 1. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), који је ступио на снагу 30. децембра 2010. године.

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да је Комисија била дужна да у решењу којим је одлучила о предметном захтеву прецизно наведе шта се налази на парцелама које су одузете и у чијем су власништву сада, те да наведе разлоге због којих је оценила да није могуће враћање појединих парцела. Подносиатеља истиче да је њен пок. отац оспоравао решења Комисије којима му је као друго одговарајуће земљиште додељивана спорна к.п. број 1150 у потезу „К.“ и да су таква решења поништавана, а да је она указивала на то да се на одузетим парцелама налази шљивар Воћно-лозног расадника из Ж. који је засађен пре више од 15 година, те не постоји сметња да јој се то земљиште врати, као и да је сагласна са тим да јој се врати пољопривредно земљиште које има Воћно-лозни расадник у КО П, а које је истог или приближно истог квалитета као одузето земљиште. Подносиатеља, такође, истиче да Управни суд није ценио наводе тужбе којима је оспоравала закључак о прећутној сагласности да јој се додели спорна к.п. број 1150.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује на то да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда. Суд, с тим у вези, наглашава да процесна правила садржана у Закону о општем управном поступку представљају неодвојиви део процесних јемстава правичног суђења, заштићених Уставом. Наведено становиште Уставни суд је изразио, поред осталих, у одлукама Уж-7059/2012 од 9. јула 2015. године, Уж-3676/2015 од 17. новембра 2016. године и Уж-2883/2016 од 22. фебруара 2018. године.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао:

– да је Комисија у решењу од 25. децембра 2001. године истакла да шљивар на к.п. бр. 438/9, 440 и 441 КО В. не може бити враћен као друго одговарајуће земљиште, јер је млађи од 15 година, наводећи да је к.п. број 1150 у потезу „К.“ у свему одговарајућа за повраћај;

– да је подносилац предметног захтева за враћање земљишта истицао да је сагласан да му се утврди право својине на парцелама под шљиваром, а да се ступање у посед одложи до истека рока од 15 година и убирања плода на истим, или да му се, уместо к.п. број 115, која је удаљена од села и лошијег

квалитета, додели к.п. „Р.“ и да је пресудом Врховног суда Србије од 25. марта 2003. године наложено управном органу да у поновном поступку оцени ове наводе и омогући подносиоцу да се изјасни о чињеницама и околностима од значаја за доношење решења;

– да подносиатеља уставне жалбе није потписала записник о увиђају сачињен 26. новембра „2010.“ године, када јој је показана к.п. број 1150 „К.“, али да нису наведени разлози због којих то није учинила;

– да је, према образложењу решења од 21. новембра 2012. године, Комисија закључила да је подносиатеља уставне жалбе „задовољна са наведеним парцелама, јер на лицу места није ставила никакве примедбе и изјавила је да ће доћи у Комисију да се изјасни“, при чему је имала у виду да је подносиатељи у к.п. број 1150 додељено више земљишта, и то 36,15 ари, на име удаљености ове парцеле од њене куће;

– да у решењу Комисије од 21. новембра 2012. године није наведено које катастарске парцеле не могу бити враћене, нити су наведени разлози за доделу другог одговарајућег земљишта, на шта је указала подносиатеља уставне жалбе у жалби изјављеној против наведеног решења;

– да је подносиатеља у жалби оспорила закључак Комисије о давању прећутне сагласности и истакла да се на одузетим парцелама налази шљивар Воћно-лозног расадника из Ж. који је засађен 1988. године, па може бити враћен пошто је протекао период од 15 година.

Уставни суд је, полазећи од наведених одредаба Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа (у даљем тексту: Закон), констатовао: да се у случају кад су на земљишту које је одузето подигнути трајни засади у комплексу већем од три хектара који су млађи од 15 година, ранијем сопственику на име накнаде даје у својину друго одговарајуће земљиште (по површини и квалитету), а ако таквог земљишта нема, односно ако се не може обезбедити, исплаћује се новчана накнада у висини тржишне вредности, уколико се странке друкчије не споразумеју; да Комисија најпре утврђује основаност захтева, а потом испуњеност услова за враћање одузетог земљишта, те ранијем сопственику припада право на повраћај одузетог земљишта кад су ти услови испуњени, а у противном, ранијем сопственику припада право на накнаду у другом одговарајућем земљишту или у новцу, деоницама или у другом облику, о чему се странке могу споразумети. Из одредаба Уредбе донете за спровођење наведеног закона произлази да се услов који се односи на старост воћњака примењује тако да се рок од 15 година рачуна почев од наредне године од кад је завршена прва садња у целом комплексу воћњака, да Комисија може одлучити да се уместо засађеног воћњака који је старији од 15 година, али је у добром роду, на име накнаде ранијем сопственику да у својину земљиште истог или сличног квалитета и приближно истих услова коришћења, те да се на питања поступка која нису другачије уређена законом, односно овом уредбом, примењују одредбе Закона о општем управном поступку.

Из наведених одредаба раније важећег Закона о општем управном поступку, по оцени Уставног суда, произлази: да се пре доношења решења странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења; *да* записник *садржи, њоред остјалој, изјаве* странке које су од значаја за решавање у управној ствари и њен потпис, односно разлог због ког странка није потписала записник; да је службено лице које води поступак дужно да укаже странци на правне последице њених радњи или пропуштања у поступку; да орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд оцењује да се пре доношења решења Комисије о захтеву за враћање одузетог земљишта мора утврдити које катастарске парцеле не могу бити враћене подносиоцу захтева, уз навођење разлога који имају утемељење у меродавном материјалном праву. Овај суд, такође, налази да се приликом одлучивања о додели другог одговарајућег земљишта мора испитати да ли то земљиште по површини и квалитету одговара ономе које је одузето и да ли су странке сагласне да се, уместо тог земљишта, да накнада у новцу или другом облику. Полазећи од тога да се из решења Комисије од 21. новембра 2012. године не може утврдити који услови за враћање одузетог земљишта нису испуњени и које земљиште се не може вратити подносиоцима, Уставни суд сматра произвољном одлуку Комисије о додели другог одговарајућег земљишта. Суд је, такође, констатовао да записник састављен приликом обиласка спорне парцеле к.п. број 1150 „К.“ не садржи потпис подносиоце, нити разлог због којег то није учинила, а да након тога Комисија није одржала расправу, нити је позвала подносиоцу да се изјасни о томе да ли пристаје да јој се додели та парцела. Имајући у виду да се правни претходник подносиоце почев од 2001. године противио додели спорне парцеле као другог одговарајућег земљишта, а да је подносиоца у жалби указала на то да је истекао законом прописани период у коме се није могло вратити одузето земљиште на коме је засађен воћњак, Уставни суд налази да су ови наводи подносиоце били од значаја за примену одредаба члана 18. Уредбе.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд сматра да је Комисија произвољном применом одредбе члана 6. став 3. Закона оценила да у конкретном случају нису испуњени услови за враћање одузетог земљишта. С обзиром на то да Управни суд није отклонио последице пропуста учињених у предметном управном поступку, Уставни суд налази да оспорена пресуда не садржи уставноправно прихватљиве разлоге за одлуку о одбијању тужбе подносиоце уставне жалбе. Уставни суд је стога утврдио повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном

суду, поништио пресуду Управног суда У. 1084/14 од 29. септембра 2016. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоце уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 461-02-282/98-13 од 10. децембра 2013. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Подносиоце уставне жалбе, такође, сматра да јој је у управном поступку који је вођен пред Комисијом за враћање земљишта општине Жабари у предмету број 463-42/2012 (раније предмет број 462-42/98) повређено право на суђење у разумном року.

Оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да испитује повреду права на суђење у разумном року, Уставни суд је утврдио да је период у којем се грађанима Републике Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном проглашења Устава Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да управни поступак и управни спор представљају јединствену целину, Уставни суд налази да се за утврђивање оправданости трајања поступка у предмету Комисије број 463-42/2012 (раније предмет број 462-42/98) мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године. Оцењујући основаност уставне жалбе са становишта права на суђење у разумном року, Уставни суд је најпре констатовао да је предметни поступак започео 1998. године, подношењем захтева пок. оца подносиоце уставне жалбе за враћање земљишта, да је подносиоца ступила у поступак 2009. године, а да је предметни поступак окончан доношењем оспорене пресуде Управног суда У. 1084/14 од 29. септембра 2016. године. Суд је, полазећи од наведеног, утврдио да је поступак укупно трајао 18 година, а у односу на подносиоцу уставне жалбе седам година и девет месеци.

Уставни суд констатује да наведено трајање оспореног поступка, само по себи, указује на то да о предметном захтеву није одлучено у разумном року. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном спору, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа и судова који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на овако дуго трајање поступка.

Уставни суд је оценио да се у предметном управном поступку нису поставила сложена правна, нити чињенична питања, будући да је Комисија требало да утврди да ли је могуће враћање свих катастарских парцела које су одузете или постоје законом прописани разлози због којих враћање појединих парцела није могуће, те да одлучи о другом облику накнаде.

Оцењујући поступање надлежних органа који су водили предметни поступак, Уставни суд налази да Комисија као првостепени орган није поступала ефикасно, будући да је, након поништавања првог решења којим је одлучила о захтеву, у поновном поступку донела решење после две и по

године. Комисија је, такође, био неактивна у периоду од пет година, који је уследио након поништавања решења тог органа од 25. децембра 2001. године, а до доношења наредног решења протекло је још четири године, у ком периоду је одржана једна расправа.

Испитујући значај предмета поступка за подносиоце уставне жалбе, Уставни суд је закључио да је она имала значајан правни и материјални интерес да јој се врати земљиште које је пре доношења Закона о пољопривредном земљишном фонду било у власништву њеног правног претходника.

Оцењујући понашање подносиоце уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да је она делимично допринела продужењу трајања предметног поступка, јер није користила могућност да поднесе жалбу другостепеном органу, а потом и тужбу Управном суду због „ћутања администрације“, посебно у периоду од јануара 2009. до септембра 2010. године – у коме није било никаквог поступања првостепеног органа.

Уставни суд је, међутим, полазећи од свега наведеног, оценио да у поступку који је трајао 18 година, наведени допринос подносиоце уставне жалбе не може утицати на оцену Суда о повреди означеног права. Уставни суд је, стога, утврдио да је у предметном поступку повређено право подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије и усвојио уставну жалбу, 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 4. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоце уставне жалбе због констатоване повреде права на суђење у разумном року оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, на терет буџетских средстава – раздео Министарство правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, сагласно одредби члана 1. Закона о допуни Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 103/15).

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју је подносиоца уставне жалбе претрпела због учињене повреде права, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају. Уставни суд је посебно ценио дужину трајања управног поступка, животни стандард у држави и чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду, пре свега, актуелну праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Савић и други против Србије*, од 5. априла 2016. године. Наиме, наведеном пресудом је констатовано да се утврђивањем од стране Уставног суда да је повређено право подносиоца на суђење у разумном року, признаје повреда на коју су се жалили и да је тиме задовољен само први услов утврђен у судској пракси Европског суда, али да статус жртве зависи од тога да ли је правично

задовољење које је додељено – адекватно, како је то предвиђено чланом 41. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Европски суд за људска права је у вези са овим подсетио да се у предметима који се односе на дужину поступка, једна од карактеристика довољног обештећења које може да отклони статус жртве странке односи на додељени износ, који зависи, посебно од карактеристика и делотворности правног лека. Да ли досуђени износ може да буде сматран разумним, мора да буде оцењено у светлу свих околности случаја, што укључује не само трајање конкретног поступка, већ и вредност досуђеног износа у односу на животни стандард у држави која је у питању и чињенице да ће накнада на основу штете по основу националног система генерално бити досуђена и исплаћена много брже него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права на основу члана 41. Европске конвенције. Овакав став Европски суд је заузео и у пресудама *Блајојевић и друџи њрошив Србије*, од 24. маја 2016. године, *М.Б. – МАК Чачак ДОО и друџи њрошив Србије*, од 27. септембра 2016. године, *Ковић и друџи њрошив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Павловић и Панићовић њрошив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Живковић њрошив Србије*, од 4. априла 2017. године, *Боровић и друџи њрошив Србије*, од 11. априла 2017. године, *Билић њрошив Србије*, од 17. октобра 2017. године и *Миловановић њрошив Србије*, од 19. децембра 2017. године. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда за људска права, Уставни суд је одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну компензацију за повреду права коју је подносиатељка уставне жалбе претрпела због неажурног поступања управних органа и Управног суда (видети, поред других, Одлуку Уставног суда Уж-2936/2016 од 24. маја 2018. године).

9. Уставни суд је оценио преурањеним захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину из члана 58. Устава, имајући у виду да ће, након поништавања пресуде Управног суда У. 1084/14 од 29. септембра 2016. године, бити поново испитана законитост решења којим је окончан предметни управни поступак.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у преосталом делу одбацио, због непостојања Уставом и Законом утврђених претпоставки за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 3. изреке.

10. Испитујући захтев подносиатељке уставне жалбе на накнаду материјалне штете, Уставни суд је констатовао да подносиатељка уз уставну жалбу није доставила доказе о постојању штете, као и јасне узрочне везе између штете и радње државног органа којом је та штета проузрокована, односно између неблаговременог поступања управних органа и суда и евентуалне материјалне шете. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду, одбио захтев за накнаду материјалне штете, одлучујући као у тачки 5. изреке.

11. У погледу захтева подносиоце 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 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 на: www.ustavni.sud.rs).

12. На основу свега изложеног и одредаба 42δ став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8802/2016 од 4. априла 2019. године

**Нису повређена права на правично суђење и на имовину,
из члана 32. став 1. и члана 58. Устава
(управни поступак и управни спор)**

С обзиром на то да нико ван круга лица која су наведена у члану 8. Закона о наслеђивању не може бити позван на наслеђе иза смрти оставиоца на основу закона, Уставни суд сматра уставноправно прихватљивом оцену Управног суда да подносиоца није законски наследник бившег власника, те нема право на враћање имовине или обештећење, у смислу члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а околност да је оглашена за тестаменталног наследника на заоставштини свог супруга пок. В.М. није од утицаја на одлучивање, будући да она као брачни друг законског наследника бившег власника не може имати права по основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. При томе Суд указује да лица која имају право на повраћај одузете имовине на основу одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу нису наследници у правном смислу, да се право на враћање имовине, односно обештећење на основу наведене законске одредбе остварује применом наследноправних правила само у погледу одређивања круга лица која улазе у наследне редове и редоследа по којем су та лица позвана на остваривање ових права и да то није институт наследног права, већ специфични правни институт овог закона. У вези са наводима уставне жалбе да оспорена пресуда не признаје право на имовину по основу тестаменталног наслеђивања, Суд указује да према Закону о враћању одузете имовине и обештећењу, тестаментални наследници бившег власника немају иста права на враћање имовине као његови законски наследници, као и на становиште Европског суда за људска права, према коме се члан 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (право на имовину) не може тумачити као наметање било какве опште обавезе високим странама уговорницама у погледу

враћања имовине која им је пренета пре но што су ратификовале Европску конвенцију, нити ограничења у погледу обима реституције имовине и услова под којима пристају да успоставе имовинска права пређашњих власника (пресуда Кореску против Словачке, број 44912/98, од 28. септембра 2004. године). Стога је неоснована уставна жалба изјављена због повреде права на правично суђење и на имовину.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. М. изјављена против пресуде Управног суда У. 10516/14 од 29. септембра 2016. године због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. Д. М. из Београда поднела је Уставном суду, 24. новембра 2016. године, уставну жалбу против судске одлуке наведене у изреци, због повреде права на правично суђење, на једнаку заштиту права и на правно средство, као и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и чл. 36. и 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да подносиатељка и њен пок. супруг нису имали деце, те су тестаментима једно другом завештали своју имовину; да је супруг подносиатељке преминуо 2003. године и да је подносиатељка судском одлуком оглашена за јединог наследника његове имовине, „као и оне која у тренутку тестаента није утврђена или није постојала“; да је, по мишљењу, подносиатељке, имовина која је национализована њеној породици предмет тестаента, јер је и то имовина, само накнадно утврђена; да оспорена пресуда не признаје право наслеђивања по основу тестаента, и то индиректно, будући да у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу не постоји одредба којом би се директно ставиле ван снаге одредбе Закона о наслеђивању на основу тестаента.

Према наводима уставне жалбе, одлучивањем о томе ко је наследник одређене имовине залази се у надлежност суда који одлучује у оставинском поступку. Такође се указује да је тестаментално наслеђивање „правно снажније“ од наслеђивања по биолошкој вези. Подносиатељка поставља питање да ли су надлежни органи суспендовали право на тестаментално наслеђивање у примени Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, иако то ниједним другим законом није оспорено и тражи од Уставног суда да 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 поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт, као и целокупну документацију приложују уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставно-судском предмету:

Решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Ниш број 46-1624/2012 од 13. новембра 2013. године одбијен је као неоснован захтев подносиоца уставне жалбе за враћање имовине означене у решењу, која је одузета од бившег власника пок. М. М. из Сокобање. Решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00024/2012-13 од 26. марта 2014. године одбијена је жалба подносиоца уставне жалбе изјављена против наведеног првостепеног решења.

Оспореном пресудом Управног суда У. 10516/14 од 29. септембра 2016. године одбијена је као неоснована тужба којом је подносиоца уставне жалбе побијала законитост наведеног коначног решења Министарства финансија. Управни суд је у образложењу оспорене пресуде констатовао да из списка предмета произлази: да је подносиоца предметним захтевом тражила враћање имовине која је одузета од пок. М. М. на основу решења Комисије за национализацију при НОО Сокобања број 03-56/1-1959 од 10. јуна 1959. године; да је решењем Среског суда у Сокобањи О. 44/60 од 30. априла 1960. године утврђено да је за наследника заоставштине пок. М. М. оглашен Ј. М, његов усвојеник; да је решењем Општинског суда у Сокобањи О. 59/78 од 20. априла 1978. године утврђено да су за законске наследнике иза смрти Ј. М. оглашени супруга М. М. и син В. М, а да је решењем тога суда О. 233/86 од 26. септембра 1986. године за законског наследника иза смрти М. М. оглашен њен син В. М; да је решењем Првог општинског суда у Београду О. 760/04 од 30. марта 2004. године утврђено да се на заоставштини пок. В. М. за наследника на основу тестаментa оглашава његова супруга Д. М, овде подносиоца уставне жалбе. Управни суд је, полазећи од одредаба члан 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању имовине и обештећењу и чл. 8. до 12. Закона о наслеђивању, чију садржину је цитирао, оценио да је у поступку који је претходио доношењу тог решења правилно утврђено да подносиоца уставне жалбе не спада у круг законских наследника који имају право на враћање предметне имовине, јер је супруга унука бившег власника, а не потомак самог власника одузете имовине.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду позива подносиоца 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 се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2.); да се јемчи право наслеђивања, у складу са законом (члан 59. став 1.).

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11) прописано је да право на враћање имовине или обештећење има домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, а у случају његове смрти или проглашења умрлим - његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама овог закона (члан 5. став 1. тачка 1); да Агенција у решењу којим одлучује о враћању имовине утврђује корисника, односно кориснице, и то бившег власника - ако је у животу, односно законске наследнике бившег власника - на основу правноснажног решења о наслеђивању бившег власника, ако такво решење постоји, а ако таквог решења нема, решењем одређује кориснике само у случају кад је из достављене документације могуће неспорно утврдити све законске наследнике (члан 47. став 5.).

Одредбом члана 1. став 2. Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“, 46/95 и 101/03) предвиђено је да заоставштину чине сва наслеђивању подобна права која су оставиоцу припадала у тренутку смрти (члан 1. став 2.).

Глава друга наведеног закона „Наслеђивање на основу закона“, садржи поглавље: „Законски наследници“, којим је, поред осталог, одређен круг законских наследника, тако да на основу закона, оставиоца наслеђују – његови потомци, његови усвојеници и њихови потомци, његов брачни друг, његови родитељи, његови усвојиоци, његова браћа и сестре и њихови потомци, његови дедови и бабе и њихови потомци и његови остали преци (члан 8. став 1.), а Република Србија је последњи законски наследник (члан 8. став 4.).

Осталим одредбама ове главе прописано је: да први наследни ред чине оставиочеви потомци и његов брачни друг (члан 9. став 1.); да оставиочева деца и брачни друг наслеђују на једнаке делове (члан 9. став 2.); да ако оставиочево дете не може или неће да наследи, његов део на једнаке делове наслеђују његова деца (унуци оставиочеви), а кад неки од оставиочевих унука не може или неће да наследи, његов део на једнаке делове наслеђују његова деца (праунуци оставиочеви) и тако редом све докле има оставиочевих потомака (члан 10.); да кад оставилац нема потомства, брачни друг

не наслеђује у првом наследном реду (члан 11.); да други наследни ред чине оставиочев брачни друг и оставиочеви родитељи и њихово потомство (члан 12. став 1.).

Одредбама треће главе „Наслеђивање на основу завештања (тестамент, последње воље)“ уређена су питања у вези са завештањем, које је одређено као једнострана, лична и увек опозива изјава воље за то способног лица којом оно распоређује своју имовину за случај смрти, у законом одређеном облику (члан 78.).

Сагласно одредби члана 136. став 2. Закона, кад завешталац постави једног наследника и одреди његов наследни део (половина, трећина и слично), остатак наслеђују законски наследници.

Одредбом члана 122. став 2. Закона о ванпарничном поступку („Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95, 18/05, 85/12 и 45/13) прописано је да решење о наслеђивању мора да садржи, поред осталог, однос наследника према оставиоцу – да ли наслеђује као законски или тестаментални наследник.

5. Подносиатељка уставне жалбе повреду означених права гарантованих Уставом образлаже тиме да је у поступку који је окончан оспореним актом произвољно примењен закон, јер јој није признато право наслеђивања по основу тестамент, иако је тестаментално наслеђивање „правно снажније од наслеђивања по биолошкој вези“, будући да гарантује остваривање последње воље оставиоца. Подносиатељка, такође, истиче да јој је пок. супруг као једином наследнику оставио тестаментом „сву имовину, утврђену или накнадно утврђену“, те закључује да је и имовина која је на основу решења надлежног органа о национализацији одузета од пок. Михајла Миладиновића предмет тог тестамент.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта гаранција права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, овај суд констатује да, сагласно наведеним одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, право на враћање имовине или обештећење има домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, односно његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама овог закона.

Уставни суд је даље констатовао да из наведених одредаба Закона о наслеђивању произлази: да заоставштину чине само права која су оставиоцу припадала у тренутку смрти; да на основу закона оставиоца наслеђују његови потомци, његови усвојеници и усвојиоци, са потомцима, његов брачни друг, његови родитељи и остали крвни сродници, те Република Србија, као последњи законски наследник; да су у смислу одредаба тог закона законски наследници само лица која наслеђују оставиоца на основу закона, а да лица која наслеђују на основу тестамент нису законски наследници. Такво разграничење учињено је и Законом о ванпарничном поступку, који прописује да се у решењу о наслеђивању мора означити однос наследника према оставиоцу - да ли наслеђује као законски или тестаментални наследник.

Полазећи од чињеница утврђених у поступку који је окончан оспореним актом, Уставни суд је констатовао: да је подносиатељка уставне жалбе предметним захтевом тражила враћање имовине која је одузета од пок. М. М. на основу решења надлежног органа од 10. јуна 1959. године; да је решењем надлежног суда од 30. априла 1960. године за наследника бившег власника оглашен његов усвојеник Ј. М, чију су заоставштину наследили супруга М. М. и син В. М; да је за законског наследника пок. М. М. оглашен њен син В. М, пок. супруг подносиатељке уставне жалбе. Из наведеног следи да подносиатељка уставне жалбе није у крвном сродству по нисходној линији са бившим власником, већ је супруга његовог унука и као снаха је само у тазбинском сродству са бившим власником. С обзиром на то да нико ван круга лица која су наведена у члану 8. Закона о наслеђивању не може бити позван на наслеђе иза смрти оставиоца на основу закона, Уставни суд сматра уставноправно прихватљивом оцену Управног суда да подносиатељка није законски наследник бившег власника, те нема право на враћање имовине или обештећење, у смислу одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Уставни суд је имао у виду да је решењем надлежног суда од 30. марта 2004. године утврђено да је подносиатељка уставне жалбе оглашена за наследника на основу тестаментa на заоставштини свог супруга пок. В. М, али је, полазећи од свега изложеног, оценио да су без утицаја на одлучивање у овој уставносудској ствари наводи уставне жалбе којима се на то указује, будући да подносиатељка као брачни друг законског наследника бившег власника не може имати права по основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

Уставни суд, такође, указује да лица која имају право на повраћај одузете имовине на основу одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, нису наследници у правном смислу, јер нема објекта наслеђивања, будући да имовина која се накнађује, односно враћа, није у власништву бивших власника, него државе или других правних субјеката. Из тога следи да се, на основу одредаба наведеног закона, имовина не стиче у тренутку смрти "оставиоца" као бившег власника, него правноснажношћу одлуке надлежног органа. Такође, предмет враћања не морају уопште бити ствари које су некад припадале бившем власнику, него накнада за те ствари, што није у складу с наследним правом. Коначно, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу не примењује правила о наслеђивању ни у случају накнадно пронађене имовине, након што је постала правноснажна одлука суда о наслеђивању, јер се власнички удели одређују независно од тога како су утврђени том одлуком. Полазећи од изложеног, Уставни суд налази да се право на враћање имовине, односно обештећење на основу наведене одредбе Закона остварује применом наследноправних правила само у погледу одређивања круга лица која улазе у наследне редове и редоследа по којем су та лица позвана на остваривање ових права и да то „наслеђивање“ у суштини није институт наследног права, већ специфични правни институт Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

По оцени Уставног суда, подносиатеља своју тврдњу да је у предметном управном поступку „оспорена последња воља“ њеног супруга, заснива на погрешном уверењу да јој право на враћање имовине није признато због тога што је свог супруга наследила на основу тестаментa. Суд, наиме, указује да је подносиатеља уставне жалбе по закону позвана на наслеђе иза смрти свог супруга В. М, па чињеница да је његову заоставштину наследила на основу тестаментa, у конкретном случају, није сметња за остварење права на враћање предметне имовине, већ то што подносиатеља није законски наследник бившег власника.

У вези са наводима уставне жалбе да оспорена пресуда „индиректно“ не признаје право наслеђивања по основу тестаментa и да су надлежни органи „суспендовали право на тестаментално наслеђивање у примени Закона о враћању одузете имовине и обештећењу“, Уставни суд истиче да тестаментални наследници нису законски наследници у смислу одредаба Закона о наслеђивању, ни Закона о ванпарничном поступку, те налази да немају уставноправног утемељења наводи уставне жалбе којима се указује да према Закону о враћању одузете имовине и обештећењу тестаментални наследници бившег власника имају иста права на враћање имовине као његови законски наследници. Уставни суд, с тим у вези, подсећа на становиште Европског суда за људска права, према коме се члан 1. Протокола број 1 (право на имовину) не може тумачити као наметање било какве опште обавезе Високим странама уговорницама у погледу враћања имовине која им је пренета пре но што су ратификовале Конвенцију, нити ограничења у погледу обима реституције имовине и услова под којима пристају да успоставе имовинска права пређашњих власника (пресуда *Кореску йројив Словачке*, број 44912/98, од 28. септембра 2004. године).

С обзиром на све наведено, Уставни суд је уставну жалбу одбио као неосновану у делу у коме је изјављена због повреде права на правично суђење и на имовину, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у првом делу изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду садржину уставне жалбе, оценио да се подносиатеља само формално позвала на повреду права на једнаку заштиту права и на правно средство, не наводећи никакве разлоге за тврдњу о повреди означених права из члана 36. Устава.

С обзиром на изнето, Уставни суд је уставну жалбу у преосталом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

7. 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 и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни спор)

Овлашћење за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке у управном спору.

У конкретном случају, оспореним решењима Врховног касационог суда Узп. 175/2016 одбачени су као недозвољени захтеви подносилаца за преиспитивање два решења Управног суда, са образложењем да захтеви нису поднети преко пуномоћника из реда адвоката, уз напомену да Удружење акционара није правно лице и да, као такво, сагласно Закону о управним споровима, исте треба да поднесе преко пуномоћника из реда адвоката.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду праксу Уставног суда, као и правне принципе изграђене кроз праксу Европског суда за људска права, Уставни суд оцењује да није уставноправно прихватљиво образложење дато у оспореним решењима Врховног касационог суда, посебно имајући у виду да је одредбом члана 50. став 2. Закона о управним споровима прописано да када је странка физичко лице, тада се захтев Врховном касационом суду предаје преко пуномоћника из реда адвоката, а да је одредбом члан 4. став 2. Закона о удружењима прописано да удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар, из чега произлази да Законом о управним споровима није изричито прописана обавеза у односу на правна лица да захтев за преиспитивање судске одлуке предају Врховном касационом суду преко пуномоћника из реда адвоката. Стога је Суд је оценио да су оспорена решења донета произвољном применом меродавног права, што је онемогућило подносиоцу уставне жалбе – наведеном Удружењу мањинских акционара расправљање и одлучивање пред судом о постављеном захтеву и да је овим повређено његово право на приступ суду, као саставни део права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава.

У односу на друге подносиоце уставне жалбе који су физичка лица, Уставни суд је оценио да су образложења Врховног касационог суда која су дата у оспореним решењима уставноправно прихватљива, па је одбацио њихову уставну жалбу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Удружења мањинских акционара „М.“ а.д. и утврђује да је решењима Врховног касационог суда Узп. 175/2016 од 9. децембра 2016. године и Узп. 181/2016 од 9. децембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништавају се решења Врховног касационог суда Узп. 175/2016 од 9. децембра 2016. године и Узп. 181/2016 од 9. децембра 2016. године и одређује да исти суд донесе нове одлуке о захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање решења Управног суда У. 2266/12 од 10. децембра 2015. године и решења Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 5/16 од 23. фебруара 2016. године.

3. Одбацује се уставна жалба Б. Ј, З. Ј, Ј. Ј, М. Д. и Т. Д. изјављена против решења Врховног касационог суда Узп. 175/2016 од 9. децембра 2016. године и Узп. 181/2016 од 9. децембра 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Б. Ј, З. Ј, Ј. Ј, М. Д. и Т. Д, сви из Београда, као и Удружење мањинских акционара „М.“ а.д, са седиштем у Београду, поднели су Уставном суду, 3. марта 2017. године, уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Узп. 175/2016 од 9. децембра 2016. године и Узп. 181/2016 од 9. децембра 2016. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на правну личност из члана 37. Устава и права на имовину из члана 58. Устава. Уставна жалба је допуњена поднеском од 24. марта 2017. године.

Уставном жалбом се оспорава решење наведеног суда Узп. 175/2016 од 9. децембра 2016. године, којим је одбачен као изјављен од неовлашћених лица захтев подносилаца за преиспитивање решења Управног суда У. 2266/12 од 10. децембра 2015. године, а којим је одбачена њихова тужба поднета против Комисије за хартије од вредности због „ћутања управе“, односно због недоношења одлуке по захтеву за утврђивање обавезе и објављивање понуде за преузимање акција.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 181/2016 од 9. децембра 2016. године, у ставу I диспозитива, одбачен је, као изјављен од неовлашћених лица, захтев за преиспитивање решења Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 5/16 од 23. фебруара 2016. године, којим су у ставу I диспозитива одбијени њихови приговори изјављени против решења Управног суда У. 2266/12 од 10. децембра 2015. године, док је ставом II диспозитива побијаног решења одбачен њихов приговор изјављен против допунског решења Управног суда У. 2266/12 од 5. јануара 2016. 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 подносилаца уставне жалбе повређено или ускраћено њихово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорене акте, као и у целокупну документацију приложују уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењима Врховног касационог суда одбачен је као недозвољен захтев подносилаца за преиспитивање решења Управног суда У. 2266/12 од 10. децембра 2015. године, а потом и решења Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 5/16 од 23. фебруара 2016. године, у оба случаја применом одредбе члана 53. став 1. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), којом је прописано да ће недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице, Врховни касациони суд одбацити решењем. Захтеви подносилаца су одбачени оспореним решењима Врховног касационог суда, са образложењем да је одредбом члана 50. став 2. Закона о управним споровима било прописано да се када је странка физичко лице, захтев предаје преко пуномоћника из реда адвоката, а што према наводима Врховног касационог суда подносиоци нису учинили, јер су у оба предмета захтев потписала физичка лица. Врховни касациони суд је у образложењу оспорених решења такође констатовао да како удружење акционара није правно лице, то се захтев, сагласно наведеном пропису, подноси преко пуномоћника из реда адвоката. Имајући претходно наведено у виду, Врховни касациони суд је у оба случаја нашао да нису испуњени услови за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиатеља указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да свако лице има правну способност (члан 37. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.).

Одредбама Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је: у којим случајевима је дозвољено подношење захтева за преиспитивање судске одлуке (члан 49.); да се када је странка физичко лице, захтев предаје преко пуномоћника из реда адвоката (члан 50. став 2.); да ће Врховни касациони суд недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице одбацити решењем (члан 53. став 1.).

Законом о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 99/11-др. закон) прописано је да удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар (члан 4. став 2.).

5. Подносиоци у уставној жалби указују на то да су им оспореним решењима Врховног касационог суда повређена Уставом зајемчена права на правично суђење, на правну личност и на имовину. У прилог својој тврдњи, наводе како Врховни касациони суд оспореним решењима негира Удружењу правну способност, тврдећи да није правно лице, мада је исто регистровано у складу са Законом о удружењима.

Уставни суд најпре указује на то да право на приступ суду, иако није изричито утврђено одредбом члана 32. став 1. Устава, представља саставни и неодвојиви део права на правично суђење, као нужни услов да би ово право уопште могло да се оствари. Ово стога што је предуслов одлучивања о нечијим правима и обавезама вођење поступка у коме ће се о тим правима и обавезама расправити и одлучити (видети нпр. Одлуку Уставног суда Уж-152/2009 од 14. јула 2011. године).

Поред наведеног, Уставни суд и овом приликом подсећа на праксу Европског суда за људска права, односно на неке од правних принципа које је усвојио тај суд, а то су: да члан 6. Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) гарантује свакоме право да захтев који се односи на његова грађанска права и обавезе изнесе пред суд или трибунал. На тај начин је наведеним чланом Европске конвенције обухваћено и „право на суд“, при чему је право на приступ суду, односно право да се пред судом или трибуналом покрене поступак, заправо само један део права на правично суђење, односно један његов аспект (видети пресуду у предмету *Golder иројив Уједињеној Краљевствима*, број 4451/70, од 21. фебруара 1975. године, пар. 38.). Суд је такође нагласио да право на приступ суду није апсолутно право и то право може подлећи легитимним ограничењима, без задирања у суштину самог права (видети такође пресуду *Golder иројив Уједињеној Краљевствима*, пар. 38. и пресуду *Arlewin иројив Шведске*, број 22302/10, од 1. марта 2016. године, пар. 67.), као и да Европска конвенција не обавезује уговорне стране да успостављају апелационе или касационе судове. Међутим, тамо где такви судови постоје, гаранције члана 6. Европске конвенције морају бити поштоване, на начин да гарантују учесницима у поступку „ефективно право на приступ суду“, како би се одлучило о њиховим грађанским правима и обавезама (видети пресуду у предмету *Annoni Di Gussola и др. иројив Француске*, др. 31819/96 и 33293/96, од 14. новембра 2000. године, пар. 54.).

У конкретном случају, оспореним решењима Врховног касационог суда Узп. 175/2016 од 9. децембра 2016. године и Узп. 181/2016 од 9. децембра 2016. године одбачени су као недозвољени захтеви подносилаца за преиспитивање решења Управног суда У. 2266/12 од 10. децембра 2015. године и решења Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 5/16 од 23. фебруара 2016. године, са образложењем да захтеви нису поднети преко пуномоћника из реда адвоката, уз напомену да Удружење акционара није правно лице и да, као такво, сагласно Закону о управним споровима, исте треба да поднесе преко пуномоћника из реда адвоката.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду праксу Уставног суда, као и правне принципе изграђене кроз праксу Европског суда за људска права, Уставни суд оцењује да није уставноправно прихватљиво образложење дато у оспореним решењима Врховног касационог суда, посебно имајући у виду цитиране одредбе закона, односно да је одредбом члана 50. став 2. Закона о управним споровима изричито прописано да када је странка физичко лице, у том случају се захтев Врховном касационом суду предаје

преко пуномоћника из реда адвоката, као и да је одредбом члан 4. став 2. Закона о удружењима, прописано да удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар. Из наведеног произлази да Законом о управним споровима није изричито прописана обавеза у односу на правна лица, да се у том случају захтев за преиспитивање судске одлуке предаје Врховном касационом суду преко пуномоћника из реда адвоката.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да су оспорена решења донета произвољном применом меродавног права, што је онемогућило подносиоцу уставне жалбе – Удружењу мањинских акционара „М.“ а.д. расправљање и одлучивање пред судом о постављеном захтеву. Овим је, по оцени Уставног суда, а без обзира на правну утемељеност захтева који је наведени подносилац уставне жалбе поднео, повређено његово право на приступ суду, као саставни део права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава.

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, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Као меру отклањања штетних последица утврђене повреде Уставом зајемченог права, Уставни суд је, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио оспорена решења Узп. 175/2016 од 9. децембра 2016. године и Узп. 181/2016 од 9. децембра 2016. године и одредио да Врховни касациони суд донесе нове одлуке о захтевима подносиоца за преиспитивање решења Управног суда У. 2266/12 од 10. децембра 2015. године и решења Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 5/16 од 23. фебруара 2016. године.

7. Уставни суд није посебно разматрао уставну жалбу у делу који се односи на наводе подносиоца да су му оспореним појединачним актима повређена и друга Уставом зајемчена права, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорена решења Врховног касационог суда, те да је одређено да тај суд поново одлучи о захтевима подносиоца.

8. У односу на подносиоце уставне жалбе Б. Ј, З. Ј, Ј. Ј, М. Д. и Т. Д, Уставни суд је оценио да су образложења Врховног касационог суда, која су дата у оспореним решењима Узп. 175/2016 од 9. децембра 2016. године и Узп. 181/2016 од 9. децембра 2016. године, у том делу у свему уставноправно прихватљива, па је у тачки 3. изреке одбацио уставну жалбу у односу на наведене подносиоце, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

9. На основу свега наведеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

У околностима конкретног случаја када је на основу Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање почев од 1. јануара 2012. године преузео послове обезбеђивања и спровођења пензијског и инвалидског осигурања од Фонда за социјално осигурање војних осигураника за војна лица и цивилна лица на служби у Војсци, становиште Вишег суда у Новом Саду у оспореној пресуди да је тужба у предметном парничном поступку која је поднета 2010. године морала да буде поднета против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, јер је на њега 2008. године прешла обавеза да врши усклађивање износа пензија за све осигуранике (и војне), није засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавних правних прописа, већ на произвољној примени материјалног права, а на штету подносиоца. Стога је Уставни суд утврдио да је оспореном пресудом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава и одлучио да се последице ове повреде права у конкретном случају отклоне поништајем оспорене пресуде и поновним одлучивањем о жалбама изјављеним против првостепене пресуде Основног суда у Новом Саду.

У погледу захтева за накнаду трошкова уставносудског поступка, Уставни суд се позвао на своју праксу засновану на члану 6. Закона о Уставном суду, да нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. П. и утврђује да је пресудом Вишег суда у Новом Саду Гж. 2347/15 од 11. фебруара 2016. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Вишег суда у Новом Саду Гж. 2347/15 од 11. фебруара 2016. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалбама изјављеним против пресуде Основног суда у Новом Саду П. 59416/10 од 8. децембра 2011. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. С. П. из П. код Новог Сада је, 8. априла 2016. године, преко пуномоћника Ж. О, адвоката из Новог Сада, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Новом Саду Гж. 2347/15 од 11. фебруара 2016.

године, због повреде права на правично суђење и на једнаку заштиту права, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 36. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби подносилац је навео да је тужбу против Фонда за социјално осигурање војних осигураника поднео 2010. године, да је првостепени парнични суд 2011. године одлучио о истакнутом захтеву, обавезујући туженог да му накнади причињену материјалну штету, да је тек након тога, односно 1. јануара 2012. године, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање од туженог фонда преузео послове обезбеђивања и спровођења пензијског и инвалидског осигурања, али да је другостепени суд одбацио жалбу правног следбеника туженог као недозвољену, док је неблаговремену жалбу туженог усвојио и преиначио првостепену пресуду. Подносилац сматра да је, у конкретној правној ситуацији, Виши суд у Новом Саду требало да укине првостепену пресуду и предмет врати на поновни поступак како би он могао да, у складу са изменама меродавног закона, прецизира тужбу, означавањем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање као туженог, указујући да је на тај начин, али у другом предмету, поступио исти другостепени парнични суд. Од Уставног суда, између осталог, тражено је да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених права, као и право подносиоца на накнаду трошкова за састав уставне жалбе у опредељеном износу, те право на накнаду нематеријалне штете.

2. Сагласно члану 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, увидом у списе предмета Основног суда у Новом Саду П. 59416/10 и документацију приложу уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе поднео је 20. децембра 2010. године тужбу против туженог Фонда за социјално осигурање војних осигураника, којом је тражио да се тужени обавезе да му, на име накнаде материјалне штете, настале исплатом мањих износа пензије од припадајућих у периоду од 1. јануара 2008. до 31. октобра 2010. године, исплати опредељени новчани износ. У одговору на тужбу, тужени је тражио да се парнични суд огласи апсолутно ненадлежним и да одбаци тужбу тужиоца, а уколико суд одлучи да поступа, да одбије као неоснован тужбени захтев тужиоца, јер је тужени у посматраном периоду тужиоцу исплаћивао износе пензије у складу са решењима којима су ти износи и одређени, услед чега нису испуњени услови из члана 172. Закона о облигационим односима.

Пресудом Основног суда у Новом Саду П. 59416/10 од 8. децембра 2011. године усвојен је тужбени захтев тужиоца и тужени Фонд за социјално осигурање војних осигураника обавезан да му исплати потраживани износ од 173.000,00 динара на име накнаде материјалне штете.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање је, дописом од 25. јануара 2012. године, обавестио првостепени парнични суд да је тај фонд правни следбеник туженог Фонда за социјално осигурање војних осигураника, на основу одредбе члана 79. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, те да ступа у парницу на место туженог. Истим поднеском оспорен је тужбени захтев тужиоца, уз образложење да се повећање пензија од 25. јануара 2008. године, које је извршено осталим пензионерима, не примењује и на војне пензионере, у које спада и тужилац.

Након што му је 9. марта 2012. године достављен примерак првостепене пресуде, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање је 14. марта 2012. године изјавио жалбу, углавном понављајући аргументацију из дописа од 25. јануара 2012. године.

У поступку по жалби, Виши суд у Новом Саду је, решењем Гж. 1773/14 од 3. јуна 2015. године, вратио списе предмета првостепеном суду ради отклањања процесних недостатака, наводећи да у списима предмета не постоји доказ да је првостепена пресуда достављена туженом Фонду за социјално осигурање војних осигураника, већ само Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, који се, након закључења главне расправе, легитимисао као правни следбеник туженог Фонда за социјално осигурање војних осигураника. Имајући у виду наведено, како је то истакнуто у означеном решењу, првостепени суд треба побијану пресуду да достави Фонду за социјално осигурање војних осигураника, а да након тога списе поново достави другостепеном суду ради даљег поступања. У списима предмета нема доказа да је означено решење достављено тужиоцу.

По достављању првостепене пресуде, Фонд за социјално осигурање војних осигураника је 17. јула 2015. године изјавио жалбу, у којој је истакао да је погрешно парнични суд утврдио да су тужиоцу исплаћивани мањи износи пензије од припадајућих, детаљно образлажући свој став да се повећање пензија од 25. јануара 2008. године не односи на војне пензионере.

Оспореном пресудом Вишег суда у Новом Саду Гж. 2374/15 од 11. фебруара 2016. године, у ставу првом изреке, одбачена је као недозвољена жалба Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање изјављена против пресуде Основног суда у Новом Саду П. 59416/19 од 8. децембра 2011. године, док је, у ставу другом изреке, жалба туженог Фонда за социјално осигурање војних осигураника усвојена, те је означена првостепена пресуда преиначена, тако што је одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца да се тужени Фонд за социјално осигурање војних осигураника обавезе да му исплати опредељени новчани износ.

У образложењу оспорене пресуде, између осталог, наведено је да жалба Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање није дозвољена,

јер ју је изјавило лице које није странка у поступку, услед чега је и одбачена. Такође, наведено је да тужени Фонд за социјално осигурање војних осигураника није пасивно легитимиса будући да је обавеза Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, а не Фонда за социјално осигурање војних осигураника, била да усклађивање пензија које је, његовим актом од 25. јануара 2008. године, извршено осталим осигураницима, изврши у истом проценту и корисницима војних пензија, јер су и војни осигураници, почев од 1. јануара 2008. године, укључени у општи систем пензијског и инвалидског осигурања. Из образложења оспорене пресуде произлази да је Виши суд у Новом Саду изнети став заузео применом одредаба члана 193. став 1. Закона о Војсци Србије, који је ступио на снагу 1. јануара 2008. године и члана 79. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 101/10).

4. Одредбама 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 (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.).

За оцену навода и разлога уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на правично суђење, на чију повреду се подносилац уставне жалбе позива, релевантне су следеће одредбе закона и других прописа:

Одредбама члана 261. Закона о Војсци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/02 и 37/02 и „Службени лист СЦГ“, бр. 7/05 и 44/05) било је одређено да се пензије усклађују у односу на плате професионалних војника и да прописе о усклађивању пензија на основу овог члана доноси савезни министар за одбрану. Наведене законске одредбе престале су да важе на основу одредбе члана 197. став 2. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 116/07), који је ступио на снагу 1. јануара 2008. године.

Уредбом о начину остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника („Службени лист СРЈ“, бр. 36/94, 42/02 и 23/09) било је прописано: да својство војног осигураника утврђује фонд за социјално осигурање војних осигураника, на основу пријаве о осигурању, поднесене по прописима о матичној евиденцији (члан 2. став 1.); да је корисник права одређених по Закону дужан да фонду пријави сваку промену насталу у вези са личношћу или околностима које утичу на стицање, коришћење или обим тих права (члан 11. став 1.).

Одредбама Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника („Службени лист СРЈ“, број 36/94) било је прописано да Фонд за социјално осигурање војних осигураника врши исплату пензија и других новчаних давања и њихово усклађивање са Законом и прописима донесеним на основу

Закона (члан 4. тачка 4)); да се средства Фонда, између осталог, користе за исплату пензија и других обавеза из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника (члан 20. став 1. тачка 1)). Наведена уредба престала је да важи ступањем на снагу Уредбе о надлежности, делокругу, организацији и начину пословања Фонда за социјално осигурање војних осигураника, објављеној у „Службеном гласнику РС“, број 102/11, којом је, поред осталог, прописано да је Фонд за социјално осигурање војних осигураника правно лице са статусом организације за обавезно социјално осигурање у којем се остварују права из обавезног здравственог осигурања војних осигураника и обезбеђују средства за здравствено осигурање и материјално обезбеђење корисника права у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање војних осигураника, као и да је Фонд носилац права, обавеза и одговорности у правном промету у односу на средства за финансирање здравственог осигурања и материјалног обезбеђења којима располаже (члан 3. ст. 1. и 2.).

Одредбом члана 193. став 1. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09 и 101/10) прописано је да се усклађивање износа пензија војних осигураника остварених до дана ступања на снагу овог закона, као и пензија остварених по ступању овог закона на снагу, врши по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање.

Одредбама члана 79. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 101/10) прописано је: да ће послове обезбеђивања и спровођења пензијског и инвалидског осигурања као и послове финансијског пословања који су били у надлежности Фонда за социјално осигурање војних осигураника, на дан 1. јануара 2012. године преузети Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (став 1.); да се обезбеђивање и спровођење пензијског и инвалидског осигурања из става 1. овог члана, у односу на права из пензијског и инвалидског осигурања односи на право на пензију, право на додатак за помоћ и негу и право на новчану накнаду за телесно оштећење, као и да се правом из пензијског и инвалидског осигурања сматра и право на накнаду погребних трошкова (став 2.); да ће даном преузимања послова обезбеђивања и спровођења пензијског и инвалидског осигурања из става 1. овог члана, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање преузети имовину, обавезе и запослене од Фонда за социјално осигурање војних осигураника, у делу који се односи на послове пензијског и инвалидског осигурања (став 3.); да ће се обим и начин преузимања из става 3. овог члана ближе уредити актом Владе у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона (став 4.); да се, изузетно од става 3. овог члана, преузимање не односи на обавезе доспелих а неизмирених новчаних потраживања корисника војних пензија, по основу делимичног усклађивања пензија и новчаних накнада, утврђених у члану 193. став 2. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07 и 88/09), а насталих до ступања на снагу овог закона, за које ће се средства обезбедити у буџету Републике Србије, у складу са законом и посебним актом Владе (став 5.).

Уредбом о обиму и начину преузимања имовине, обавеза и запослених од Фонда за социјално осигурање војних осигураника у Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 97/11) прописано је: да се овом уредбом уређује обим и начин преузимања имовине, обавеза и запослених од Фонда за социјално осигурање војних осигураника у делу који се односи на пензијско и инвалидско осигурање, у Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (члан 1. став 1.); да ће, изузетно од послова пензијског и инвалидског осигурања из става 1. овог члана, Републички фонд ПИО обављати административно-техничке послове у вези са судским предметима по основу доспелих неизмирених новчаних потраживања војних корисника, насталих по основу делимичног усклађивања пензија и новчаних накнада, и водити посебну евиденцију о средствима неопходним за намирење по основу принудне наплате предметног дуга, која ће му бити благовремено обезбеђена (члан 1. став 2.); да су обим и начин преузимања имовине, обавеза и запослених из члана 1. став 1. ове уредбе утврђени Програмом о преузимању послова обезбеђивања и спровођења права из пензијског и инвалидског осигурања Фонда за социјално осигурање војних осигураника од стране Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део (члан 4.).

Програмом о преузимању послова обезбеђивања и спровођења права из пензијског и инвалидског осигурања фонда за социјално осигурање војних осигураника од стране републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање од 15. децембра 2011. године, одређено је: да Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање преузима од Фонда за социјално осигурање војних осигураника послове остваривања и коришћења права из пензијског и инвалидског осигурања, прописане чланом 79. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 101/10), осим обавеза прописаних чланом 79. став 5. тог закона (тачка 1.); да се настале, доспеле а неизмирене обавезе по војним прописима до ступања на снагу Закона не могу намиривати из средстава Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање нити са раздела Министарства одбране (тачка 1. став 1.).

5. Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд је закључио да подносилац своје тврдње о повреди овог права заснива на тврдњи да је Виши суд у Новом Саду произвољно применио меродавно право на његову штету, када је одбио као неоснован његов тужбени захтев. С тим у вези, Уставни суд још једном наглашава да је правилну примену материјалног 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 или процесног права била очигледно произвољна 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 изнетих уставноправних разлога, надлежан да цени повреду права из члана 32. став 1. Устава и са становишта примене материјалног права. На овакав закључак упућује и став Европског суда за људска права изражен у пресуди *Khamidov иројиив Русије*, 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 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.

Испитујући да ли је Виши суд у Новом Саду произвољно применио меродавно право на штету подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је, најпре, констатовао да је у предметном парничном поступку, у тужби поднетој 2010. године подносилац као туженог означио Фонд за социјално осигурање војних осигураника, као и да је пресудом из 2011. године тај фонд обавезан да накнади штету коју је, незаконитим радом, причинио подносиоцу, те да је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање обавестио парнични суд о правном следбеништву (насталом по окончању првостепеног поступка), а након тога и изјавио жалбу против ове пресуде. Надаље, Уставни суд је констатовао да је оспореном пресудом тужбени захтев овде подносиоца уставне жалбе за накнаду штете причињене у периоду од 1. јануара 2008. до 31. јула 2011. године правноснажно одбијен јер је Виши суд у Новом Саду оценио да Фонд за социјално осигурање војних осигураника није могао, у конкретном случају, да буде тужен, јер је штету тужиоцу причинио Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, на којом је, почев од 1. јануара 2008. године, било да усклађује пензије (врши повећања пензија) свим пензионерима, па и војним, на једнак начин и истом динамиком. Такође, Уставни суд је констатовао да је Виши суд у Новом Саду, следом свог става да је тужба морала да буде поднета (2010. године) против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, одбацио жалбу тог фонда коју је он изјавио као правни следбеник туженог.

У вези са наведеним, Уставни суд је, најпре, констатовао да су, ступањем на снагу Закона о Војсци Србије, престале да важе одредбе Закона о Војсци Југославије, којима је било одређено да се пензије војних осигураника усклађују у односу на плате професионалних војника и да прописе о усклађивању пензија на основу овог члана доноси савезни министар за одбрану (члан 261.). Уставни суд је, такође, констатовао да је одредбом члана 193. став 1. Закона о Војсци Србије створена обавеза надлежног фонда да, по службеној дужности, изнесе пензија војних осигураника остварених до дана ступања на снагу овог закона, као и оних остварених по ступању овог закона на снагу, врши по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање. Питање надлежности фонда у погледу исплате пензија и других новчаних давања и њихово усклађивање са војним законом и прописима донесеним на основу тог закона било је уређено одговарајућим подзаконским актом, уредбом, према којој је ове послове обављао Фонд за

социјално осигурање војних осигураника. Надаље, Уставни суд указује на то да је, на основу Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, почев од 1. јануара 2012. године преузео послове обезбеђивања и спровођења пензијског и инвалидског осигурања од Фонда за социјално осигурање војних осигураника за војна лица и цивилна лица на служби у Војсци. Истовремено, преузети су имовина, обавезе и запослени, у делу који се односи на послове пензијског и инвалидског осигурања, а које је Фонд за социјално осигурање војних осигураника до тог дана обављао на основу Уредбе о начину остваривања и престанку права из пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника („Службени лист СРЈ“, бр. 36/94, 42/02 и 23/09). Новом уредбом о војном социјалном фонду (Фонд за социјално осигурање војних осигураника) овај фонд је остао надлежан само за остваривање права ових лица из области обавезног здравственог осигурања, те је у односу само на средства за финансирање здравственог осигурања остао у правном промету носилац права, обавеза и одговорности. Тако, иако Фонд за социјално осигурање војних осигураника није престао да постоји изменама позитивних прописа, део његових дотадашњих надлежности и обавеза (послови пензијског и инвалидског осигурања) су 1. јануара 2012. године прешли на друго правно лице – Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање.

Примењујући изнето, Уставни суд је, у околностима конкретног случаја, оценио да становиште Вишег суд у Новом Саду да је тужба у предметном парничном поступку, која је поднета 2010. године, морала да буде поднета против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, јер је на њега још 2008. године прешла обавеза да врши усклађивање износа пензија за све осигуранике (и војне), није засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавних правних прописа, већ на произвољној примени материјалног права, а на штету подносиоца.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је оспореном пресудом Вишег суда у Новом Саду подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 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), усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да су, у конкретном случају, последице учињене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене пресуде Вишег суда у Новом Саду и одређивањем да тај суд у поновном поступку поново одлучи о жалбама изјављеним против пресуде Основног суда у Новом Саду П. 59416/10 од 8. децембра 2011. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

Будући да је усвојио уставну жалбу, утврдио повреду права на правично суђење, те поништио оспорену пресуду, Уставни суд није разматрао наводе уставне жалбе о повреди права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

6. У погледу захтева за накнаду трошкова уставносудског поступка, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да, у смислу одредбе члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на становиште које је изражено, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

7. С обзиром на све наведено, 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-2916/2016 од 18. априла 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Задатак Уставног суда да утврди да ли је поступак који је претходио изјављивању уставне жалбе у целини био правичан, подразумева и то да води рачуна о томе под којим околностима су прибављени докази, на који начин су изведени, као и да ли је право на одбрану подносиоца уставне жалбе, одбијањем битног доказног предлога, било значајно оштећено.

Уставни суд је оценио да у оспореној пресуди, којом је правноснажно окончан дисциплински поступак, нису изнети уставноправно прихватљиви разлози због којих је одлучено да се не саслуша као сведок ни једно лице које је дало писану изјаву, иако је одлука о дисциплинској одговорности подносиоца заснована на тим писаним изјавама запослених који су присуствовали спорном догађају, у форми службених белешки, који нису били саслушани као сведоци на усменој расправи пред дисциплинском комисијом, нити је подносилац имао прилику да им усмено поставља питања, а читање службених бележака на усменој расправи представљало је извођење доказа нејавним исправама, које се нису могле уподобити усменим исказима сведока и подносилац је током целог поступка указивао на неопходност извођења доказа саслушањем предложених сведока јер је намеравао да тиме докаже да није извршио теже повреде дужности које су му стављене на терет. Изостанак таквих разлога довео је, у конкретном случају, до неоправданог ограничења могућности подносиоца уставне жалбе да изнесе доказе и аргументе у прилог своје одбране, што је неспојиво са гаранцијама правичног суђења. Стога поступак који је претходио уставносудском поступку у целини посматрано није био правичан, те је оспореном пресудом Управног суда подносиоцу повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, а штетне последице утврђене повреде права могу се отклонити једино

поништавањем пресуде и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе против коначног решења управног органа.

Како ће о тужби подносиоца уставне жалбе бити поново одлучивано на основу одлуке Уставног суда, то је преурањен захтев подносиоца за накнаду материјалне штете, па је исти одбачен.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. С. и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 3701/14 од 8. марта 2017. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 3701/14 од 8. марта 2017. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства правде и државне управе – Управа за извршење кривичних санкција број 116-04-328/13-03 од 10. јануара 2014. године.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

О б р а з л о ж е њ е

1. В. С. из Крушевца поднео је Уставном суду, 26. априла 2017. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 3701/14 од 8. марта 2017. године, због повреде права на правично суђење, посебних права окривљеног, права на правну сигурност у казненом праву, права на једнаку заштиту права и на правно средство, права на имовину и права на рад, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 33. ст. 2, 5. и 8, члана 34. став 3, чл. 36, 58. и 60. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да су подносилац и његов пуномоћник у току целог поступка који је претходио уставној жалби захтевали да, осим Д.Б. и С.С, као сведоци на усменој расправи буду саслушана и остала лица која су присуствовала спорном догађају; да је реч о колегама подносиоца који су дали само изјаве у форми површних и сажетих службених бележака, које су прочитане на усменој расправи; да је другостепени орган образложио одбијање доказног предлога да се наведена лица саслушају као сведоци, погрешним позивањем на члан 128. раније важећег Закона о општем управном поступку, који се односио на странке, а не на сведоке, као и позивањем на члан 132. поменутог закона, који је, у конкретном случају, управо налагао да подносилац своја права и интересе оствари и заштити на усменој расправи, непосредним испитивањем као сведока наведених лица, која нису учествовала у дисциплинском поступку; да је подносилац

практично оглашен одговорним само на основу исказа једног сведока, и то Д.Б. који је поднео иницијативу за покретање дисциплинског поступка.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди да су оспореном пресудом Управног суда подносиоцу повређена означена уставна права и поништи оспорену пресуду. Тражена је накнада материјалне штете, у опредељеном новчаном износу, у висини трошкова управног поступка и управног спора и изречене дисциплинске казне, као и накнада нематеријалне штете, у опредељеном новчаном износу, због повреда означених уставних права.

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, из списка предмета Министарства правде и државне управе – Управа за извршење кривичних санкција – Васпитно-поправни дом Крушевац број 116-4/5-8 и приложене документације, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Начелник Службе за обезбеђење Васпитно-поправног дома Крушевац Д.Б. поднео је 13. маја 2013. године управнику тог дома иницијативу број 372-1 за покретање дисциплинског поступка против подносиоца уставне жалбе. У иницијативи, у којој је изнео сопствено виђење спорног догађаја од 11. маја 2013. године, начелник је, поред осталог, навео да је наредио свим радницима Службе за обезбеђење, који су присуствовали том догађају, да напишу службене белешке поводом тог догађаја. Исто лице је 11. маја 2013. године сачинило службену белешку идентичне садржине као и иницијатива, која је заведена 13. маја 2013. године.

Поступајући по налогу начелника Службе за обезбеђење, десеторо запослених у Служби је сачинило службене белешке о спорном догађају, и то З.Т, Р.Д, Р.П, С.Ђ, Б.М. и С.С. дана 11. маја 2013. године, Б.К. 11./12. маја 2013. године, Н.К. дана 12. маја 2013. године, М.М. 13. маја 2013. године, док је Б.П. сачинио белешку 10. маја 2013. године, наводећи да се спорни догађај десио 10. маја 2013. године. Наведене службене белешке су заведене 13. маја 2013. године²¹.

21 Изјаве запослених дате на службеним белешкама нису биле у потпуности међусобно конзистентне. У писаној изјави запосленог С.Ђ. није наведено да се подносилац смејао и да је одбио да поступи по налогу руководиоца, већ „да га је начелник разрешио дужности јер се из здравствених разлога није осећао способним да обавља послове и задатке који су постављени пред њега, да је подносилац тражио да иде на боловање, што му је и омогућено“.

Управник Васпитно-поправног дома Крушевац Управе за извршење кривичних санкција Министарства правде и државне управе је, на основу иницијативе начелника Службе за обезбеђење, донео закључак број 116-4/5 од 13. маја 2013. године о покретању дисциплинског поступка против подносиоца уставне жалбе, због учињених тежих повреда дужности из радног односа из члана 109. став 1. тачка 1) у вези са тач. 2) и 14) Закона о државним службеницима и тежих повреда радних обавеза и дужности из члана 266. став 3. тач. 11) и 15) Закона о извршењу кривичних санкција. У образложењу закључка је наведен чињенични опис радњи извршења које су подносиоцу стављене на терет, а који у потпуности одговара исказу који ће начелник Службе дати на усменој јавној расправи од 20. августа 2013. године.

Подносилац уставне жалбе је у службеној белешци од 16. маја 2013. године, упућеној управнику Дома, поред осталог, навео „да је беспоговорно извршио наредбе начелника, да се није смејао, да је поступао ревносно, да му се начелник бахато обраћао, не ословљавајући га по пропису, са намером омаловажавања његове личности, да му је у току извршења наредбе из чиста мира упутио речи „немој да се смејеш“ и „ако ти је смешно, можеш да идеш кући“, да му се здравствено стање услед таквих поступака нагло погоршало, на ближе описани начин, због чега је био принуђен да се без одлагања упути лекару ради прегледа, који му је констатовао ближе описане тегобе, преписао терапију и отворио боловање до даљњег“, о чему је приложио медицинску документацију, која се не налази у списима предмета.

На усменој јавној расправи одржаној 8. августа 2013. године, на којој су изведени докази читањем поменутих службених белешака, подносилац је предложио да се у својству сведока саслуша начелник Д.Б. као подносилац иницијативе за покретање поступка, сви запослени који су дали изјаве на службеним белешкама и С.С. који је био присутан на пријавници приликом спорног догађаја, као и да се изврши увид у годишњи план и програм обуке и у књигу обилазака у којој се евидентира контролна делатност. Дисциплинска комисија је прихватила доказне предлоге подносиоца, осим да се као сведоци саслушају запослени који су написали поменуте службене белешке, јер су „доставили“ службене белешке које су прочитане на расправи. На усменој јавној расправи одржаној 20. августа 2013. године саслушани су као сведоци С.С. и Д.Б.

Решењем Министарства правде и државне управе – Управа за извршење кривичних санкција – Васпитно-поправни дом Крушевац број 116-4/5-8 од 16. септембра 2013. године подносилац уставне жалбе је оглашен одговорним „зато што се дана 11. маја 2013. године, радећи у другој смени, недолично и увредљиво понашао према свом руководиоцу – начелнику Службе за обезбеђење, који је вршио контролу рада стражарских одељења, вређајући и омаловажавајући га, пред осталим запосленим у Служби за обезбеђење, понашајући се при том неумесно и смејући се, док се налазио испред строја

Такође, ни у писаним изјавама запослених Б.М. и Р.Д. није наведено да се подносилац смејао, док у писаној изјави запосленог Б.К. није наведено да је начелник рекао подносиоцу да напише службену белешку.

запослених из обезбеђења, за време док је начелник објашњавао како ће се спроводити stroj, почев од смотре до примопредаје смене, чиме је уз незаконит рад, реметио обуку и извршавање налога претпостављеног, деградиралући га, а на опомену начелника Службе да се уозбиљи и да престане са смехом, јер би као вођа смене, својим понашањем, требало дати узор целом стражарском одељењу, одговорио му је „Смејем се, јер су ми сви леви“, настављајући да омета рад и обуку осталих запослених у наведеној служби, својим недоличним и увредљивим понашањем, непримерним смехом, правећи при том разне гримасе, чиме је ометао рад примарне Службе у Дому и интегритет претпостављеног, да би га након другог упозорења, начелник Службе, удаљио са обуке, на шта му је он одговорио да је на боловању, а на речи начелника да због оваквог понашања напише службену белешку, исто игнорисао и напустио обуку и установу, те није поступио по налогу, односно изричитој наредби претпостављеног, уз омаловажавање претпостављеног, пред осталим запосленима из Службе“, чиме је извршио теже повреде дужности из радног односа из члана 109. став 1. тачка 1) у вези са тач. 2) и 14) тог става Закона о државним службеницима – неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног у вези са незаконитим радом, као и недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама и сарадницима, и теже повреде радних обавеза и дужности из члана 266. став 3. тач. 11) и 15) Закона о извршењу кривичних санкција – недолично, насилничко или увредљиво понашање према руководиоцу, сарадницима или странкама, као и непоступање по наредби руководиоца. Изречена му је дисциплинска казна – новчана казна у износу од 30% од месечне плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању од три месеца.

У образложењу првостепеног решења је, поред осталог, наведено: да је начелник Службе за обезбеђење 11. маја 2013. године вршио контролу рада стражарских одељења, међу којима је била и смена, чији је вођа био подносилац уставне жалбе, како би се увежбали детаљи стројеве обуке, који се односе на постројавање и предају рапорта, у циљу унапређења рада Службе, као и припрема за дан Дома, који се ближио; да је на основу свих доказа који су изведених на усменим расправама, који су цењени појединачно и у њиховој међусобној вези, утврђено да се подносилац том приликом понашао на начин који је описан у диспозитиву решења; да је дисциплинска комисија ценила исказе свих „сведока“, како оних који су саслушани, тако и оних који су дали изјаве кроз службене белешке, које су прочитане у току поступка; да је дисциплинска комисија закључила да је исказ сведока Д.Б, начелника Службе за обезбеђење, јасан и недвосмислен, поклањајући му поверење у делу који се односи на незаконит рад и неизвршавање налога претпостављеног од стране подносиоца, уз недолично и увредљиво понашање, из разлога што је све то потврђено и „исказима“ – службеним белешкама запослених из те службе, који су присуствовали спорном догађају; да је сведок С.С. изјавио да није чуо вербални конфликт начелника и подносиоца, нити било шта од разговора који је вођен; да се не може прихватити тврдња подносиоца да

му тога дана није било добро, јер о томе није обавестио претпостављеног, нити било кога од колега, што је свакако требало да учини због специфичне природе установе, старосне популације која је тамо смештена, као и могућности стварања несагледивих последица, ако са таквим здравственим стањем (повишеним притиском, вртоглавицом, подрхтавањем) настави да ради и преузме смену; да је стога навод подносиоца да се радило о прављењу гримаса као последици лошег здравственог стања срачунат на умањење или искључење дисциплинске одговорности; да тврдња подносиоца да је заправо он тај који је био омаловажаван није поткрепљена чињеницама и изведеним доказима, већ је једино утврђено да је подносилац омаловажавао начелника, што се може закључити и из службених бележака које се налазе у списима предмета.

Подносилац је, у жалби изјављеној против наведеног првостепеног решења, истакао: да је првостепени орган одбио предлог одбране да се на усменој расправи као сведоци непосредно саслушају запослени који су присуствовали спорном догађају; да је тај орган, како би избегао њихово саслушање као сведока, „наложио“ запосленима да дају писане изјаве на наведене околности, и то ван поступка, које је касније користио као доказе у поступку; да су грубо повређена начела непосредности и контрадикторности, а подносилац онемогућен да се користи својим правом на одбрану јер није могао непосредно да поставља питања сведоцима; да није оцењена медицинска документација, коју је приложио уз службену белешку од 16. маја 2013. године, из које произлази да се дана 11. маја 2013. године обратио лекару ради пружања медицинске помоћи, да му је том приликом одређена терапија и отворено боловање, на којем је био од критичног догађаја до краја јуна 2013. године, што је евидентирано у управи.

Решењем Министарства правде и државне управе – Управа за извршење кривичних санкција број 116-04-328/13-03 од 10. јануара 2014. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца и потврђено наведено првостепено решење од 16. септембра 2013. године. Другостепени орган је нашао да су у првостепеном поступку изведени сви релевантни докази и да је несумњиво утврђено да је подносилац извршио теже повреде дужности из радног односа за које је оглашен одговорним, на начин који је описан у диспозитиву првостепеног решења. У образложењу другостепеног решења је, поред осталог, наведено: да из извештаја Здравственог центра Крушевац произлази да се подносилац јавио лекару 11. маја, а не 10. маја 2013. године, односно након спорног догађаја, што значи да није потврдио да му је било лоше пре спорног догађаја; да је лекарска документација „сумњива“ због тога што је из „обраћања Здравственом центру Крушевац за тумачење“ утврђено да није могуће да се пацијент јави 11. маја 2013. године, а да се протокол води под 10. мајем 2013. године, као и због тога што се види факсимил лекара који је у том периоду био на годишњем одмору; да ничим нису поткрепљене тврдње подносиоца да се радило о болним гримасама и тиковима, а не о подсмеху начелнику; да је подносилац, ако се тога дана заиста осећао лоше и да му је, као што је навео у својој одбрани, и код куће било лоше, требало о томе

одмах да обавести претпостављеног или неког од колега, што није учинио; да уколико су и тачни наводи везани за здравствено стање подносиоца, то би била озбиљна препрека за његов рад, посебно јер је реч о Служби за обезбеђење и о вођи смене са вишегодишњим искуством, који не би смео да препусти случају да ради са штићеницима и остане у ноћној смени са озбиљним здравственим тегобама, што би могло да са несагледивим последицама угрози сигурност људи и имовине у Дому; да је подносилац напустио обуку јер му је било смешно „што су сви запослени лепа“; да из свих службених бележака запослених – „сведока“ произлази да се подносилац смејао током обуке, да је недоличним поступцима одуговлачио и реметио обуку, као и извршавање наредбе претпостављеног; да је у првостепеном решењу јасно наведено који део исказа сведока Д.Б. је прихваћен, а који део исказа нико од „сведока“ није чуо, нити је хтео да потврди „озбиљне увреде“ подносиоца упућене том сведоку.

Разматрајући наводе жалбе да првостепени орган није непосредно саслушао „сведоке“, већ је користио њихове писане изјаве, чиме је повредио начела непосредности и контрадикторности, другостепени орган је навео: да је првостепени орган спровео посебан испитни поступак, у складу са чланом 132. раније важећег Закона о општем управном поступку; да, сагласно члану 128. тог закона, странка даје своју изјаву, по правилу, усмено, а може је дати и писмено; да су на одржаној усменој расправи „странке“ давале изјаве и усмено и писмено, што није у супротности са поменутиим законом; да подносилац и његов пуномоћник нису током испитног поступка ставили примедбе на службене белешке; да су сви „сведоци“, који имају појма о спорном догађају, дали своје писане изјаве; да нису непосредно саслушани у поступку због тога што су се о околностима случаја већ изјаснили, што је од тада је прошло доста времена и што би се тиме одуговлачио поступак.

Подносилац је у тужби којом је покренуо управни спор, као и претходно у жалби, поновио да му је повређено право на одбрану тиме што је одбијен предлог за саслушање бројних сведока чије су писане изјаве коришћене у поступку, а да све што му је стављено на терет произлази из „усамљеног“ исказа сведока Д.Б. који је иницирао покретање дисциплинског поступка. Истакао је да инсистира на непосредном саслушању сведока из разлога што „папир не може да поцрвени, а човек поцрвени кад не говори истину“.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 3701/14 од 8. марта 2017. године одбијена је тужба подносиоца поднета против наведеног другостепеног решења. По оцени тог суда, другостепени орган је донео побијано решење без повреде правила поступка, на основу правилно и потпуно утврђеног чињеничног стања и правилном применом материјалног права, дајући довољне и јасне разлоге.

4. Одредбом члан 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 одредбе следећих закона:

Законом о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 и 99/14) прописано је: да теже повреде дужности из радног односа јесу неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног (члан 109. тачка 1)); незаконит рад (...) (тачка 2)); недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима (тачка 14)); да се на остала питања вођења дисциплинског поступка примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (члан 114. став 4.).

Законом о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 72/09 и 31/11) било је прописано: да се поред тежих повреда радних обавеза и дужности утврђених законом којим се уређују радни односи у државним органима, тежом повредом радних обавеза и дужности сматра и недолично, насилничко или увредљиво понашање према руководиоцу, сарадницима или странкама (тачка 11)) и непоступање по наредби руководиоца (тачка 15)) (члан 266. став 3.); да дисциплински поступак против запослених унутар завода води дисциплинска комисија коју именује директор Управе, на предлог управника завода, да о дисциплинској одговорности одлучује управник, на предлог дисциплинске комисије (члан 267. став 1.).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 3/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) 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 се пре доношења решења странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења (члан 9. став 1.); да које ће чињенице узети као доказане одлучује овлашћено службено лице по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка (члан 10.); да се пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе (члан 125. став 1.); да странка даје своју изјаву, по правилу, усмено, а може је дати и писмено (члан 128. став 1.); да се посебан испитни поступак спроводи кад је то потребно ради утврђивања одлучних чињеница и околности које су од значаја за разјашњење управних ствари или ради давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе (члан 132. став 1.); да странка има право да учествује у испитном поступку и, ради остварења циља поступка, да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе (став 1.), да је службено лице које води поступак дужно да пружи могућност странци да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку и о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а с његовом дозволом и непосредно, као и да се упозна

с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни (став 3.) (члан 133.); да сведок може бити свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и које је у стању да то своје опажање саопшти (члан 163. став 1.); да се сведоци саслушавају појединачно, без присуства сведока који ће се доцније саслушати (став 1.), те да службено лице које води поступак може саслушаног сведока поново саслушати, а сведоке чији се искази не слажу може суочити (став 3.) (члан 167.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да поступак који је правноснажно окончан оспореном пресудом Управног суда није био правичан због тога што је одлука о његовој дисциплинској одговорности заснована на службеним белешкама запослених, који су присуствовали спорном догађају, а нису били саслушани као сведоци на усменој расправи пред дисциплинском комисијом, нити је подносилац имао прилику да им усмено поставља питања. Подносилац је током целог поступка истицао неопходност извођења доказа саслушањем предложених сведока јер је намеравао да тиме докаже да није извршио теже повреде дужности из радног односа које су му стављене на терет.

Уставни суд подсећа да захтеви права на правично суђење не постављају никаква правила о томе које би доказне предлоге надлежни органи или судови требало да прихвате или на који начин би требало да оцењују доказе. Међутим, Уставни суд указује на то да је обавеза надлежних органа и судово да, у циљу остваривања правичног суђења, странци против које се води дисциплински поступак омогуће да износи доказе којима би поткрепила своје наводе, а поготово оне од којих зависи одлука о њеној одговорности. Право на правично суђење не може се сматрати делотворним ако захтеви и изјашњења странака нису стварно „саслушани“ тј. ако нису прописно испитани. Стога постоји дужност да се образложе разлози због којих је одлучено да се не изведу докази које је странка предложила. Мера до које се примењује дужност давања образложења разликује се према природи одлуке и треба је утврдити према околностима сваког предмета. Задатак Уставног суда у овом предмету је да утврди да ли је поступак који је претходио изјављивању уставне жалбе у целини био правичан, у смислу одредбе члана 32. став 1. Устава, што подразумева да води рачуна о томе под којим околностима су прибављени докази, на који начин су изведени, као и да ли је право на одбрану подносиоца уставне жалбе, одбијањем његовог доказног предлога, било значајно оштећено.

Уставни суд је констатовао да је једини сведок у поступку пред дисциплинском комисијом који је потврдио да се спорни догађај десио на начин који је описан у диспозитиву првостепеног решења био Д.Б, начелник Службе за обезбеђење, који је поднео иницијативу за покретање дисциплинског поступка против подносиоца, уз коју је приложио службене белешке које су, по његовом налогу, сачинили запослени у тој служби, непосредно по инкриминисаном догађају којем су присуствовали. При томе су наведене службене белешке имале утицаја на одлуку о дисциплинској одговорности подносиоца јер је исказ сведока Д.Б. био прихваћен у оној мери у којој се

у основи поклапао са изјавама запослених датим на тим службеним белешкама.

Имајући у виду значај тих службених бележака на коначан исход дисциплинског поступка, Уставни суд сматра да је потребно указати на то да је Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) у предмету који се односио на дисциплински поступак против полицијског службеника, применио начелно правно становиште, заузето у контексту кривичног поступка, да се сви докази по правилу морају извести у присуству окривљеног на јавној расправи у циљу поштовања права на контрадикторан поступак (ЕСЉП, пресуда *Вањак њроџив Хрвајтске*, од 14. јануара 2010. године, број 29889/04, став 49.). Право на одбрану, по правилу, захтева да се окривљеном мора на примерен и правилан начин пружити могућност да се суочи са сведоком и да га испитује, било док овај даје свој исказ или у каснијој фази поступка (ЕСЉП, пресуда *Isgrò њроџив Иџалије*, од 19. фебруара 1991. године, Серија А број 194-А, став 34.). Ипак, Европски суд је допустио одступања од тог захтева наводећи да то не значи да исказ „сведока“, да би био признат као доказ, увек мора бити дат на суду и јавно, јер се то, изузетно, може показати као немогуће у одређеним случајевима (ЕСЉП, пресуда *Asch њроџив Аусџрије*, од 26. априла 1991. године, Серија А број 203, став 27.). Дакле, није искључено да постоје ситуације када је могуће и потребно донети одлуку о дисциплинској одговорности државног службеника, којем није била пружена прилика да на усменој расправи испита и да се суочи са лицем, чија је писана изјава изведена као доказ у поступку и саставни је део списка предмета. Тада би право на правично суђење било задовољено тиме што је странци против које се води дисциплински поступак пружена могућност да изнесе примедбе на писане изјаве на које се дисциплински орган позвао у својој одлуци.

Уставни суд је потом констатовао да је раније важећим Законом о општем управном поступку, чије одредбе су се, сагласно члану 114. став 4. Закона о државним службеницима, примењивале на питања вођења дисциплинског поступка, било прописано да се као докази могу употребити сва средства подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају поједином случају, при чему службено лице самостално и по начелу слободне оцене доказа утврђује чињенице. Стога није било процесних препрека да се чињенично стање у дисциплинском поступку утврђује и на основу службених бележака, које су, ван тог поступка, сачинили запослени који су присуствовали спорном догађају. Са становишта права на правично суђење, на првом месту било је битно да је подносиоцу уставне жалбе омогућено да се упозна са садржајем тих бележака и да се о њима изјасни. Након што је то учињено на усменој расправи одржаној 8. августа 2013. године, подносилац је оспорио те доказе, предлажући да се на следећу расправу позову и непосредно саслушају као сведоци сви запослени који су сачинили службене белешке. Дисциплинска комисија је одбила тај доказни предлог, а подробније разлоге за то изнео је другостепени орган, који је сматрао да није било потребно саслушати запослене као сведоке, јер су се они о околностима спорног

догађаја већ изјаснили у тим белешкама, „од када је прошло доста времена“, „на које подносилац није имао примедба“, а „тима би се и одуговлачио поступак“. При томе су оба управна органа запослене који су своје изјаве о спорном догађају дали на службеним белешкама изједначили са сведоцима у поступку, док их је другостепени орган додатно означио и као странке у поступку. Управни суд је у оспореној пресуди у потпуности прихватио разлоге другостепеног органа, не дајући друге разлоге за своју оцену.

Испитујући да ли су изнети уставноправно прихватљиви разлози због којих није прихваћен доказни предлог подносиоца, Уставни суд је најпре констатовао да наведена лица која су саставила службене белешке нису била сведоци ни странке, нити су у било ком својству учествовала у поступку. Наиме, сведоци су били само Д.Б. и С.С. који су своја сазнања о спорним чињеницама изнели усмено на расправи пред дисциплинском комисијом, док је једина странка био подносилац уставне жалбе против кога је тај поступак покренут и вођен. Читање службених бележака на усменој расправи представљало је извођење доказа нејавним исправама, које се нису могле уподобити усменим исказима сведока. Приликом оцене да ли је запослене који су саставили службене белешке требало накнадно саслушати као сведоке у поступку, Уставни суд сматра да је било потребно узети у обзир начин и околности под којима су те белешке прибављене. Наведена лица су се о спорном догађају изјаснила, пре покретања дисциплинског поступка, у одсуству подносиоца, по налогу свог претпостављеног који је тврдио да је подносилац према њему предузео радње извршења тежих повреда дужности из радног односа, за које је касније оглашен одговорним. Дакле, наведене писане изјаве није прибавила дисциплинска комисија која је спровела дисциплински поступак, нити надлежни орган у неком другом поступку, већ лице у чијем интересу је било да се утврди дисциплинска одговорност подносиоца. При таквом стању ствари, дисциплинска комисија није могла да процени да ли писане изјаве одговарају правом садржају чулног опажања лица која су их дала. Насупрот томе, положај сведока у управном поступку је пружао гаранције да ће приликом саслушања бити искључен евентуални утицај лица које је тражило састављање тих писаних изјава. Уз то, нису дати оправдани разлози због којих је направљена разлика између, са једне стране, начелника Службе за обезбеђење, чија је службена белешка о критичном догађају, такође, изведена као доказ, али је он и поред тога касније саслушан као сведок у поступку, и, са друге стране, десеторо запослених у тој служби, у чијем присуству је подносилац наводно предузео радње извршења, од којих ни један није саслушан као сведок у поступку, већ су само прочитане њихове службене белешке. Коначно, Уставни суд је нашао да није уверљив закључак другостепеног органа да је предложени доказ био усмерен на одуговлачење поступка, имајући у виду да је подносилац већ на првој усменој расправи, која одржана три месеца након спорног догађаја, предложио да се у својству сведока саслушају запослени у Васпитно-поправном дому Крушевац, што је подразумевало да је дисциплинска комисија, образована у оквиру тог

дома, могла једноставније да обезбеди њихово учешће и правовремено саслушање у поступку.

Уставни суд је додатно приметио да је оцена другостепеног органа о томе да је „сумњива“ медицинска документација, коју је приложио подносилац, заснована на „обраћању Здравственом центру Крушевац за тумачење“, при чему није прецизирано о каквом се документу ради, нити је исти претходно изведен као доказ на усменој расправи, а не налази се ни у списима предмета првостепеног органа, већ се први пут спомиње у образложењу другостепеног решења.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да нису изнети уставноправно прихватљиви разлози због којих је одлучено да се ни једно лице које је дало писану изјаву, под претходно описаним околностима, не саслуша као сведок. Изостанак таквих разлога довео је, у конкретном случају, до неоправданог ограничења могућности подносиоца уставне жалбе да изнесе доказе и аргументе у прилог своје одбране, што је неспојиво са поменутиим гаранцијама правичног суђења. Стога је Уставни суд утврдио да поступак који је претходио уставносудском поступку у целини посматрано није био правичан, те је оспореном пресудом Управног суда подносиоцу повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је, сагласно члану 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучио 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 Крагујевцу У. 3701/14 од 8. марта 2017. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства правде и државне управе – Управа за извршење кривичних санкција број 116-04-328/13-03 од 10. јануара 2014. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

6. С обзиром на то да је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорену пресуду, Уставни суд није посебно разматрао наводе уставне жалбе о повреди осталих уставних права, чије се повреде истичу.

7. Како ће о тужби подносиоца уставне жалбе бити поново одлучивано, Уставни суд је оценио да је преурањен захтев подносиоца којим је тражио да се утврди право на накнаду материјалне штете, решавајући као у тачки 3. изреке, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

8. Полазећи од свега наведеног, 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.

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(пореско-управни поступак и управни спор)**

Полазећи од тога да је је надлежност Пореске управе прописана одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, да се испуњеност услова за остваривање права на повраћај пореза на додату вредност уређује Законом о порезу на додату вредност, те да је Пореска управа у предметном поступку надлежна искључиво да цени да ли су ти услови испуњени и да ли су приложени сви потребни докази уз захтев и да је подносилац уставне жалбе поднео пореском органу захтев за повраћај пореза на додату вредност, који је правноснажно одбијен као неоснован, Уставни суд сматра да је оцена дата у оспореном акту, као и у нижестепеним актима произвољна, односно да је примена права била очигледно арбитрерна, на штету подносиоца уставне жалбе, јер су порески органи, а потом и суд у управном спору, оценили да је захтев подносиоца за повраћај ПДВ неоснован тако што су ценили да ли је подносилац током стечајног поступка поступао сагласно одредбама Закона о стечају, због чега нема право на повраћај ПДВ, али без упуштања у оцену да ли су испуњени услови прописани Законом о порезу на додату вредност за остваривање права на повраћај ПДВ, чиме је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Стога је Суд усвојио уставну жалбу, поништио оспорену пресуду и одредио да Управни суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца изјављеној против коначног решења Министарства финансија – Пореска управа, не прејудуцирајући коначан исход предметног управносудског поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба стечајне масе стечајног дужника Ф. а.д. Г. М. у стечају и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 15340/16 од 14. фебруара 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 15340/16 од 14. фебруара 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Пореска управа – Сектор за пореско-правне послове и координацију – Регионално одељење за другостепени поступак број 400-433-02-00419/2016-14001 од 6. октобра 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Стечајна маса стечајног дужника Ф. а.д. Г. М. у стечају, чији је законски заступник стечајни управник Н. Ш. из Новог Сада, је 17. априла 2018.

године, преко пуномоћника М. Л. и М. П, адвоката из Новог Сада, Уставном суду поднела уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 15340/16 од 14. фебруара 2018. године, због повреде начела и права из чл. 4, 32, 36, 58. и 84. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је поступањем пореских органа погрешно примењено материјално право и нарушено начело поделе власти, јер су порески органи себи дали овлашћење да цене законитост поступка који је у искључивој судској надлежности, односно да је привредни суд искључиво надлежан да за све радње, почев од испитивања разлога за отварање стечајног поступка до доношења одлуке о отварању стечаја, спровођење поступка, доношење свих аката током стечајног поступка, контролу законитости и правилности вођења стечајног поступка, свих одлука и радњи стечајног дужника и осталих органа стечаја – стечајног управника, скупштине поверилаца, одбора поверилаца и др, као и за све судске поступке који се по било ком основу покрећу или воде у односу на стечајног дужника; да пореска управа нема законско овлашћење да цени примену Закона о стечају, па ни за тврдњу да је подносилац незаконито радио током стечајног поступка, супротно Закону о стечају; да Привреди суд у Чачку ни једним својим актом, одлуком или радњом није констатовао било какву незаконитост у спровођењу стечајног поступка или исказао противљење да стечајни дужник послује током спровођења стечаја, а да је стечајни дужник управо обављао послове у економском интересу како стечајног дужника, тако и поверилаца, те да је и одбор поверилаца препоручио и сагласио се са даљим обављањем делатности; да је стечајни дужник обављао делатност, процес рада и производње, своју робу извезао ино партнерима са којима има закључене уговоре и уредно платио ПДВ и Пореској управи приложио све доказе уз поднети захтев за повраћај пореза на додату вредност, који су прописани Законом о порезу на додату вредност; да је Агенција за лиценцирање стечајних управника оценила да не постоје неправилности у раду стечајног управника, а поводом притужбе Министарства финансија – Пореска управа – Централна, те да је притужба неоснована.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Решењем Министарства финансија – Пореска управа – Филијала Горњи Милановац број 041-433-02-00468/2016-I4C01 од 29. фебруара 2016. године одбијен је као неоснован захтев Ф. а.д. Г. М. у стечају за повраћај пореза на додату вредност за период од 1. јуна 2015. до 30. јуна 2015. године, са образложењем да стечајни дужник обавља пословну делатност и тиме одуговлачи и продужава стечајни поступак.

Решењем Министарства финансија – Пореска управа – Сектор за пореско-правне послове и координацију – Регионално одељење за другостепени поступак број 400-433-02-00419/2016-14001 од 6. октобра 2016. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца уставне жалбе – стечајне масе стечајног дужника Ф. а.д. Г. М. у стечају изјављена против првостепеног решења, са образложењем да је стечајни дужник обављао пословну делатност, а не послове прописане одредбама члана 27. став 10) и члана 28. Закона о стечају, због чега нису испуњени услови за повраћај ПДВ.

Против наведеног коначног управног акта подносилац је 4. новембра 2016. године поднео тужбу, која је одбијена као неоснована оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 15340/16 од 14. фебруара 2018. године. У образложењу оспорене пресуде је наведено да је правилно одлучио тужени орган када је одбио жалбу подносиоца, правилном применом чл. 28. и 52. Закона о порезу на додату вредност, јер је стечајни дужник током стечајног поступка обављао послове супротно одредбама Закона о стечају, због чега нема право на повраћај ПДВ.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац, поред осталог, указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право на независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега.

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона:

Законом о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14 и 142/14) било је прописано: да право на одбитак претходног пореза обвезник може да оствари ако добра набављена у Републици или из увоза, укључујући и набавку опреме, као и објеката за вршење делатности и економски дељивих целина у оквиру тих објеката (у даљем тексту: објекти за вршење делатности), односно примљене услуге, користи или ће их користити за промет добара и услуга, који је опрезив ПДВ, за који у складу са чланом 24. овог закона постоји ослобођење од плаћања ПДВ, који је извршен у иностранству, ако би за тај промет постојало право на одбитак претходног пореза да је извршен у Републици, да право на одбитак претходног пореза обвезник може да оствари ако поседује – рачун издат од стране другог обвезника у промету о износу претходног пореза, у складу са овим законом, документ о извршеном увозу добара у којем је исказан претходни порез и документ којим се потврђује да је исказани ПДВ плаћен приликом увоза, да у пореском периоду у којем су испуњени услови из

ст. 1. и 2. овог члана обвезник може да одбије претходни порез од дугованог ПДВ, и то – обрачунати и исказани ПДВ за промет добара и услуга, који је или ће му бити извршен од стране другог обвезника у промету, ПДВ који је плаћен приликом увоза добара, да право на одбитак претходног пореза настаје даном испуњења услова из ст. 1-3. овог члана, да право на одбитак претходног пореза може да оствари и порески дужник из члана 10. став 1. тач. 2) и 3) овог закона, под условом да је на накнаду за примљена добра и услуге обрачунао ПДВ у складу са овим законом и да примљена добра и услуге користи за промет добара и услуга из става 1. овог члана, као и порески дужник из члана 10. став 2. овог закона, под условом да поседује рачун претходног учесника у промету у складу са овим законом, да је по основу авансног плаћања, односно на накнаду за добра и услуге обрачунао ПДВ у складу са овим законом и да ће та добра и услуге користити за промет добара и услуга из става 1. овог члана, да обвезник може да оствари право на одбитак претходног пореза у року од пет година од истека године у којој је стекао ово право (члан 28.); да ако је износ претходног пореза већи од износа пореске обавезе, обвезник има право на повраћај разлике, да ако се обвезник не определи за повраћај из става 1. овог члана, разлика се признаје као порески кредит, да порески обвезник може да тражи повраћај неискоришћеног износа пореског кредита из става 2. овог члана подношењем захтева, најраније истеком рока за подношење пореске пријаве за текући порески период, да се повраћај из ст. 1. и 3. овог члана врши најкасније у року од 45 дана, односно у року од 15 дана за обвезнике који претежно врше промет добара у иностранство, по истеку рока за предају пореске пријаве, односно од дана подношења захтева из става 3. овог члана, да Влада Републике Србије прописује критеријуме на основу којих се утврђује шта се, у смислу овог закона, сматра претежним прометом добара у иностранство, да министар ближе уређује поступак остваривања права на повраћај ПДВ, као и поступак и услове за повраћај ПДВ уместо пореског кредита (члан 52.).

Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14 и 105/14) било је прописано: да Пореска управа, у оквиру послова државне управе, води првостепени и другостепени порески поступак, јединствени регистар пореских обвезника и пореско рачуноводство, процењује тржишну вредност непокретности у складу са законом, открива пореска кривична дела и прекршаје и њихове извршиоце, надлежном прекршајном суду подноси захтеве за покретање прекршајног поступка за пореске прекршаје, прекршаје прописане законом који уређује фискалне касе, прекршаје из области мењачког пословања и других послова сходно закону којим је уређено девизно пословање, као и прекршаје из области игара на срећу, издаје прекршајне налоге за ове прекршаје и обавља друге послове одређене овим законом, да Пореска управа самостално извршава послове из става 1. овог члана на целокупној територији Републике Србије (у даљем тексту: Република) и организује се тако да обезбеђује функционално јединство у спровођењу

пореских прописа (члан 11. ст. 1. и 2.); да Пореска управа – врши регистрацију пореских обвезника додељивањем ПИБ и води јединствен регистар пореских обвезника, води регистре у области мењачког пословања у складу са прописима којима се уређује девизно пословање, као и у области игара на срећу у складу са прописима којима се уређују игре на срећу, врши утврђивање пореза у складу са законом, врши пореску контролу у складу са законом, врши редовну и принудну наплату пореза и споредних пореских давања, открива пореска кривична дела и њихове извршиоце и у вези са тим предузима законом прописане мере, издаје прекршајне налоге, односно надлежном прекршајном суду подноси захтеве за покретање прекршајног поступка за пореске прекршаје, прекршаје прописане законом који уређује фискалне касе, прекршаје из области мењачког пословања и других послова сходно закону којим је уређено девизно пословање, као и прекршаје из области игара на срећу, одлучује о жалбама изјављеним против решења донетих у пореском поступку од стране организационих јединица Пореске управе, одлучује по правним лековима уложеним против пореских управних аката које од 1. јануара 2013. године донесе јединица локалне самоуправе у пореском поступку за изворне јавне приходе из члана 2а став 1. овог закона, стара се о примени међународних уговора о избегавању двоструког опорезивања, развија и одржава јединствени порески информациони систем, води пореско рачуноводство, планира и спроводи обуку запослених; врши надзор над применом закона и других прописа од стране њених организационих јединица и по извршеном надзору предузима мере у складу са законом којим је уређен општи управни поступак, врши унутрашњу контролу рада и понашања пореских службеника и намештеника у вези са радом и у случајевима када се утврди противправно поступање или понашање покреће и води одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности, обавља интерну ревизију свих организационих делова Пореске управе у складу са законом и међународним стандардима интерне ревизије у јавном сектору, пружа стручну помоћ пореским обвезницима у примени пореских прописа за порезе које утврђује, контролише и наплаћује, у складу са кодексом понашања запослених у Пореској управи, обезбеђује јавност у раду, издаје и одузима овлашћења за обављање мењачких послова, организује обуку и издаје сертификате за обављање мењачких послова, врши контролу мењачког и девизног пословања, у складу са прописима којим је уређено девизно пословање, као и контролу спољнотрговинског пословања и спречавања прања новца и финансирања тероризма, у складу са законом, обавља послове државне управе у области игара на срећу, у складу са прописима; обавља друге послове у складу са законом, обавља и друге послове на основу закључених уговора уз накнаду, у складу са законом (члан 160.).

Законом о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11, 71/12 и 83/14) било је прописано: да по отварању стечајни поступак спроводи суд по службеној дужности (члан 6.); да стечајни поступак спроводи суд одређен законом којим се уређује надлежност судова, да извршне радње у стечајном поступку спроводи стечајни судија у складу са овим законом (члан 15.);

да су органи стечајног поступка стечајни судија, стечајни управник, скупштина поверилаца и одбор поверилаца (члан 17.); да стечајни судија – одлучује о покретању претходног стечајног поступка, утврђује постојање стечајног разлога и одлучује о отварању стечајног поступка, именује и разрешава стечајног управника, одобрава трошкове стечајног поступка и обавезе стечајне масе пре њихове исплате, одређује износ прелиминарне и коначне накнаде трошкова и награде стечајног управника, одлучује о примедбама на радње стечајног управника, разматра предлог плана реорганизације и одржава рочиште за разматрање предлога плана реорганизације или одбацује предлог плана реорганизације, потврђује усвајање плана реорганизације или констатује да план реорганизације није усвојен, доноси решење о главној деоби стечајне масе, доноси друге одлуке и предузима друге радње одређене овим законом (члан 18.); да стечајни управник води послове и заступа стечајног дужника, осим ако је овим законом другачије одређено, да стечајни управник, као и лица која обављају послове стечајног управника у име организације која је посебним законом одређена да обавља послове стечајног управника, имају статус службеног лица у смислу одредаба Кривичног законика којима се регулише положај службеног лица, да стечајни управник има легитимацију коју издаје овлашћена организација, да стечајни управник легитимацију може да употребљава само за службене радње које предузима у границама својих законских овлашћења, да министар ближе прописује изглед, образац и садржину легитимације стечајног управника (члан 19.); да је стечајни управник нарочито дужан да предузме све неопходне мере за заштиту имовине стечајног дужника, укључујући и спречавање преноса имовине, њено печатење или одузимање уколико је то неопходно, као и радње побијања, ако би се побијањем увећала стечајна маса, да у року од 30 дана од дана именовања састави план тока стечајног поступка са предрачуном трошкова и временским планом, да започне пописивање имовине стечајног дужника у року од десет дана од дана именовања и оконча њено пописивање у року од 30 дана од дана именовања, да састави извештај о економско-финансијском положају стечајног дужника и да га достави стечајном судији, одбору поверилаца и овлашћеној организацији, да састави пореске билансе са стањем на дан отварања и дан окончања стечајног поступка, у складу са пореским прописима и да те билансе, са пореском пријавом, достави надлежном пореском органу у роковима предвиђеним пореским прописима, да без одлагања писменим путем обавести о отварању стечајног поступка све повериоце који су му у том тренутку познати уз навођење свих података из решења о отварању стечајног поступка, као и других података од значаја за повериоце, да без одлагања писменим путем обавести о отварању стечајног поступка све судове пред којима се воде извршни поступци, да уз сагласност стечајног судије, на терет стечајне масе, осигура имовину стечајног дужника, у целини или делимично, ако је то потребно ради њене заштите, да подноси стечајном судији и одбору поверилаца редован тромесечни извештај о току стечајног поступка и о стању стечајне масе, да подноси стечајном судији план

трошкова стечајног поступка и обавеза стечајне масе за наредни месец, да се стара о завршетку започетих, а незавршених послова стечајног дужника, у циљу остваривања највеће могуће вредности стечајног дужника, односно његове имовине, да даје мишљење о предлогу плана реорганизације када он није подносилац, да утврди основаност, обим и приоритет пријављених потраживања према стечајном дужнику, као и свих обезбеђења потраживања, да уновчи ствари и права стечајног дужника, у складу са овим законом, да састави нацрт решења за главну деобу стечајне масе и нацрт завршног рачуна, да изврши исплату повериоцима на основу решења о главној деоби, у делу у којем је решење постало правоснажно, у складу са овим законом, да достави завршни рачун, да заступа стечајног дужника, односно стечајну масу у покретању и вођењу судских, управних и других поступака, да поднесе предлог, захтев или други одговарајући акт надлежном органу стране државе као заступник стечајног дужника, којим између осталог захтева пленидбу, одузимање, заштиту или повраћај имовине стечајног дужника која се налази у иностранству или је под контролом тог органа или трећег лица које се налази под његовом јурисдикцијом, као и да сарађује са органима стране државе или страним представницима у складу са одредбама овог закона којима се регулише стечај са елементом иностраности, да обавести одговарајуће регистре о отварању стечајног поступка, у складу са законом, да обавља и друге послове који су предвиђени овим законом или су од интереса за успешно спровођење стечајног поступка, да је стечајни управник дужан да у вршењу својих послова пружа увид у свој рад овлашћеној организацији, те да обезбеђује неопходне податке и документацију, као и да сарађује у поступку вршења надзора над његовим радом, осим у случају када је за стечајног управника именована организација која је посебним законом одређена да врши послове стечајног управника, да стечајни управник може по потреби да консултује одбор поверилаца или стечајног судију о питањима везаним за стечајни поступак, да стечајни управник именован у претходном стечајном поступку врши послове одређене решењем о његовом именовану, да министар, на предлог овлашћене организације, доноси националне стандарде за управљање стечајном масом и кодекс етике (члан 27.); да се радње које предузима стечајни управник, а које имају или могу имати значајан утицај или последице на стечајну масу, као што су узимање кредита или зајма, набавка опреме веће вредности, издавање у закуп и друге сличне радње (у даљем тексту: радње од изузетног значаја), могу предузети уз обавештавање стечајног судије и уз добијање сагласности одбора поверилаца, да се побијање правних радњи стечајног дужника доношењем тужби или на други начин не сматра радњом од изузетног значаја, да радње од изузетног значаја у току претходног стечајног поступка стечајни управник предузима уз сагласност стечајног судије, да је стечајни управник дужан да писменим путем обавести о намеравању радњи од изузетног значаја стечајног судију најкасније 15 дана пре предузимања те радње, као и да свим члановима одбора поверилаца, односно стечајном судији у случају из става 2. овог члана, упути захтев за давање сагласности

за предузимање те радње у истом року, да у случајевима изузетне хитности рок из става 3. овог члана може бити и краћи, али не краћи од три дана, под условом да ниједан члан одбора поверилаца писменим путем или на седници одбора поверилаца не приговори таквом року достављања, да ће се сматрати да је одбор поверилаца сагласан са предложеном радњом, ако је о њој обавештен у року из ст. 3. и 4. овог члана и ако на обавештење стечајног управника није реаговао у року од осам дана од дана пријема обавештења оспоравањем предложене или предлагањем друге радње (члан 28.); да одбор поверилаца – даје мишљење стечајном управнику о начину уновчења имовине, уколико се продаја не врши јавним надметањем, и даје сагласност у вези са радњама од изузетног значаја, у складу са овим законом, даје мишљење о настављању започетих послова стечајног дужника, разматра извештаје стечајног управника о току стечајног поступка и о стању стечајне масе, даје сагласност на завршни рачун стечајног дужника, прегледа и о свом трошку прибавља фотокопије из целокупне документације, извештава скупштину поверилаца о свом раду на захтев скупштине поверилаца и врши и друге послове прописане овим законом (члан 40.); да ако стечајни дужник и његов сауговорач до отварања стечајног поступка нису у целости или делимично извршили двостранотеретни уговор који су закључили, стечајни управник може, уместо стечајног дужника, испунити уговор и тражити испуњење од друге стране, да ако стечајни управник одбије испуњење, сауговорач стечајног дужника може остварити своје потраживање као стечајни поверилац, да ако сауговорач стечајног дужника позове стечајног управника да се изјасни о испуњавању уговора, стечајни управник је дужан да сауговорача стечајног дужника, у року од 15 дана од дана пријема позива, писмено обавести о томе да ли намерава да испуни уговор, да ако стечајни управник остане код испуњења уговора па у току стечајног поступка престане да га извршава, потраживање по основу тог уговора сматра се обавезом стечајне масе, да се одредбе овог члана примењују на све двостранотеретне уговоре, осим ако је овим законом за одређене уговоре другачије прописано (члан 94.).

5. Оцењујући основаност уставне жалбе у погледу повреде права на правично суђење, Уставни суд, пре свега, наглашава да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли је појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено Уставом зајемчено право подносиоца. Суд је имао у виду да се уставна гаранција наведеног права, поред осталог, састоји у томе да одлука суда о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом релевантног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у противном могло сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног становишта поступајућег органа, односно суда. Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспорена пресуда донета од стране законом установљеног суда, који је одлучио на основу чињеница утврђених у поступку пред пореским

органима. Приликом давања одговора на питање да ли образложење судске одлуке задовољава стандарде права на правично суђење, Уставни суд констатује да решавање суда у управном спору има своје особености, које се, између осталог, огледају у начелу законитости и начелу ослањања суда на утврђено чињенично стање у управном поступку. С обзиром на то да се у управном спору проверава законитост коначног управног акта на подлози чињеница утврђених у управном поступку, то не постоји обавеза Управног суда да образлаже све наводе тужбе уколико су они већ истицани у управном поступку који је претходио управном спору и у ком поступку су ти наводи оцењени. С тим у вези, Уставни суд констатује да је у образложењу оспорене пресуде, након цитирања законских одредби, оцењено да је коначни управни акт законит, у потпуности је прихваћено образложење дато у другостепеном решењу, односно да је стечајни дужник током стечајног поступка обављао послове супротно одредбама Закона о стечају, због чега нема право на повраћај ПДВ, те је наведено да је суд ценио наводе тужбе, али да исти нису од утицаја на другачије одлучивање.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је подносилац уставне жалбе поднео првостепеном пореском органу захтев за повраћај пореза на додату вредност за јун 2015. године, који је правноснажно одбијен као неоснован. Образложења сва три појединачна акта се, поред осталог, своде на следеће: да је стечајни дужник током стечајног поступка обављао послове супротно одредбама Закона о стечају, због чега, по њиховој оцени, нема право на повраћај ПДВ, а без упуштања у оцену да ли су испуњени услови прописани Законом о порезу на додату вредност за остваривање права на повраћај ПДВ.

Уставни суд указује на следеће: да је надлежност Пореске управе прописана наведеним одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, да се испуњеност услова за остваривање права на повраћај пореза на додату вредност уређује Законом о порезу на додату вредност, те да је Пореска управа у предметном поступку надлежна искључиво да цени да ли су ти услови испуњени и да ли су приложени сви потребни докази уз захтев. Поред наведеног, Уставни суд констатује и следеће: сагласно Закону о стечају, стечајни поступак спроводи суд одређен законом којим се уређује надлежност судова, те је овлашћење за оцену законитости спровођења стечајног поступка и радњи стечајног дужника искључиво на суду, у конкретном случају Привредном суду у Чачку; да стечајни судија одлучује о примедбама на радње стечајног управника; да је и Агенција за лиценцирање стечајних управника, испитујући рад стечајног управника поводом примедби Пореске управе да стечајни управник обавља послове супротно Закону о стечају, оценила да предметне примедбе нису основане; да се стечајни управник стара о завршетку започетих, а незавршених послова стечајног дужника, у циљу остваривања највеће могуће вредности стечајног дужника, односно његове имовине; да стечајни управник може по потреби да консултује одбор поверилаца или стечајног судију о питањима везаним за стечајни поступак, те да је, у конкретном случају, одбор

поверилаца изразио став да стечајни управник мора обавити започете послове и да не одбија било који понуђени посао.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд сматра да је оцена дата у оспореном појединачном акту, као и у нижестепеним актима произвољна, односно да је примена права била очигледно арбитрерна, на штету подносиоца уставне жалбе, јер су порески органи, а потом и суд у управном спору, оценили да је захтев подносиоца за повраћај ПДВ неоснован тако што су ценили да ли је подносилац током стечајног поступка поступао сагласно одредбама Закона о стечају, без упуштања у оцену да ли су испуњени услови прописани Законом о порезу на додату вредност за остваривање права на повраћај ПДВ. Имајући у виду изнето, Суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), Уставни суд је у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу, док је у тачки 2. изреке поништио оспорену пресуду и одредио да Управни суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца изјављеној против решења Министарства финансија – Пореска управа – Сектор за пореско-правне послове и координацију – Регионално одељење за другостепени поступак број 400-433-02-00419/2016-14001 од 6. октобра 2016. године, не прејудуцирајући при томе коначан исход предметног управног поступка.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоца о повреди осталих начела означених у уставној жалби, с обзиром на то да је утврдио повреду права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава.

6. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4610/2018 од 20. јуна 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(пореско-управни поступак и управни спор)**

Ни управни органи, нити Управни суд нису дали уверљиво образложење о томе због чега нису прихватили као релевантне доказе које је подносилац приложио. Систем слободне оцене доказа усвојен Законом о општем управном поступку налаже потребу да се нађе заштита од евентуалне злоупотребе слободе која по овом начелу припада органу који води поступак, да орган непристрасно оцени доказе и да у образложењу своје одлуке јасно наведе разлоге због којих је једном доказном средством поклатио веру, а другом није, а исту обавезу потом има и Управни суд који цени законитост тако донетог коначног управног акта. При томе је, сагласно одредбама чл. 3. и 4. Закона о пореском поступку и пореској

администрацији, порески орган био у конкретном случају дужан утврди све чињенице које су битне за доношење законите и правилне одлуке и да посвети једнаку пажњу чињеницама које иду у прилог и на штету пореском обвезнику. Стога оспорена пресуда Управног суда није образложена на начин који би отклонио сумњу у арбитрерност поступања и одлучивања, те је подносиоцу повређено право на образложену одлуку, као елемент права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, а штетне последице утврђене повреде права отклањају се понитајем пресуде и налогом да Управни суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца изјављеној против коначног решења Министарства финансија – Пореске управе.

Сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, укинута је Решење донето у овом предмету 8. новембра 2018. године о одлагању извршења решења Министарства финансија – Пореске управе, јер је Уставни суд донео коначну одлуку о уставној жалби, чијим доношењем су престали разлози за ово одлагање.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба привредног друштва „W.“ д.о.о. Б. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 11433/15 од 6. септембра 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 11433/15 од 6. септембра 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Пореска управа – Сектор за порескоправне послове и координацију – Регионално одељење за другостепени поступак број 300-47-04-00523/2015-И1000 од 6. јула 2015. године.

3. Укида се Решење Уставног суда Уж-11820/2018 од 8. новембра 2018. године о одлагању извршења решења Министарства финансија – Пореска управа – Филијала Врачар број 47-00631/2014-0020-010 од 7. априла 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „W.“ д.о.о. Б. је, 17. октобра 2018. године, преко пуномоћника А. П., адвоката из Београда, Уставном суду поднело уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 11433/15 од 6. септембра 2018. године, због повреде начела и права из чл. 21, 32, 36. и 58. Устава Републике Србије, као и чл. 145. и 198. Устава. Подносилац се позвао и на повреду права зајемчених чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију.

Међу изнетим захтевима о којима Уставни суд треба да одлучи, подносилац уставне жалбе је тражио да Суд одложи извршење решења Министарства финансија – Пореска управа – Филијала Врачар број 47-00631/2014-0020-010 од 7. априла 2015. године, до доношења одлуке Уставног суда о његовој уставној жалби, с обзиром на то да је подносиоцу утврђена пореска обавеза у висини од 69.300.000,00 динара, те би поступак извршења правноснажног пореског решења подносиоцу проузроковао ненадокнадиву штету. Поред тога, подносилац је указао да је Управни суд у истој чињеничној и правној ситуацији другачије одлучивао.

Уставни суд је на седници одржаној 8. новембра 2018. године донео Решење Уж-11820/2018 којим је одложио извршење решења Министарства финансија – Пореска управа – Филијала Врачар број 47-00631/2014-0020-010 од 7. априла 2015. године, до доношења одлуке Уставног суда о уставној жалби подносиоца.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је оспорена пресуда необразложена; да је у оспореном поступку погрешно примењено право; да је Управни суд донео две пресуде у којима је уважио тужбе тужилаца у истој чињеничној и правној ситуацији; да је у оспореној пресуди наведено да је цинк-оксид талог Jarosit Pb Ag опасан отпад чији промет подлеже издавању дозволе надлежног органа, упркос мишљењу Министарства пољопривреде и заштите животне средине надлежног за спровођење Закона о управљању отпадом и мишљењу петочлане комисије Технолошко-металуршког факултета у Б. да прометовано добро не представља отпад, па се за њега и не прибављају дозволе као за друге опасне материје; да су порески органи морали извести доказ вештачењем јер су, у конкретном случају, постојала супротстављена мишљења, те порески органи нису могли, позивањем на начело оцене доказа, да утврђују које је стручно мишљење исправније и да на томе заснују своју одлуку; да одлучна чињеница није утврђена у пореском поступку, тј. да ли је добро које се прометује техногена сировина или опасан отпад.

2. Сагласно члану 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорене појединачне акте и целокупну документацију приложују уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Решењем Министарства финансија – Пореска управа – Филијала Врачар број 47-00631/2014-0020-010 од 7. априла 2015. године подносиоцу уставне жалбе је утврђен порез на додату вредност у износу од 69.300.000,00 динара за порески период од 1. јуна 2014. године до 30. јуна 2014. године, наложена уплата камате и евидентирање утврђених обавеза у пословним књигама и другим прописаним евиденцијама.

Решењем Министарства финансија – Пореска управа – Сектор за порескоправне послове и координацију – Регионално одељење за другостепени поступак број 300-47-04-00523/2015-И1000 од 6. јула 2015. године одбијена је жалба подносиоца изјављена против првостепеног решења. У образложењу решења је, поред осталог, наведено: да је у ситуацији када има више стручних мишљења о томе да ли цинк-оксид талог може бити предмет промета између подносиоца и његовог добављача, орган пошао од начела оцене доказа из члана 10. Закона о општем управном поступку; да орган није прихватио наводе жалбе да подносилац није био дужан да прибавља дозволе надлежног органа, о чему је приложио мишљење Министарства пољопривреде и животне средине, из разлога што се не ради о мишљењу Министарства финансија које је обавезујуће за поступање Пореске управе.

Против наведеног коначног управног акта подносилац је 3. августа 2015. године поднео тужбу у којој је, поред осталог, наведено: да другостепени орган није прихватио наводе жалбе поткрепљене стручним мишљењем Министарства пољопривреде и животне средине да у промету цинк-оксид талога тужилац није био дужан да прибавља дозволе надлежног органа, са образложењем да се не ради о мишљењу Министарства финансија које је обавезујуће за поступање Пореске управе; да није прихваћено ни мишљење петочлане комисије Технолошко-металуршког факултета у Б, као ни мишљење Института за заштиту на раду из Н, у којем се на основу сагледаног статуса, употребне вредности и могућности валоризације цинк-оксид талога као нуспроизвода јасно тврди да га у затеченом стању није могуће сврстати у отпад јер представља техногену сировину; да се тужени орган при постојању више различитих стручних мишљења позвао на начело оцене доказа из члана 10. Закона о општем управном поступку и прихватио мишљење проф. др. Б.Д.

Оспореном пресудом Управног суда У. 11433/15 од 6. септембра 2018. године одбијена је тужба подносиоца коју је поднео против наведеног коначног управног акта. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да тужилац за своје наводе није доставио доказе из којих би произлазило да му је пореска обавеза незаконито утврђена и да је повређен закон на његову штету, а да је другостепени орган правилно оценио све наводе жалбе, које тужилац понавља и у тужби; да како порески обвезник нема потребне и валидне доказе у вези са прометом добара у смислу одредби Закона о управљању отпадом и Закона о трговини, односно како је неспорно утврђено да цинк-оксид талог није ни прометован као добро у складу са одредбама чл. 3. и 4. Закона о порезу на додату вредност, с обзиром на то да није било промета добара, то је правилно, по оцени суда, закључено да нема услова за одбитак претходног пореза у смислу члнa 28. ст. 1. и 2. Закона о порезу на додату вредност; да квалитет и састав наведеног талога у погледу могућности даље прераде истог, затим мишљења различитих стручних лица процене коришћења и могућности прераде истог нису од утицаја на решавање ове управне ствари.

Подносилац је уз уставну жалбу доставио пресуде Управног суда У. 10679/15 од 19. априла 2018. године и У. 12172/17 од 27. јуна 2018. године. Наведеним пресудама уважене су тужбе подносилаца у тим поступцима, поништена решења другостепеног органа управе и предмети враћени на поновно одлучивање, са образложењем да при крајње супротстављеним мишљењима да ли је предметно добро техногена сировина или опасан отпад, нема места примени члана 10. Закона о општем управном поступку, односно начела слободне оцене доказа, јер оцени доказа претходи утврђивање чињеничног стања, шта је по саставу добро које се прометује, а што у пореском поступку није са сигурношћу утврђено, те да је у поновном поступку потребно тачно утврдити, увиђајем на лицу места уз присуство судског вештака одговарајуће струке, да ли се ради о техногеној сировини која може бити добро које се прометује у смислу чл. 3. и 4. Закона о порезу на додату вредност или о опасном отпаду, у вези са чијим поступањем треба применити Закон о управљању отпадом. Посебно је истакнуто да Пореска управа у циљу доношења правилне и законите одлуке мора посветити једнаку пажњу како чињеницама које иду на штету пореском обвезнику, тако и оним које иду у прилог пореском обвезнику.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац, поред осталог, указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. став 1.).

Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 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) било је прописано: да ако је другим законом питање из области коју уређује овај закон уређено на друкчији начин, примењују се одредбе овог закона, да ако овим законом није друкчије прописано, порески поступак се спроводи по начелима и у складу са одредбама закона којим се уређује општи управни поступак, односно у складу са одредбама закона којим се уређује инспекцијски надзор (члан 3. ст. 1. и 2.); да је Пореска управа дужна да остварује сва права и обавезе из порескоправног односа у складу са законом. да у случајевима када је Пореска управа овлашћена да делује на основу дискреционих овлашћења, дужна је да делује у складу са сврхом тих овлашћења и у оквиру закона, да је Пореска управа дужна да утврђује све чињенице које су битне за доношење законите и правилне одлуке, посвећујући једнаку пажњу чињеницама које иду у прилог и на штету пореском обвезнику (члан 4.); да се чињенице у пореском поступку утврђују на основу доказа, да се као доказ у пореском поступку могу употребити пореска пријава, порески биланс, пословне књиге и евиденције, рачуноводствени искази, пословна документација и друге исправе и информације којима располаже

Пореска управа, прикупљене од пореског обвезника или трећих лица, исказ сведока, налаз вештака, увиђај и свако друго средство којим се чињенице могу утврдити, да се утврђивање чињеница у поступку пореске контроле врши и према одредбама чл. 116-139. овог закона (члан 43.).

5. Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи да му је оспореном пресудом Управног суда повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Подносилац указује на погрешну примену права у предметном управносудском поступку, као и на то да оспорена пресуда није образложена.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе, Суд је имао у виду да се уставна гаранција наведеног права, поред осталог, састоји у томе да одлука суда о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом релевантног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у противном могло сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног становишта поступајућег органа, односно суда.

Уставни суд констатује да решавање суда у управном спору има своје особености, које се, између осталог, огледају у начелу законитости и начелу ослањања суда на утврђено чињенично стање у управном поступку. С обзиром на то да се у управном спору проверава законитост коначног управног акта на подлози чињеница утврђених у управном поступку, то не постоји обавеза суда да образлаже све наводе тужбе уколико су они већ истицани у управном поступку који је претходио управном спору и у ком поступку су ти наводи оцењени. Међутим, приликом давања одговора на питање да ли образложење судске одлуке задовољава стандарде права на правично суђење, требало би водити рачуна о околностима конкретног случаја. Ипак, судска одлука не може да буде без икаквог образложења, нити оно не сме да буде лапидарног карактера. Обавеза образложења судске одлуке не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе, и то нарочито важи за образложења одлука судова правног лека у којима су прихваћени аргументи изнети у одлукама нижих судова. Међутим, за оцену да ли су у тим случајевима испуњени стандарди права на правично суђење неопходно је сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке нижег суда, а што је управо овде био случај.

У конкретном случају, Управни суд је у потпуности прихватио као правилне и на закону засноване разлоге дате у образложењу другостепеног решења, те је само констатовао да наводи тужбе нису од утицаја на другачију одлуку у овој управној ствари. У образложењу оспорене пресуде није оцењен ни један навод тужбе, иако су наводи тужбе били битно слични жалбеним наводима, а подносилац је изричито истакао да наводи жалбе нису у потпуности оцењени од стране другостепеног органа и да одлучне чињенице нису правилно и поуздано утврђене. Наиме, подносилац је и у жалби другостепеном органу управе, и у тужби Управном суду указивао на постојање крајње супротстављених мишљења о томе шта је по саставу

добро које се прометује, а што представља одлучну чињеницу у конкретном управносудском поступку. У образложењу другостепеног решења је само наведено да су без утицаја мишљења која је подносилац доставио и да се орган руководио начелом слободне оцене доказа из члана 10. Закона о општем управном поступку.

Уставни суд напомиње да је Законом о општем управном поступку усвојено начело слободне оцене доказа, које у суштини значи да орган по свом уверењу одлучује које ће чињенице узети као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа засебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка (члан 10.). Последица тога је да Закон о општем управном поступку не одређује рангирање доказних средстава по коме би једно имало увек већу снагу него неко друго средство. Међутим, овакав систем слободне оцене доказа налаже потребу да се нађе заштита од евентуалне злоупотребе слободе која по овом начелу припада органу који води поступак. Јемство да ће орган непристрасно оценити доказе лежи и у његовој дужности да за своју оцену изнесе разумљиве разлоге у одлуци. Из наведеног, ван сумње, произлази да орган управе у образложењу своје одлуке мора јасно да наведе разлоге због којих је једном доказном средством поклатио веру, а другом није, а исту обавезу потом има и Управни суд који цени законитост тако донетог коначног управног акта. При томе, сагласно наведеним одредбама члана 3. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, порески органи поступају у складу са одредбама тог закона, па је Пореска управа била дужна да, сагласно члану 4. Закона, утврди све чињенице које су битне за доношење законите и правилне одлуке, а да при томе посвети једнаку пажњу чињеницама које иду у прилог и на штету пореском обвезнику.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд оцењује да ни управни органи, нити Управни суд нису дали уверљиво образложење о томе због чега нису прихватили као релевантне доказе које је подносилац приложио. Уставни суд је, полазећи од изложеног, оценио да оспорена пресуда Управног суда није образложена на начин који би отклонио сумњу у арбитрерност поступања и одлучивања, те је утврдио да је подносиоцу повређено право на образложену одлуку, као елемент права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

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 у односу на истакнуту повреду права на правично суђење, а у тачки 2. изреке поништио оспорену пресуду и одредио да Управни суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца изјављеној против решења Министарства финансија – Пореска управа – Сектор за порескоправне послове и координацију – Регионално одељење за другостепени поступак број 300-47-04-00523/2015-И1000 од 6. јула 2015. године.

Уставни суд није разматрао наводе подносиоца о повреди осталих начела и права која су означена у уставној жалби, с обзиром на то да је утврдио

повреду права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава. Међутим, Суд је имао у виду да је Управни суд, везано за предметно добро и његов промет, у достављеним пресудама којима је уважио тужбе подносилаца у тим управним споровима и које је подносилац уставне жалбе доставио у прилог својој тврдњи о повреди права на једнаку заштиту права, управо указао пореским органима да су у поновном поступку дужни да поступају у складу са одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији и пре доношења одлуке утврде све одлучне чињенице, те да на правилно и потпуно утврђено чињенично стање примене релевантно материјално право.

Суд је, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, укинуо Решење Уж-11820/2018 од 8. новембра 2018. године о одлагању извршења решења Министарства финансија – Пореска управа – Филијала Врачар број 47-00631/2014-0020-010 од 7. априла 2015. године, имајући у виду да је донео коначну одлуку о уставној жалби, чијим доношењем су престали разлози за ово одлагање, па је решио као у тачки 3. изреке.

6. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 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.

Одлука Уж-11820/2018 од 20. јуна 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Према одредбама Закона о општем управном поступку, за подношење жалбе против првостепеног решења овлашћено је не само лице по чијем је захтеву покренут поступак, односно против кога се води поступак, већ и лице које је ради заштите својих интереса имало право да учествује у поступку. Стога нема уставноправног утемељења становиште другостепеног органа према коме је за подношење жалбе против првостепеног решења управног органа овлашћено само лице које је учествовало у поступку у коме је то решење донето, а с обзиром на то да је Управни суд прихватио наведено становиште другостепеног управног органа, не оцењујући правни интерес подносилаца уставне жалбе за учествовање у предметном управном поступку, оспорена пресуда донета је произвољном применом меродавног процесног права, на штету подносилаца уставне жалбе. То су били разлози за усвајање ове уставне жалбе, уз одређивање правичног задовољења подносиоцима уставне жалбе поништавањем оспорене пресуде Управног суда и налог да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносилаца поднетој против коначног управног акта Министарства финансија.

Како је оспореном пресудом повређено право на правично суђење и осталим тужиоцима који нису поднели уставну жалбу против ове пресуде, а налазе се у истој правној ситуацији као и подносиоци, има места примени члана 87. Закона о Уставном суду, па се правно дејство ове одлуке проширује и на та лица.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Р. И. С. и З. Р. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 14183/15 од 30. септембра 2016. године повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 14183/15 од 30. септембра 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносилаца уставне жалбе поднетој против закључка Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове 07 број 463-02-00332/2014 од 2. септембра 2015. године.

3. Одлука из тачке 2. има правно дејство и према лицима која нису поднела уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 14183/15 од 30. септембра 2016. године, а налазе се у истој правној ситуацији као и подносиоци уставне жалбе М. Р. И. С. и З. Р, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Р. И. С. и З. Р, сви из Београда, поднели су Уставном суду, 7. децембра 2016. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 14183/15 од 30. септембра 2016. године, због повреде права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених одредбама члана 36. Устава Републике Србије и права на имовину из члана 58. ст. 1. и 2. Устава.

У уставној жалби се наводи: да је оспореним актом подносиоцима ускраћено право да учествују у управном поступку ради заштите својих интереса, иако је било евидентно да имају правни интерес да заштите имовину која је предмет поступка који се води пред Агенцијом за реституцију; да су подносиоци, поред осталих лица која су поднела тужбу Управном суду, наследници бивших власника катастарских парцела које су биле предмет конверзије пред надлежним органом управе.

Подносиоци уставне жалбе истичу да су, заједно са осталим наследницима, благовремено поднели жалбу против првостепеног решења којим је одлучено о праву на конверзију, али да је та жалба одбачена као изјављена од неовлашћених лица, а Управни суд није ценио неспорну чињеницу да жалиоци имају правни интерес за заштиту својих права у предметном управном поступку.

Подносиоци уставне жалбе предлажу да Уставни суд поништи оспорену пресуду Управног суда и „донесе одлуку о прекиду поступка“ конверзије права коришћења земљишта у право својине до правноснажног окончања поступка реституције земљишта које је предмет конверзије.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт и целокупну приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Решењем Секретаријата за имовинске и правне послове Градске управе града Београда – Сектор за грађевинско земљиште XXI-03 број: 35.2-4/2010 од 1. децембра 2014. године утврђено је право на конверзију права коришћења у право својине у корист Компаније „К.“ а.д. Београд на катастарским парцелама означеним у решењу, утврђена висина накнаде за конверзију тог права, одређено да постоји обавеза склапања уговора о регулисању међусобних права и обавеза насталих по основу плаћања накнаде за конверзију и констатовано кад се стичу услови за упис права својине по том основу у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима на предметним катастарским парцелама у корист Компаније „К.“ а.д. Београд.

Закључком Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове 07 број 463-02-00332/2014 од 2. септембра 2015. године одбачена је жалба „адвоката В. Ш. из Београда, пуномоћника подносилаца захтева за враћање одузете имовине“, изјављена против наведеног првостепеног решења. У образложењу закључка је констатовано да у благовремено поднетој жалби наследници бивших власника катастарских парцела које су биле предмет конверзије, преко пуномоћника адвоката В. Ш, наводе да су за доношење решења о конверзији сазнали дана 19. фебруара 2015. године, да је предмет конверзије земљиште национализовано од бивших власника пок. С. М, В. М. и А. Р. и да су поднели захтев за реституцију о коме се одлучује пред Агенцијом за реституцију. Испитујући жалбу у смислу одредбе члана 229. Закона о општем управном поступку, а водећи рачуна о томе да су жалбу изјавили наследници ранијих власника катастарских парцела које су биле предмет конверзије и који нису учествовали у поступку конверзије, односно доношења ожалбоног решења, те да су странке у том поступку Компанија „К.“ а.д. Београд и Државно правобранилаштво, другостепени орган је закључио да је жалба изјављена од неовлашћених лица, па је, применом наведене одредбе члана 229. став 1. Закона о општем управном поступку, донео одлуку као у диспозитиву.

Оспореном пресудом Управног суда У. 14183/15 од 30. септембра 2016. године одбијена је као неоснована тужба којом су подносиоци уставне жалбе, заједно са другим лицима, побијали законитост наведеног коначног решења Министарства финансија. Управни суд је констатовао да је пуномоћник тужилаца на јавној расправи указао: да су и првостепени и тужени орган знали да је поступак реституције у току, али су ипак донели решење, односно закључак, тако да је решење у колизији са чланом 62. Закона о враћању имовине и обештећењу; да су тужиоци у тужби детаљно образложили свој правни интерес и оправданост подношења жалбе; да поступак реституције претходи поступку конверзије и да је у конкретном случају поступак конверзије требало прекинути до окончања поступка реституције. Управни суд је оценио да је тужени орган дао јасне, аргументоване и правилне разлоге за примену одредбе члана 229. став 1. Закона о општем управном поступку, будући да тужиоци нису били странке у поступку конверзије вођеном по захтеву Компаније „К.“ а.д. Београд и уз учешће Републике Србије преко законског заступника Државног правобранилаштва, те да странка која није учествовала у поступку окончаном првостепеним решењем не може против тог решења изјављивати жалбу. Управни суд је истакао да решење које су тужиоци побијали жалбом није донето у поступку који је вођен по њиховом захтеву, нити су у том поступку учествовали, због чега се не могу сматрати подносиоцима захтева, а с тим у вези, ни лицима овлашћеним да против решења донетог у том поступку изјаве жалбу.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду указује 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 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, 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.).

Полазећи од садржине уставне жалбе, Уставни суд је оценио да подносиоци указују и на повреду члана 32. став 1. Устава, којим је утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведених одредаба Устава, релевантне су и одредбе Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), којима је било прописано: да је странка лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку

(члан 39.); да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу (члан 213. став 1.); да ако је жалба недопуштена, неблаговремена или изјављена од неовлашћеног лица, а првостепени орган је пропустио да је због тога одбаци, одбациће је орган који је надлежан за решавање по жалби (члан 229. став 1.); да ће се поступак окончан решењем против кога нема редовног правног средства у поступку (коначно решење) поновити ако лицу које је требало да учествује у својству странке није била дата могућност да учествује у поступку (члан 239. тачка 9)).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да им је ускраћено право да ради заштите својих интереса учествују у управном поступку који је вођен по захтеву Компаније „К.“ а.д. Београд за конверзију права коришћења у право својине, иако је било евидентно да за то имају правни интерес, будући да се пред Агенцијом за реституцију води поступак по њиховом захтеву за враћање земљишта које је предмет захтева за конверзију. Подносиоци сматрају да жалба коју су поднели заједно са осталим наследницима бивших власника није могла бити одбачена као изјављена од неовлашћених лица и да Управни суд није ценио неспорну чињеницу да жалиоци имају правни интерес за заштиту својих права у предметном управном поступку.

Оцењујући основаност уставне жалбе са становишта права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да се уставна гаранција права на правично суђење, поред осталог, састоји у томе да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда.

Уставни суд је, полазећи од садржине закључка Министарства финансија од 2. септембра 2015. године, закључио да, према становишту тог органа, жалбу против решења донетог у управном поступку може поднети само лице по чијем је захтеву покренут поступак, односно лице против кога се води поступак, а не и лице које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку. Такво становиште прихватио је и доносилац оспореног акта, оцењујући да тужиоци, будући да нису учествовали у поступку у коме је донето решење првостепеног органа од 1. децембра 2014. године, нису овлашћени да изјаве жалбу против тог решења.

По оцени Уставног суда, из наведених одредаба Закона о општем управном поступку произлази да је за подношење жалбе против првостепеног решења овлашћено не само лице по чијем је захтеву покренут поступак, односно против кога се води поступак, већ и лице које је ради заштите својих интереса имало право да учествује у поступку. Уставни суд указује да лице које је требало да учествује у својству странке, а није му била дата та могућност, има на располагању предлог за понављање поступка, али тек пошто решење донето у управном поступку постане коначно. Уставни суд, међутим, сматра да странка која није учествовала у поступку може побдијати

првостепено решење жалбом, све док тече рок за жалбу у погледу странке, односно странака које су учествовале у поступку. Овај суд, с тим у вези, истиче да је у решењу другостепеног органа констатовано да је благовремена жалба коју су подносиоци уставне жалбе изјавили против решења првостепеног органа од 1. децембра 2014. године.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд оцењује да нема уставноправног утемељења становиште другостепеног органа према коме је за подношење жалбе против првостепеног решења управног органа овлашћено само лице које је учествовало у поступку у коме је то решење донето. С обзиром на то да је Управни суд прихватио наведено становиште другостепеног управног органа, не оцењујући правни интерес подносилаца уставне жалбе за учествовање у предметном управном поступку, Уставни суд налази да је оспорена пресуда донета произвољном применом меродавног процесног права, на штету подносилаца уставне жалбе.

Уставни суд је, стога, у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) и утврдио да је пресудом Управног суда У. 14183/15 од 30. септембра 2016. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

6. Имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се правично задовољење подносилаца уставне жалбе у уставносудском поступку може остварити једино поништавањем пресуде Управног суда У. 14183/15 од 30. септембра 2016. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносилаца поднетој против закључка Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове 07 број 463-02-00332/2014 од 2. септембра 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд није посебно разматрао уставну жалбу са становишта осталих права истакнутих у уставној жалби, јер је утврдио повреду права на правично суђење и поништио уставном жалбом оспорену пресуду Управног суда У. 14183/15 од 30. септембра 2016. године.

8. Узимајући у обзир да је оспореном пресудом повређено право на правично суђење и осталим тужиоцима који нису поднели уставну жалбу против ове пресуде, а налазе се у истој правној ситуацији са подносиоцима М. Р, И. С. и З. Р, 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.

9. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Није повређено право на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак за заштиту права конкуренције и управни спор)

Правичност поступка за заштиту права конкуренције.

Испитујући могућност учешћа подносилаца уставне жалбе у оспореном поступку, Уставни суд је нашао да оцена Управног суда да предмет конкретног управног спора није изискивао непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања није произвољна, јер је предмет спора био такав да очигледно није изискивао непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, па је законитост оспореног решења Комисије испитивао у границама захтева из тужбе, сагласно одредбама члана 33. став 2. и члана 41. став 1. Закона о управним споровима, без одржавања усмене расправе, те да подносиоцима није ускраћено право на „разумну могућност“ да представе свој случај пред надлежним органом и изнесу аргументе ради заштите својих права и интереса.

Испитујући даље постојање претпоставки које се тичу правичности овог управно-судског поступка, а које се односе на то да ли је оспорена пресуда Управног суда образложена на адекватан начин, с обзиром на наводе подносилаца који повреду права на правично суђење образлажу и тиме да је пресуда Управног суда произвољна јер је само преузето образложење решења Комисије, Уставни суд налази да је у оспореној пресуди образложено зашто се одбија тужба подносилаца као неоснована и шта чини суштинске разлоге на основу којих је на тај начин одлучено. Управни суд је одлучио о тужби подносилаца на основу чињеница које су утврђене у поступку за заштиту права конкуренције вођеном пред Комисијом, за које је у спроведеном поступку оценио да су у битним тачкама потпуно утврђене, као и да је из утврђених чињеница изведен правилан закључак у погледу чињеничног стања, дајући за своју одлуку потпуне и детаљно образложене разлоге. На тај начин Управни суд је, по оцени Уставног суда, и поред тога што није одржао усмену расправу, нити је управну ствар решавао у спору „пуне јурисдикције“, ипак на правној и чињеничној основи размотрио кључне наводе подносилаца из тужбе, значајне за решавање овог управног спора, па и једно од суштинских питања – да ли је повезаност између привредних субјеката у поступку јавне набавке била од утицаја на њихово униформно поступање у том поступку након отварања понуда није остало неразјашњено, тако да не може сматрати да је оспорена пресуда Управног суда заснована на произвољној или арбитрерној примени меродавног права, нити да је суд пропустио да се бави централним питањима из тужбе подносилаца која су била од суштинског значаја за решавање овог управног спора.

Из свих детаљно образложених разлога, Уставни суд налази да подносиоцима уставне жалбе оспореним актима нису повређене процесне гаранције права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, па је одбио уставну жалбу као неосновану.

Суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и слобода.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба привредног друштва „L.“ д.о.о. Б. и привредног друштва „Б.“ д.о.о. Б. изјављена против решења Савета Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-02-08/2016-11 од 12. децембра 2016. године, пресуде Управног суда У. 585/17 од 27. априла 2017. године и пресуде Врховног касационог суда Узп. 319/17 од 19. октобра 2017. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „L.“ д.о.о. Б. и привредно друштво „Б.“ д.о.о. Б. преко пуномоћника С. И, адвоката из Б, поднели су Уставном суду, 23. јуна 2017. године, уставну жалбу против решења Савета Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-02-08/2016-11 од 12. децембра 2016. године и пресуде Управног суда У. 585/17 од 27. априла 2017. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије. Подносиоци уставне жалбе су се позивали и на повреду права на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција).

Уставни суд указује на то да је садржина права гарантованог означеном одредбом Европске конвенције зајемчена одговарајућим одредбама Устава, због чега Уставни суд постојање његове повреде испитује у односу на одредбе Устава.

Подносиоци уставне жалбе су поднесцима од 25. децембра 2017. године оспорили и пресуду Врховног касационог суда Узп. 319/17 од 19. октобра 2017. године, такође због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те истог права из члана 6. Европске конвенције.

У уставној жалби се повреда права на правично суђење образлаже следећим наводима подносилаца: да су одлуке Комисије за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) и Управног суда засноване на произвољној примени материјалног права и да су незаконите; да Комисија није дала јасне разлоге за своју одлуку; да Комисија није утврдила то да је треће правно лице које је било један од понуђача у предметној јавној набавци у свих шест партија имало највеће цене; да Комисија није утврдила да ли су цене подносилаца уставне жалбе биле уобичајене за предметне услуге, услед чега би могла правилније сагледати одустајање подносилаца; да Комисија није ценила све околности, а првенствено то да недостаје циљ приликом поступања подносилаца, а то је да се ограничи конкуренција, због чега је

дошло до „неосноване“ примене члана 10. Закона о заштити конкуренције.

Подносиоци уставне жалбе даље наводе: да Управни суд заснива своју одлуку на решењу Комисије, без саслушања странака на расправи, као и без извођења доказа, услед чега је њихова тужба „практично остала неразмотрена“; да је Управни суд пропустио да обавести о управном спору и „позове заинтересовано лице“ на расправу, које је у конкретном случају било један од понуђача у јавној набавци – а то је привредно друштво „С.“ д.о.о; да Управни суд погрешно тумачи појам „повезаних лица“ који је утврђен одредбом члана 62. Закона о привредним друштвима.

Повреда права на правично суђење се, према наводима уставне жалбе, огледа у пропусту надлежног органа и суда да се баве суштином ствари, односно да се узме у разматрање битан аргумент, а то је да у конкретном случају на страни подносилаца није постојао циљ ограничавања конкуренције, као један од конститутивних елемената такозваног „рестриктивног споразума“, који је дефинисан одредбама члана 10. Закона о заштити конкуренције, услед чега, према мишљењу подносилаца, и није било места примени поменутог члана Закона. Поред тога, подносиоци указују и на погрешно тумачење појма „повезаних лица“, који је прецизније дефинисан одредбама члана 62. Закона о привредним друштвима, те да Комисија из родбинских и пословних односа оснивача привредних друштава који су овде подносиоци уставне жалбе и уједно били учесници у истом поступку јавне набавке, заправо изводи закључак о „фактичкој повезаности“. Како би претходно наведене чињенице биле боље утврђене, према мишљењу подносилаца, Управни суд је требало да организује расправу и саслуша странке у вези са тим, те изведе друге доказе уколико је то потребно. У прилог томе да било каква повезаност између подносилаца уставне жалбе није могла утицати на исход јавне набавке, подносиоци истичу и то да су понуђене појединачне цене за услугу транспорта од стране оба подносиоца уставне жалбе, који су били ранжирани на прва два места након отварања понуда, заправо ниже од понуђене цене трећег учесника у поступку јавне набавке. Према тврдњи подносилаца уставне жалбе, ни овим питањем се Комисија није бавила, нити га је испитивала у поступку који је водила, због чега одлучне чињенице нису прецизно утврђене. Последица одлука Комисије и Управног суда којима је утврђена повреда права конкуренције, се огледа у томе што је подносиоцима одређена мера заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини од 2,42% од укупног годишњег прихода оствареног у 2013. години. Све претходно наведено, учињено је уз произвољну примену материјалног права у односу на питање закључења рестриктивног споразума.

У допуни уставне жалбе од 25. децембра 2017. године, подносиоци понављају аргументе које су претходно изнели у уставној жалби и даље их разрађују на идентичан начин, уз посебну напомену да донета пресуда Врховног касационог суда Узп. 319/17 од 19. октобра 2017. године, садржи противзаконите и неосноване наводе тог суда у погледу непостојања обавезе Управног суда да се одржи усмена расправа у предметном поступку.

Том приликом подносиоци су у наведеном поднеску оспорили и поменуто пресуду Врховног касационог суда.

Подносиоци уставном жалбом траже да Суд утврди повреду означеног права на правично суђење и поништи оспорене акте. Уставна жалба је без истакнутог захтева да се подносиоцима утврди право на накнаду материјалне и 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, на основу увида у оспорени акт и целокупну приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењем Савета Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-02-08/2016-11 од 12. децембра 2016. године, утврђено је поред осталог: да су друштва „Б.“ д.о.о. Предузеће т, п. т, са седиштем у Б. – општина Ч. (у даљем тексту: „Б.“ д.о.о.) и Привредно друштво т, ш. у. „Л.“ д.о.о, са седиштем у Б. – општина П. (у даљем тексту: „Л.“ д.о.о.), договорила појединачно учешће у поступку јавне набавке организоване по партијама бр. ЈН 419-13-0, Транспорт енергетског трансформатора и манипулативне активности у објектима Јавног предузећа Е. и утврдила цене сваке појединачне понуде по партијама, чиме су закључила рестриктивни споразум којим су значајно ограничила и нарушила конкуренцију (тачка 1. диспозитива решења); да је рестриктивни споразум из решења Комисије забрањен *ex lege* (тачка 2. диспозитива решења); да је подносиоцима уставне жалбе одређена мера заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини од 2,42% њиховог укупног годишњег прихода оствареног у 2013. години, што у случају привредног друштва „Б.“ д.о.о. износи 9.478.873,00 динара, док у случају привредног друштва „Л.“ д.о.о. износи 1.006.042,00 динара (тачка 3. диспозитива решења); да је подносиоцима уставне жалбе забрањено свако будуће поступање којим би се могла ограничити, нарушити или спречити конкуренција изричитим или прећутним тајним договарањем или разменом поверљивих информација (тачка 6. диспозитива решења).

У образложењу оспореног решења Комисије је констатовано: да је Комисија примила иницијативу Јавног предузећа Е. (наручилац у поступку јавне набавке за потребе транспорта) број 4/0-04-486/2014-01 од 14. јула 2014. године; да су подносиоци уставне жалбе учествовали заједно у поменутом поступку јавне набавке број ЈН 419-13-0, али да њихове понуде нису поднете независно, односно без договора једног са другим понуђачем, на шта

је указао трећи учесник у поступку јавне набавке привредно друштво „С.“ д.о.о. са седиштем у Б; да је директор друштва „Л.“ д.о.о. Б. В, истовремено и директор друштва „Б. У.“ д.о.о. Предузеће у, са седиштем у Б. – општина Ч, које је уједно зависно друштво у односу на другог понуђача „Б.“ д.о.о; да је наручилац у поступку јавне набавке упућен решењем Комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки број 4-00-1102/2014 од 23. јуна 2014. године, да иницира поступак пред Комисијом за заштиту конкуренције, у складу са релевантним одредбама члана 27. Закона о јавним набавкама, с обзиром на то да су изабрани понуђачи повезани преко трећег правног лица на тај начин што је директор једног изабраног понуђача истовремено директор правног лица које није понуђач али чији је власник удела истовремено власник удела и директор другог изабраног понуђача; да су оснивачи подносилаца родбински и пословно повезани; да је директор привредног друштва „Л.“ д.о.о. истовремено и директор привредног друштва „Б. У.“ д.о.о, зависног друштва у односу на подносиоца „Б.“ д.о.о; да су индикатори за „намештену понуду“ који су наведени у Упутству за откривање намештених понуда у поступцима јавних набавки, које је Савет Комисије донео 9. јуна 2011. године и које је доступно на веб-страници Комисије: неочекивано повлачење понуде, одржавање састанака конкурената непосредно пре истека рока за подношење понуда, идентичне грешке у понудама, сличан рукопис или идентична форма у различитим понудама, различите понуде су послате са истог факса или из исте поште и др. Даље је у образложењу Комисије констатовано: да је у конкретном случају циљ намештене понуде био да се елиминише ризик евентуално повољније понуде, те да се у предметној јавној набавци обезбеди да подносиоци остваре добит која би била виша од оне коју би остварила у условима слободне и фер конкуренције. Оцењујући писмене доказе, затим саслушање подносилаца и сведока, као и лични и пословни однос оснивача два привредна друштва која су овде подносиоци, њихових одлука у вези са конкретном понудом пре подношења саме понуде и у току спровођења предметне јавне набавке, Комисија је оценила да произлази само један закључак, а то је да су појединачне понуде овде подносилаца договорене у погледу цене и даљег наступа у поступку јавне набавке. Комисија је приликом доношења одлуке применила одредбу члана 10. став 2. тачка 1) Закона о заштити конкуренције, којим се забрањују такозвани „рестриктивни споразуми“ између учесника на тржишту.

Оспореном пресудом Управног суда У. 585/17 од 27. априла 2017. године одбијена је као неоснована тужба којом су подносиоци уставне жалбе побдијали оспорено решење Комисије. Управни суд је оценио да је на основу скупа констатованих околности потврђено постојање „намештене понуде“, и то: јак мотив да дође до трајног договора понуђача, није обезбеђено пословно образложење које оправдава предузимање одређених активности, постојање перспективе повећања профита у случају униформног поступања, те комуникација између подносилаца пре или у току подношења понуда. Управни суд је оценио да је на основу писмених доказа, саслушаних странака и сведока у управном поступку пред Комисијом, затим личног и пословног

односа оснивача два привредна друштва, овде подносилаца, у вези са конкретном понудом, Комисија правилно нашла да је произашао закључак да су појединачне понуде подносилаца договорене у погледу цене и наступа у поступку јавне набавке. Управни суд даље констатује да је у поступку пред Комисијом правилно закључено да су подносиоци постигли споразум који је имао за циљ и последицу значајно ограничавање и нарушавање конкуренције у конкретној јавној набавци, којим су утврдили продајне цене, што је сходно одредби члана 10. став 2. тачка 1) Закона о заштити конкуренције, заправо рестриктивни споразум. Управни суд је још оценио и да је Комисија у погледу намере подносилаца да изврше повреду конкуренције, правилно закључила да је предметна повреда конкуренције учињена са јасно израженом намером да се ограничи и наруши конкуренција и свешћу о неминовности њеног настанка, имајући у виду да је реч о споразуму понуђача у поступку јавне набавке чију суштину представља процес конкуренције, у којем се сваки договор са другим понуђачем предузима у циљу елиминације конкуренције. Управни суд на крају констатује да у конкретном случају није дошло до закључења уговора о извршењу предметне јавне набавке, што не утиче на констатацију да је дошло до ограничења и нарушавања конкуренције.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Узп. 319/17 од 19. октобра 2017. године одбијен је као неоснован захтев подносилаца уставне жалбе за испитивање оспорене пресуде Управног суда У. 585/17 од 27. априла 2017. године.

У образложењу оспорене пресуде Врховног касационог суда Узп. 319/17 од 19. октобра 2017. године, констатовано је: да је у образложењу Комисије из утврђеног чињеничног стања изведен правилан закључак да постоји скуп констатованих околности који уобичајено потврђује постојање „намештене понуде“, односно јак мотив да дође до трајног договора понуђача; да подносиоци нису обезбедили пословно образложење које оправдава преузимање одређених активности као што су нпр. повећање профита у случају униформног поступања или озбиљнија промена у пословној пракси и слично као што је комуникација између понуђача пре или у току подношења понуда; да је неоснован навод подносилаца садржан у захтеву за преиспитивање судске одлуке, а то је да је пресуда Управног суда донета уз битну повреду правила поступка јер тај суд није донео пресуду уз одржавање усмене и јавне расправе; да је неоснован навод подносилаца да није доказано да су подносиоци „фактички повезана лица“, као и да такав термин не постоји у закону. Врховни касациони суд је оценио да је Управни суд тужбу подносилаца правилно одбио, с обзиром на то да је тужени орган у управном поступку правилно утврдио да су тужиоци договорили појединачно учешће у предметном поступку јавне набавке.

4. Одредбом 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.).

Подносилац уставне жалбе се позива и на повреду права на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведених одредаба Устава и Европске конвенције, релевантне су и одредбе следећих закона:

Одредбама Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13) било је прописано: да се одредбе овог закона примењују на све учеснике на тржишту, и то на – домаћа и страна привредна друштва и предузетнике, државне органе, органе територијалне аутономије и локалне самоуправе, друга физичка и правна лица и облике удруживања учесника на тржишту, као и на јавна предузећа, привредна друштва, предузетнике и друге учеснике на тржишту, који обављају делатности од општег интереса, односно којима је актом надлежног државног органа додељен фискални монопол, осим уколико би примена овог закона спречила обављање тих делатности, односно обављање поверених послова (члан 3.); да се повезаним учесницима на тржишту у смислу овог закона сматрају два или више учесника на тржишту који су повезани тако да један или више учесника на тржишту контролише другог или друге учеснике на тржишту (у даљем тексту: повезани учесници на тржишту) (став 1.), да контрола над учесником на тржишту у смислу овог закона представља могућност одлучујућег утицаја на вођење послова другог или других учесника на тржишту, а нарочито – 1) ако контролни учесник има својство контролног (матичног) друштва, односно контролног члана или акционара, самостално или заједничким деловањем, по правилима о повезаним привредним друштвима у смислу закона којим се уређује положај привредних друштава, 2) на основу својине или других имовинских права на имовини или делу имовине другог учесника на тржишту, 3) на основу права из уговора, споразума или из хартија од вредности, 4) по основу потраживања или средстава за обезбеђење потраживања или на основу услова пословне праксе које одређује контролни учесник (став 2. тач. 1) – 4)), да се повезани учесници на тржишту у смислу овог закона сматрају једним учесником на тржишту (став 3.), да се на повезане учеснике на тржишту сходно примењују правила о повезаним лицима и повезаним привредним друштвима у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава, ако та правила нису у супротности са одредбама овог закона (став 4.) (члан 5.); да се повредом конкуренције у смислу овог закона сматрају акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције (члан 9.); да рестриктивни споразуми јесу споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање, конкуренције на територији Републике Србије (став 1.), да рестриктивни споразуми могу бити уговори, поједине одредбе уговора, изричитих или прећутних договори, усаглашене праксе, као и одлуке облика удруживања учесника на тржишту, а којима се нарочито – 1) непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене

или други услови трговине (став 2. тачка 1)) (члан 10.); да Савет Комисије доноси све одлуке и акте о питањима из надлежности Комисије, ако овим законом и Статутом није другачије прописано (члан 22. став 2.); да стручна служба Комисије обавља стручне послове из надлежности Комисије у складу са овим законом, Статутом и другим актима Комисије (члан 26. став 1.); да се у поступку пред Комисијом примењују правила општег управног поступка, ако овим законом није другачије прописано (члан 34.); да Комисија покреће поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности, када на основу достављених иницијатива, информација и других расположивих података, основано претпостави постојање повреде конкуренције, као и у случају испитивања концентрације у смислу члана 62. овог закона (став 1.), да против закључка о покретању поступка није дозвољена посебна жалба (став 3.) (члан 35.); да ће, пре доношења решења у поступку због повреде конкуренције, Комисија обавестити странку о битним чињеницама, доказима и осталим елементима на којима ће засновати решење и позвати је да се изјасни у остављеном року (став 2.), да се о питањима у вези са управљањем поступком, привременим мерама и извођењем доказа, доноси закључак (став 5.), да закључак о извођењу доказа доноси службено лице које води поступак, ако овим законом није другачије прописано (став 8.) (члан 38.); да се решење којим је утврђена повреда конкуренције, као и закључак о покретању поступка по службеној дужности, објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на интернет страни Комисије (члан 40. став 1.); да странка има право да разгледа списе предмета и да о свом трошку копира поједине делове списка (став 1.), да се не могу разгледати и копирати, поред осталог, списи означени као поверљиви, као ни заштићени подаци (став 2.) (члан 43.); да се закључком налаже странкама у поступку достава, односно стављање на увид релевантних података који се воде у писаном, електронском или другом облику, исправа, ствари које садрже податке, као и других ствари које могу бити предмет доказивања у поступку, а које је странка дужна да поседује или се основано претпоставља да их поседује (став 1.), да ће у случају да странка није доставила, односно ставила на увид тражене исправе, податке, односно ствари, до закључења поступка, Комисија донети одлуку према стању расположивих доказа у предмету, односно сумња која је последица изостанка наведених доказа, биће узета на штету странке која није поступила по налогу (став 2.) (члан 44.); да се приликом одређивања висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције, односно процесног пенала, узимају у обзир намера, тежина, последице и трајање утврђене повреде конкуренције (став 1.), да се приликом одређивања висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције, односно процесног пенала, узимају у обзир намера, тежина, последице и трајање утврђене повреде конкуренције (став 2.) (члан 57.); да решењем којим се утврђује повреда конкуренције, Комисија може да одреди мере које имају за циљ отклањање утврђене повреде конкуренције, односно спречавање могућности настанка исте или сличне повреде, давањем налога за предузимање одређеног понашања или забране одређеног

понашања (мере понашања) (члан 59. став 1.); да се решење по захтеву за појединачно изузеће рестриктивног споразума доноси у року од 60 дана од дана подношења захтева (члан 60. став 1.); да ће се учеснику на тржишту одредити мера заштите конкуренције, у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини највише 10% од укупног годишњег прихода, оствареног на територији Републике Србије и обрачунатог у складу са чланом 7. овог закона, ако закључи или изврши рестриктивни споразум у смислу члана 10. овог закона, односно рестриктивни споразум који није изузет у смислу члана 60. овог закона (став 1. тачка 2)), да се мера заштите конкуренције не може одредити протеком пет година од дана извршења радње или пропуштања испуњења обавезе, односно од последњег дана временског периода извршења радње из става 1. овог члана (став 3.) (члан 68.); да се законитост решења Комисије, у делу одлуке о висини новчаног износа одређене управне мере, испитује у односу на услове за ту одлуку прописане овим законом и подзаконским актима (став 2.), те да ако суд утврди да је оспорено решење Комисије незаконито само у делу који се односи на висину новчаног износа одређене управне мере, по правилу ће пресудом преиначити оспорено решење у том делу, под условима прописаним законом којим се уређују управни спорови (став 3.) (члан 72.); да се на поступке који су започети до дана почетка примене овог закона примењују прописи по којима су започети (члан 74.).

Одредбама члана 33. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/09) прописано је: да суд у управном спору решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи (став 1.); да суд решава на нејавној седници само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и утврђивање чињеничног стања (став 2.); суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу (став 3.); док је одредбом члана 41. став 1. истог Закона, прописано да законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при томе није везан разлозима тужбе.

Одредбама члана 9. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 3/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10) прописано је да се пре доношења решења странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења (став 1.), те да се решење може донети без претходног саслушања странке само у случајевима у којима је то законом допуштено (став 2.), док је одредбама члана 133. истог закона прописано: да странка има право да учествује у испитном поступку и, ради остварења циља поступка, да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе (став 1.); да странка има право да износи чињенице које могу бити од утицаја за решење управне ствари, да предлаже доказе ради утврђивања тих чињеница и да добија тачност навода који се не слажу с њеним наводима, те да све до доношења решења допуњује и објашњава своје наводе, а ако то чини после одржане усмене расправе, дужна је да оправда због чега то није учинила на расправи (став 2.); да је службено лице које води поступак дужно да пружи

могућност странци да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку и о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а с његовом дозволом и непосредно, као и да се упозна с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни, те да орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни (став 3.).

Одредбама члана 27. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) прописано је: да ће у случају постојања основане сумње у истинитост изјаве о независној понуди, наручилац одмах обавестити организацију надлежну за заштиту конкуренције (став 1.); да наручилац у случају из ст. 1. и 2. овог члана може да настави поступак јавне набавке, с тим да ће уговор, уколико буде закључен са понуђачем за кога постоји сумња да је повредио конкуренцију, бити раскинут по сили закона уколико организација надлежна за заштиту конкуренције утврди постојање повреде конкуренције (став 4.).

Одредбама члана 62. став 7. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18 и 95/18) прописано је да: заједничко деловање постоји када два или више лица, на основу међусобног изричитог или прећутног споразума, користе гласачка права у одређеном лицу или предузимају друге радње у циљу вршења заједничког утицаја на управљање или пословање тог лица (став 7.).

Одредбама члана 3. Уредбе о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера („Службени гласник РС“, број 50/10), која је ступила на снагу 23. јула 2010. године, предвиђено је седам критеријума за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала и одређено да се, поред тих критеријума, узима у обзир значај наложеног поступања за исход поступка повреде конкуренције који се води и понављање истог или сличног понашања од стране учесника на тржишту у истом или неком другом поступку.

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да им је оспореним решењем Комисије од 12. децембра 2016. године повређено право на правично суђење, а у прилог тој тврдњи наводе: да Комисија није дала јасне разлоге за своју одлуку, док је Управни суд своју одлуку засновао на решењу Комисије без извођења доказа и саслушања странака. Подносиоци уставне жалбе посебно сматрају да је, имајући у виду сложеност предмета, било неопходно да Управни суд организује усмену јавну расправу, што он није учинио, већ је своју одлуку донео на нејавној седници, без одржавања усмене расправе, чиме је, како то подносиоци тврде, директно прекршен члан 33. Закона о управним споровима. Са друге стране подносиоци истичу да је Управни суд у потпуности игнорисао њихову аргументацију, те да је тужба коју су

поднели против решења Комисије заправо „остала неразмотрена“. Подносиоци посебно наводе да су оспорене одлуке Комисије, Управног суда и Врховног касационог суда, произвољне и незаконите.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе са становишта означеног права зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд, пре свега, наглашава да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли је појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено уставно право подносиоца. Уставни суд није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови и други државни органи и организације којима су поверена јавна овлашћења тумачили позитивноправне прописе. Уставни суд указује да је изван његове надлежности да процењује правилност закључака судова или других органа у погледу оцене доказа, осим уколико је ова оцена очигледно произвољна, односно ако је примена закона била очигледно неправична, арбитрарна или дискриминаторска.

Уставни суд, такође, указује да се једна од гаранција означеног уставног права 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 конкретне случаја и природи одређене одлуке. С обзиром на то да се у управном спору проверава законитост коначног управног акта на подлози чињеница утврђених у управном поступку, то не постоји обавеза суда да образлаже све наводе тужбе, уколико су они већ истицани у управном поступку који је претходио управном спору и у том поступку били оцењени. Међутим, за оцену да ли су у тим случајевима испуњени стандарди права на правично суђење неопходно је сагледати да ли је суд у управном спору испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке управног органа (видети пресуду Европског суда за људска права, *Helle йројтив Финске*, број представке 20772/92, од 19. децембра 1997. године, став 60.).

Поред наведених ставова, Уставни суд истиче да је у конкретном случају од посебног значаја за процену Суда о томе да ли је дошло до повреде права подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, и то да ли је у поступку који је претходио поступку по уставној жалби, задовољен још један битан правни принцип који служи сврси заштите права на правично суђење. Реч је пре свега о тзв. принципу „једнакости оружја“, који представља део ширег концепта правичности, а који за циљ има да обезбеди суштинску процесну једнакост странака у поступку, што подразумева да свака од страна у поступку има „разумну могућност“ да представи свој случај под условима који је не стављају у суштински неповољнији положај наспрам противне стране (видети пресуду Европског суда за људска права, *Hentrich йројтив Француске*, број представке 13616/88, од 22. септембра 1994. године, став 56, као и пресуду Европског суда за људска права, Великог већа, *Kress йројтив Француске*, број представке 39594/98, од 7. јуна 2001. године, став 72.).

У том смислу, примењујући све претходно наведене ставове и правне стандарде на конкретан уставносудски поступак, Уставни суд сматра да је неопходно испитати следеће претпоставке које се тичу правичности вођеног поступка који је претходио, у целини, а то је: да ли су подносиоци у поступку који је претходио поступку по уставној жалби, у коме је одлучивано о постојању повреде конкуренције, имали могућност да представе свој случај, односно да изнесу аргументе и наводе у циљу заштите својих права и интереса, са тим у вези да ли су подносиоцима уставне жалбе презентовани докази на основу којих су утврђене одлучне чињенице уз које закон везује наступање одређених последица, те да ли им је указано на мерица одредбе закона, са тумачењем о начину и разлозима примењених одредаба на утврђено чињенично стање и коначно, да ли су судови размотрили питања која су била од суштинског значаја у конкретном поступку, односно да ли су у образложењима оспорених судских одлука изложени јасни и одређени наводи о разлозима одбијања њихове тужбе у управном спору, као и захтева за преиспитивање правноснажне судске одлуке пред Врховним касационим судом.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је испитујући постојање прве претпоставке која се односи на могућност учешћа у поступку, констатовао да Управни суд није одржао усмену расправу, јер је сматрао да је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, па је законитост оспореног решења Комисије испитивао у границама захтева из тужбе, сагласно одредбама члана 33. став 2. и члана 41. став 1. Закона о управним споровима. Дакле, за оцену Управног суда да предмет спора реши без одржавања усмене расправе од значаја је било да утврди да ли су у спроведеном поступку за заштиту права конкуренције пред Комисијом утврђене све правно релевантне чињенице и да ли је подносиоцима омогућено да, ради заштите својих интереса, учествују у том поступку. Уставни суд констатује да је Управни суд имао у виду да је Комисија утврдила и разјаснили битне чињенице за решавање конкретне управне ствари, које одговарају стању у списима предмета. Такође, Управни суд је водио рачуна о томе да је подносиоцима уставне жалбе, сагласно одредбама члана 41. Закона о заштити конкуренције, као и одредбама чл. 9. и 133. Закона о општем управном поступку, пружена могућност да учествују у поступку утврђивања повреде конкуренције и да се изјасне о чињеницама и околностима од значаја за доношење решења, бранећи тако своја права и законом заштићене интересе, о чему сведоче записник о усменој расправи Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-02-45/2015-51 од 8. октобра 2015. године и записник о усменој расправи Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-02-45/2015-56 од 20. октобра 2015. године, на који странке нису имале примедбе, а на основу којих произилази да је Комисија сагласно релевантним одредбама закона прикупила писмене доказе, извршила саслушање странака и сведока, приликом чега је поред осталог утврђен лични и пословни однос оснивача два привредна друштва који су овде подносиоци, као и постојање њихове одлуке која се

односила на њихово униформно поступање у погледу понуде и одустајања од исте у поступку јавне набавке. Стога, Уставни суд не сматра произвољном оцену Управног суда да предмет конкретног управног спора није изискивао непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, нити сматра да је подносиоцима ускраћено право на „разумну могућност“ да представе свој случај пред надлежним органом и изнесу аргументе и разлоге у прилогу заштите својих права и интереса.

Испитујући даље постојање претпоставки које се тичу правичности управно-судског поступка, а које се односе на то да ли је оспорена пресуда Управног суда образложена на адекватан начин, с обзиром на наводе подносилаца који повреду права на правично суђење поред осталог образлажу и тиме да је пресуда Управног суда произвољна и незаконита, јер је тај суд само преузео образложење решења Комисије, Уставни суд још једном указује да решавање суда у управном спору има своје особености, које се, између осталог, огледају у начелу законитости и начелу ослањања суда на утврђено чињенично стање у управном поступку. Уставни суд такође подсећа, да с обзиром на то да се у управном спору проверава законитост коначног управног акта на подлози чињеница утврђених у управном поступку, не постоји обавеза суда да образлаже све наводе тужбе уколико су они већ истицани у управном поступку који је претходио управном спору и у ком поступку су ти наводи оцењени.

Међутим, по оцени Уставног суда, у оспореној пресуди Управног суда јесте образложено зашто се одбија тужба подносилаца као неоснована, те шта чини суштинске разлоге на основу којих је на тај начин одлучено. Управни суд је одлучио о тужби подносилаца на основу чињеница које су утврђене у поступку за заштиту права конкуренције вођеном пред Комисијом, за које је у спроведеном поступку оценио да су у битним тачкама потпуно утврђене, као и да је из утврђених чињеница изведен правилан закључак у погледу чињеничног стања, дајући уједно за своју одлуку потпуне и детаљно образложене разлоге. На овај начин Управни суд је, по оцени Уставног суда, и поред тога што није одржао усмену расправу, нити је управну ствар решавао у спору „пуне јурисдикције“, ипак на правној и чињеничној основи размотрио кључне наводе подносилаца из тужбе, значајне за решавање овог управног спора (видети *mutatis mutandis* пресуде Европског суда за људска права, *Chaudet йројив Француске*, број представке 49037/06, од 29. октобра 2009. године, став 37, као и *SIGMA RADIO TELEVISION йројив Кијра*, број представки 32181/04 и 35122/05, од 21. јула 2011. године, став 156.).

Наиме, у конкретном случају, на основу претходно утврђених чињеница које се односе на то: да су оснивачи два привредна друштва „L.“ д.о.о. и „Б.“ д.о.о, родбински и пословно повезани, с обзиром на то да се појављује иста адреса са које оба привредна друштва послују, да је директор привредног друштва „L.“ д.о.о. истовремено и директор привредног друштва „Б. У.“ д.о.о, које је зависно друштво у односу на подносиоца „Б.“ д.о.о, као и на то да је привредно друштво „L.“ д.о.о, по отварању понуда изненадно одустало од својих понуда у партијама 1, 3, 4 и 6 у корист привредног друштва

које је имало вишу цену понуде а то је „Б.“ д.о.о, Управни суд је применио релевантне одредбе Закона о заштити конкуренције, пре свега члан 10. став 2. тачка 1), који прописује забрану рестриктивних споразума између учесника на тржишту, којим се непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или други услови трговине.

Дакле, с обзиром на наведено, Уставни суд је мишљења да једно од суштинских питања које се односило на то да ли је повезаност између привредних субјеката у поступку јавне набавке била од утицаја на њихово униформно поступање у том поступку након отварања понуда, није остало неразјашњено.

Уставни суд је даље, бавећи се истом претпоставком постојања правичности суђења која се односи на образложену судску одлуку, оценио да се Управни суд правилно позвао и на одредбу члана 1. истог закона, којом је прописано да се тим законом уређује заштита конкуренције на тржишту Републике Србије, у циљу економског напретка и добробити друштва, а нарочито користи потрошача, што је од значаја пре свега јер упућује на то шта представља предмет заштите наведеног Закона. На претходно се надовезује и законско решење прописано одредбама члана 27. Закона о јавним набавкама, којим је уређена улога Комисије за заштиту конкуренције у случају сумње о постојању независне понуде, из чега јасно произлази да је законодавац поставио одређене механизме заштите у циљу спречавања наносења штете пореским обвезницима која би могла настати услед повећаних цена услуга због понашања привредних субјеката у току поступка јавне набавке на начин који је супротан принципима тржишта на којем постоји слободна конкуренција. То је у конкретном случају значило закључивање рестриктивног споразума између подносилаца о њиховом униформном поступању, који је за циљ имао ограничавање конкуренције путем утврђивања продајних цена услуге, манифестујући се такође изненадним одустајањем једног од подносилаца који је био прворангирани учесник у поступку јавне набавке, у корист другог подносиоца који је имао вишу цену понуде, што је коначно за последицу имало повећање цене понуђене услуге након отварања понуда у износу од 2.930.500,00 динара.

Из свега наведеног произлази да се не може сматрати да је оспорена пресуда Управног суда У. 585/17 од 27. априла 2017. године заснована на произвољној или арбитрерној примени меродавног права, нити да је Управни суд пропустио да се бави централним питањима из тужбе подносилаца која су била од суштинског значаја за решавање овог управног спора.

Поводом тврдњи подносилаца из допуне уставне жалбе од 25. децембра 2017. године, које се *inter alia* односе на образложење оспорене пресуде Врховног касационог суда Узп. 319/17 од 19. октобра 2017. године, односно да иста садржи противзаконите и неосноване наводе у погледу непостојања обавезе Управног суда да се одржи усмена расправа у предметном управно-судском поступку, Уставни суд констатује да је ове наводе већ разматрао, те како је то један од главних аргумената подносилаца који они истичу у прилог тврдњи да им је оспореном пресудом Врховног касационог суда

повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, то је Суд оценио да је образложење Врховног касационог суда дато у оспореном акту уставноправно прихватљиво са аспекта заштите права на правично суђење.

6. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд налази да подносиоцима уставне жалбе оспореним актима нису повређене процесне гаранције права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбио као неосновану уставну жалбу изјављену против решења Савета Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-02-08/2016-11 од 12. децембра 2016. године, пресуде Управног суда У. 585/17 од 27. априла 2017. године и пресуде Врховног касационог суда Узп. 319/17 од 19. октобра 2017. године.

7. Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и слобода.

8. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5371/2017 од 4. јула 2019. године („Службени гласник РС“, број 68/19)

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Услови за враћање имовине, односно обештећење по основу извршене експропријације.

Испитујући основаност навода уставне жалбе са становишта права на правично суђење, Уставни суд је констатовао да се у предметном управном поступку као спорно поставило питање да ли је бившим власницима на име накнаде за експроприсану имовину уступљена друга непокретност у својину, односно да ли постоји сметња прописана чланом 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу због које наследници бившег власника не могу да остваре право на враћање имовине, односно обештећење у складу са одредбама тог закона. Како остваривање права на враћање имовине, односно обештећење, за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали до 15. фебруара 1968. године зависи од тога да ли је бившем власнику на име накнаде за експроприсану имовину уступљена друга непокретност у својину, станарско право или други облик најшире правне власти, а у предметном управном поступку није утврђено да ли је поступак експропријације правноснажно окончан

давањем новчане накнаде или друге непокретности правном претходнику подносилаца уставне жалбе, а није утврђено ни ко је био уписан као носилац права на спорној непокретности по окончању поступка експропријације, Уставни суд налази да је у оспореној пресуди изнета произвољна оцена да у конкретном случају постоји сметња прописана одредбом члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу за остваривање права по одредбама тог закона. Због наведеног пропуста оспорена пресуда не испуњава гаранције права на образложену одлуку, као саставног дела права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, па је уставна жалба усвојена.

Уставни суд је доносећи ову одлуку нагласио да није надлежан да утврђује да ли су у конкретном случају испуњени услови за враћање имовине која је предмет захтева подносиоца уставне жалбе, нити се овом одлуком прејудуцира одлука надлежног органа о томе, под условом да се постојање тих услова утврди и оцени у поступку који је спроведен у складу са законом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. М. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 11212/13 од 29. септембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 11212/13 од 29. септембра 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија број 46-00-176/2013-13 од 31. маја 2013. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. М. из Београда поднео је Уставном суду, 8. новембра 2016. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 11212/13 од 29. септембра 2016. године, због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и 36. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се повреда права на образложену одлуку образлаже тиме да у предметном управном поступку нису оцењени наводи тужбе којима је подносилац Управном суду указао на „нелогичност да постоје најмање две одлуке о експропријацији“, а да из образложења оспорене пресуде, такође, произлази да је од истих лица парцела број 291 експроприсана 2. фебруара 1948. и 15. маја 1948. године. Такође се истиче да Управни суд уопште није дао разлоге због којих сматра да је потврда НОО С. од 23. јуна 1954. године валидан доказ, а да извод из старог ЗКУЛ број 497, КО С. то

није, иако је у том изводу наведено да И. С. није био ималац права својине на к.п. број 611, КО С. од 1939. године (Дн. број 734/39), па ова парцела није ни могла бити одузета од тог лица након рата, а самим тим ни њен део није могао бити „уступљен“ М. М. (деди подносиоца уставне жалбе) и његовом брату Ж. М, како се наводи у наведеној потврди НОО С.

Подносилац уставне жалбе, такође, наводи да је у управном поступку који је окончан оспореним актом указивао на то да су усмену расправу водила два службена лица, а „нема закључка“ о спајању поступка, да се другостепени орган о томе није изјаснио, а да је Управни суд и ове „непостојеће наводе“ другостепеног органа прихватио као правилне. Подносилац, с тим у вези, истиче да је у управном спору који је вођен по тужби његовог рођака Р. К, у истој чињеничној и правној ситуацији, Управни суд пресудом У. 12962/13 од 10. децембра 2015. године поништио побијано другостепено решење, због тога што није оцењен жалбени навод да странка није добила одлуку о спајању поступка, а одржано је заједничко рочиште, као и због тога што је паушално наведено да остали наводи жалбе нису од утицаја на другачије решавање управне ствари, без прецизирања о којим се наводима ради и изношења разлога за такву оцену. Подносилац указује да му је наведеним различитим поступањем Управног суда повређено право на једнаку заштиту права, као и право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

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 достављену документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореном пресудом Управног суда У. 11212/13 од 29. септембра 2016. године одбијена је као неоснована тужба којом је подносилац уставне жалбе побијао законитост решења Министарства финансија број 46-00-176/2013-13 од 31. маја 2013. године. Наведеним другостепеним решењем одбијена је жалба подносиоца уставне жалбе изјављена против решења Агенције за реституцију – Подручна јединица Ниш (даље у тексту: Агенција) број 46-004373/2012 од 28. јануара 2013. године о одбијању као неоснованог захтева којим је тражио враћање имовине, односно обештећење, и то $\frac{1}{2}$ идеалног дела пољопривредног земљишта укупне површине 71а, на к.п. број 291 КО С, старог премера. У образложењу оспорене пресуде је најпре констатовано

да се у тужби наводи: да није оцењен навод жалбе којим се указује на мањкавост решења о експропријацији, јер у њему стоји да се „уступа“ ранијим власницима као накнада к.п. број 116; да је решење о експропријацији само правни основ, а да је за стицање права својине потребна укњижба у земљишним књигама; да је тужени погрешно применио одредбу члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, јер правном претходнику подносиоца никада није није уступљена друга непокретност, а то подразумева давање у својину, чега у конкретном случају није било, јер наведена парцела никада није била својина И. С, па самим тим није ни могла бити ни пренета ранијим власницима у својину; да су службена лица која су водила расправу наложила подносиоцу да достави извод из листа непокретности за катастарску парцелу број 611, иако је та парцела старог премера, а у поступку није утврђен нови број те парцеле.

Управни суд је даље констатовао да из списка предмета и образложења побијаног решења произлази: да је тужени орган у поступку доношења решења утврдио да су правни следбеници, међу којима и подносилац уставне жалбе, 20. јуна 2012. године, поднели захтев за враћање одузете имовине, односно обештећење у својству наследника бившег власника М. М, и то пољопривредног земљишта укупне површине 71 а на кп. број 291 КО С, старог премера, која је одузета на основу решења о експропријацији Извршног одбора НОО Среза посавског у Обреновцу број 424 од 15. маја 1948. године; да је списима предмета приложена одлука Месног народног одбора у С. од 2. фебруара 1948. године, да се за плац задружног дома који ће се подићи у 1948. години експроприше парцела у КО С. број 291 површине 71 а, власника М. М, чији су наследници Ж. и М, а да се на име експроприсане парцеле наследницима уступи један хектар исто тако добре земље у КО С. број 611, зване „ширина“, власника И. „Ст.“, коме се посед експроприсао у корист Аграрног фонда; да је решењем Извршног одбора Среза посавског у Обреновцу пов. број 424 од 15. маја 1948. године утврђено да има места експропријацији парцеле 291 у површини од 71 а, власништво М. М, а да се на име експроприсане напред означене парцеле уступа наследницима један хектар земље од парцеле број 611 бившег власника И. Ст, коме је посед узет у корист Аграрног фонда; да је Комисија за експропријацију 28. јуна 1948. године донела одлуку о експропријацији имовине Ж. и М. М. која прелази у народну имовину, и то парцела 291 КО С. површине 71 а, а у накнаду за ту парцелу даје се власницима један хектар земљишта од парцеле број 611 КО С, „на источној страни до Ж. А.“, која се граничи са сеоским путем; да је из потврде НОО С. К. 410/48 од 23. јуна 1954. године утврђено да је НОО у С. одлуком број 403 од 19. фебруара 1948. године, коју је доставио Среском суду у Обреновцу, експроприсао парцелу 291, с тим да је на име накнаде додељен један хектар од катастарске парцеле број 611 власништво НОО, „као и да су исту одбили да приме“; да је из уверења Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретаости Обреновац од 11. априла 2012. године утврђено да катастарској парцели 291 КО С, старог премера одговара катастарска парцела број 110/2, 3, део катастарске

парцеле 110/1 и део катастарске парцеле број 110/4, све КО С, новог премера и да су наведене парцеле уписане као државна својина Републике Србије, односно друштвена својина привредног друштва; да је на усменој расправи одржаној пред првостепеним органом пуномоћник подносиоца захтева изјавио да му није познато зашто су бивши власници одбили да приме на име накнаде земљиште које је било одређено решењем Извршног одбора НОО Среза број 424/48.

Управни суд је, полазећи од одредбе члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11), нашао да је правилно поступио тужени орган када је одбио жалбу подносиоца изјављену против решења првостепеног органа, налазећи да је то решење донето без повреде правила поступка, као и да је засновано на правилно утврђеном чињеничном стању и правилној примени материјалног права. Управни суд је даље навео да је тужени орган, оцењујући наводе жалбе да М. и Ж. М. никада нису били укњижени као власници парцеле 611 КО С, правилно нашао да су исти неосновани, јер се из списка предмета неспорно утврђује да је бившим власницима на име накнаде за експроприсано земљиште додељен један хектар од катастарске парцеле број 611 КО С, а да су додељено земљиште одбили да приме. По оцени тог суда, тужени је правилно нашао да су наводи да је у време експропријације парцела 611 КО С. била власништво Ј. С. и Г. С, а не И. С, без утицаја на доношење другачије одлуке у овој управној ствари, тим пре што је у потврди НОО С. К. 403/48 од 23. јуна 1954. године наведено да је та парцела власништво НОО у С. Управни суд је навео да је ценио наводе тужбе, па је нашао да су исти „неосновани и без утицаја на другачију оцену законитости оспореног решења“, будући да је тужени орган, у образложењу побијаног решења дао детаљне и на закону засноване разлоге, које је тај суд у свему као правилне прихватио.

Пресудом Управног суда У. 12962/13 од 10. децембра 2015. године, којом подносилац уставне жалбе указује на различито поступање Управног суда, уважена је тужба Р. К, поништено решење Министарства финансија и привреде број 46-00-294/2013-13 од 11. јула 2013. године, којим је окончан управни поступак по захтеву за враћање одузете имовине и предмет враћен туженом органу на поновно одлучивање. У образложењу пресуде је констатовано да је првостепени орган одбио као неоснован захтев Р. К, Д. М, М. М. и З. Р. за враћање одузете имовине, односно обештећење, и то $\frac{1}{2}$ идеалног дела пољопривредног земљишта укупне површине 71, на к.п. број 291 КО С, старог премера; да је у тужби истакнуто да тужени орган није ценио извод из старог земљишно-књижног улошка број 497, КО С. и да у поступак нису биле укључене све странке, односно већина њих, те да тужиоцу није достављен закључак о спајању поступка.

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 (члан 36. став 1.).

За одлучивање Уставног суда у овој уставноправној ствари, поред наведених одредаба Устава, релевантне су и следеће одредбе закона:

У члану 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11) наведени су прописи применом којих је одузета имовина, чији се повраћај може остварити по одредбама овог закона, међу којима је у тачки 29) Основни закон о експропријацији („Службени лист ФНРЈ“, бр. 28/47, 12/57 и 53/62 и „Службени лист СФРЈ“, бр. 13/65, 5/68, 7/68 и 11/68).

Сагласно одредби члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, бивши власник има право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са овим законом за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали до 15. фебруара 1968. године, ако бившем власнику на име накнаде за експроприсану имовину није уступљена друга непокретност у својину, станарско право или други облик најшире правне власти.

Одредбама Основног закона о експропријацији („Службени лист ФНРЈ“, број 28/47) било је прописано: да извршни одбори среског народног одбора доносе акт о експропријацији, на предлог месног народног одбора и за потребе места (члан 4. став 1. тачка ђ)); да се накнада за имовину експроприсану у корист државе може састојати како у новцу тако и у државним обвезницама, а у случају експропријације непокретности и у давању друге непокретности у замену за експроприсану (члан 15. став 1.); да поступак експропријације спроводе среске односно градске експропријационе комисије на основу прописа овог закона и акта о експропријацији (члан 17.); да решење комисије садржи, нарочито, одређивање да ли ће се накнада дати у новцу, државним обвезницама или у давању у замену друге одређене непокретности (члан 29. став 2. тачка г)); да против решења комисије донетог по претходном члану, има места жалби надлежном окружном суду у року од 8 дана по пријему решења и да је решење окружног суда коначно (члан 30. ст. 1. и 2.); да ће на основу правноснажног решења о експропријацији срески суд, на захтев комисије, брисати забележбу експропријације и извршити пренос и укњижбу права својине односно других експроприсаних права на корисника експропријације, са редом првенства који има забележба експропријације (члан 31. став 1.); да ће се сходно одредби претходног става поступити и у погледу преноса права својине на непокретности која се даје ранијем сопственику експроприсане имовине у замену (члан 31. став 2.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да су надлежни органи били дужни да оцене извод из старог земљишно-књижног улошка број 497, КО С, у коме је наведено да парцела број 611 КО С, за коју се у решењу Извршног одбора Среза посавског у Обреновцу пов. број 424 од 15. маја 1948. године наводи да је узета од И. С. у корист Аграрног фонда, још од 1939. године није била у власништву тог лица. По мишљењу подносиоца, одлука

о одбијању његовог захтева за враћање имовине није могла бити заснована на потврди НОО С. од 23. јуна 1954. године, из које је утврђено да је бившим власницима на име накнаде за експроприсану непокретност додељен један хектар од катастарске парцеле број 611 власништво НОО, као и да су исту одбили да приме.

Уставни суд указује да уставна гаранција права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда. Суд, с тим у вези, наглашава да процесна правила садржана у Закону о општем управном поступку представљају неодвојиви део процесних јемстава правичног суђења, заштићених Уставом. Наведено становиште Уставни суд је изразио, поред осталих, у одлукама Уж-7059/2012 од 9. јула 2015. године, Уж – 3676/2015 од 17. новембра 2016. године и Уж-2883/2016 од 22. фебруара 2018. године.

Испитујући основаност навода уставне жалбе са становишта права на правично суђење, Уставни суд констатује да се у предметном управном поступку као спорно поставило питање да ли је бившим власницима на име накнаде за експроприсану имовину уступљена друга непокретност у својину, односно да ли постоји сметња прописана одредбом члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу због које наследници бившег власника не могу да остваре право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са одредбама тог закона.

Уставни суд је даље констатовао да из одредаба Основног закона о експропријацији („Службени лист ФНРЈ“, број 28/47), који се примењивао на поступак експропријације предметне непокретности, произлази: да су акт о експропријацији доносили извршни одбори среског, односно градског народног одбора, на предлог месног народног одбора, а да су поступак експропријације спроводиле среске односно градске експропријационе комисије, на основу акта о експропријацији; да је решењем комисије морало бити одређено да ли ће се накнада дати у новцу, државним обвезницама или давањем у замену друге одређене непокретности; да је на основу правноснажног решења о експропријацији срески суд, на захтев комисије, дрисао забележбу експропријације и вршио пренос и укњижбу права својине на корисника експропријације, као и пренос права својине на непокретности која је дата ранијем сопственику експроприсане имовине у замену. Из одредбе члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу произлази да бивши власник нема право на враћање имовине, односно обештећење, за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали до 15. фебруара 1968. године, ако му је на име накнаде за експроприсану имовину уступљена друга непокретност у својину.

Имајући у виду садржину оспорене пресуде, Уставни суд је констатовао:

– да је одлуком Месног народног одбора у С. од 2. фебруара 1948. године предложена експропријација парцеле у КО С. број 291 површине 71 а, власника М. М;

– да је Извршни одбор Среза посавског у Обреновцу донео решење пов. број 424 од 15. маја 1948. године о експропријацији парцеле 291 површине 71 а, власништво М. М, којим је одређено да се на име експроприсане парцеле уступа његовим наследницима један хектар земље од парцеле број 611 бившег власника И. С, коме је посед узет у корист Аграрног фонда;

– да је одлуком Комисије за експропријацију од 28. јуна 1948. године парцела 291 КО С. површине 71 а, власништво Ж. и М. М, прешла у народну имовину и да је у накнаду за ту парцелу дата бившим власницима друга непокретност;

– да је у потврди НОО С. К. 410/48 од 23. јуна 1954. године наведено да су ранији власници „одбили да приме“ непокретност која им је дата на име накнаде;

– да је подносилац уставне жалбе у тужби истакао да је решење о експропријацији само правни основ, а да је за стицање права својине потребна укњижба у земљишним књигама и да је тужени погрешно применио одредбу члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, јер његовом правном претходнику никада није дата у својину друга непокретност.

Уставни суд је имао у виду да остваривање права на враћање имовине, односно обештећење, за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали до 15. фебруара 1968. године, зависи од тога да ли је бившем власнику на име накнаде за експроприсану имовину уступљена друга непокретност у својину, станарско право или други облик најшире правне власти. Уставни суд је, такође, имао у виду да у предметном управном поступку није утврђено да ли је одлука Комисије за експропријацију од 28. јуна 1948. године постала правноснажна или је предметни поступак експропријације правноснажно окончан давањем новчане накнаде или друге непокретности правном претходнику подносилаца уставне жалбе. Овај суд, с тим у вези, указује да се „одбијање пријема“ непокретности која је дата у накнаду за експроприсану имовину правно могло да манифестује подношењем жалбе против одлуке Комисије за експропријацију, а да је на основу правноснажне одлуке о експропријацији вршен упис права својине у корист тог лица у земљишне књиге, што је подразумевало да је непокретност која се давала у замену за експроприсану непокретност морала бити у државној својини. Полазећи од свега наведеног, а имајући у виду да Агенција није утврдила ко је био уписан као носилац права на спорној непокретности по окончању поступка експропријације, Уставни суд налази да је у оспореној пресуди изнета произвољна оцена да у конкретном случају постоји сметња прописана одредбом члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, за остваривање права по одредбама тог закона.

Налазећи да због наведеног пропуста оспорена пресуда не испуњава гаранције права на образложену одлуку, као саставног дела права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд је усвојио

уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд наглашава да није надлежан да утврђује да ли су у конкретном случају испуњени услови за враћање имовине која је предмет захтева подносиоца уставне жалбе, нити се овом одлуком прејудицира одлука надлежног органа о томе, под условом да се постојање тих услова утврди и оцени у поступку који је спроведен у складу са законом.

Будући да је усвојио уставну жалбу и поништио оспорени акт, Уставни суд није разматрао остале наводе којима се образлаже повреда права на правично суђење, нити наводе уставне жалбе којима подносилац указује на повреду права на једнаку заштиту права, гарантованог чланом 36. став 1. Устава.

6. Имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде уставног права у конкретном случају могу отклонити једино поништавањем пресуде Управног суда У. 11212/13 од 29. септембра 2016. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија број 46-00-176/2013-13 од 31. маја 2013. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. На основу свега изложеног и одредаба 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8393/2016 од 11. јула 2019. године

**Није повређено право на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Имајући у виду околности овог предмета и да немогућност остварења права подносиоца уставне жалбе није последица поступања Агенције за реституцију, већ пропуштања његовог пуномоћника да достави Агенцији потребну документацију, коју је примио од надлежног архива два месеца након подношења захтева за враћање имовине, али га није доставио до окончања управног поступка пред Агенцијом, нема основа за позивање на ускраћивање или повреду Уставом зајемченог права у ситуацији када лице својим чињењем или нечињењем само себе онемогући у остваривању одређеног права, односно у делотворном остваривању тог права. Стога је Уставни суд одбио као неосновану уставну жалбу у делу којим је истакнута повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, док је у преосталом делу уставну жалбу одбацио јер не садржи уставноправне разлоге о повреди члана 21. Устава, с обзиром на то да подносилац није пружио доказе да му је због неког личног својства повређено људско или

мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могло одлучивати о повреди забране дискриминације, те да није могао имати легитимно очекивање да ће у предметном управном поступку који је вођен пред Агенцијом остварити право на враћање имовине, а што је неопходан услов за одлучивање о повреди права на имовину из члана 58. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Н. изјављена против закључка Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад број 46-032841/2014 од 3. јуна 2015. године због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Н. из Савезне Републике Немачке, преко пуномоћника адвоката З. Б. из Новог Сада, поднео је Уставном суду, 19. октобра 2016. године, уставну жалбу против закључка Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад број 46-032841/2014 од 3. јуна 2015. 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. Уставна жалба је, такође, изјављена због повреде права из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

У уставној жалби се наводи: да је пуномоћник подносиоца, пре подношења захтева за враћање имовине, од надлежног архива тражио да му достави документацију у вези са одузимањем имовине од бившег власника Г. Н, који је био припадник немачке народности и држављанин Краљевине Југославије; да Историјски архив Сомбор није издао тражену документацију до времена када је захтев за враћање имовине морао бити поднет, јер је рок преклузиван, већ је 23. априла 2014. године доставио „адвокатској канцеларији подносиоца“ тражене исправе о одузимању имовине; да је Агенција за реституцију у оспореном закључку навела да није достављена исправа о подржављењу, што је био једини разлог да се захтев одбаци; да је пуномоћник подносиоца одмах приликом подношења тужбе Управном суду доставио одлуку у конфискацији предметне имовине.

Подносилац уставне жалбе се позива на одлуку Уставног суда УИз-74/2010 од 9. септембра 2010. године, у којој је истакнуто да остваривање законом прописаних права не може зависити од ефикасности поступања органа надлежних да спроведу поступак у коме се о праву одлучује, те ни губитак установљеног права не може зависити од тога да ли су надлежни органи окончали поступак у оквиру прописаног рока.

Према наводима уставне жалбе, наведеним поступањем Агенције за реституцију подносиоцу је трајно ускраћено право да потражује одузету имовину, будући да због преклузивног рока не може да поднесе захтев за враћање имовине, иако је накнадно добио од надлежног архива акт о одузимању 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 1. марта 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 46-032841/2014 од 3. јуна 2015. године одбачен је као неуредан захтев М. Н, овде подносиоца уставне жалбе, за враћање имовине одузете од бившег власника Г. Н, поднет 1. марта 2014. године. У образложењу закључка је констатовано да захтев не садржи обавезне податке из члана 42. став 3. тачка 2) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, и то податке о одузетој имовини на коју се захтев односи, те да уз захтев није достављен обавезни доказ из члана 42. став 4. тачка 3), и то исправа о подржављењу имовине, у оригиналу или овереној фотокопији. Даље је наведено да је одредбом члана 3. став 1. тачка 3) наведеног закона прописано шта се сматра „актом о подржављењу“. Имајући у виду да је одредбом члана 43. став 1. Закона прописано да ће се захтев који не садржи обавезне податке и доказе из члана 42. став 7. Закона одбацивати као неуредан, Агенција је одлучила као у диспозитиву закључка.

Подносилац уставне жалбе је 9. јула 2015. године поднео тужбу против оспореног закључка Агенције, коју је Управни суд пресудом У. 10346/15 од 24. децембра 2015. године одбио као неосновану. У вези са наводима тужбе да је у прилогу тужбе достављена исправа о подржављењу, Управни суд је оценио да ови наводи нису од утицаја на другачију одлуку о законитости оспореног закључка, будући да је овај доказ достављен по окончању управног поступка.

Подносилац уставне жалбе је у захтеву за преиспитивање пресуде Управног суда У. 10346/15 од 24. децембра 2015. године истакао да је недостатак акта о подржављењу имовине искључиво последица неажурности надлежног

архива; да је подносилац уз тужбу доставио доказ о неажурности архива, јер се по оригиналном печату архива може закључити да је тражена документација достављена подносиоцу 23. априла 2014. године; да то за Управни суд није било довољно, већ се „сва кривица коначно сваљује на саму странку“.

Врховни касациони суд је пресудом Узп. 69/16 од 15. јуна 2016. године одбио захтев подносиоца уставне жалбе за преиспитивање наведене пресуде Управног суда, јер је оценио да је побијана пресуда донета без повреда правила поступка, уз правилну примену Закона о управним споровима. Оцењујући наводе захтева да недостављање потребне документације није настало кривицом подносиоца, већ надлежног архива, тај суд је нашао да су исти неосновани, јер подносилац уз захтев, као ни до момента управног одлучивања, није поднео законом прописане доказе.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац 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. ст. 1. и 2. Устава, због чега Уставни суд постојање повреде означеног права цени у односу на наведене одредбе Устава.

За одлучивање Уставног суда по предметној уставној жалби од значаја су и следеће одредбе закона:

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 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.).

5. Иако је у уставној жалби наведено да је Историјски архив Сомбор 23. априла 2014. године доставио пуномоћнику подносиоца исправу о подржављењу предметне имовине, која је приложена уз тужбу поднету Управном суду, подносилац уставне жалбе сматра да Агенција за реституцију није могла да одбаци његов захтев за враћање одузете имовине само због тога што та исправа није била достављена.

Уставни суд је, полазећи од уставноправних разлога изнетих у уставној жалби, констатовао да подносилац превасходно указује на пропуст 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.

Уставни суд наглашава да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли је појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено уставно право подносиоца. Уставни суд није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови и други државни органи и организације којима су поверена јавна овлашћења тумачили позитивноправне прописе. Уставни суд указује да је изван његове надлежности да процењује правилност закључака судова или других органа у погледу оцене доказа, осим уколико је ова оцена очигледно произвољна, односно ако је примена закона била очигледно неправична, арбитрарна или дискриминаторска.

На основу чињеница утврђених у поступку који је претходно подношењу уставне жалбе, Уставни суд је констатовао: да је подносилац уставне жалбе 1. марта 2014. године поднео Агенцији захтев за враћање имовине одузете од његовог правног претходника, те да уз захтев није приложио исправу о подржављењу спорне имовине; да је Историјски архив Сомбор доставио пуномоћнику подносиоца тражену документацију 23. априла 2014. године, на шта је подносилац указао у уставној жалби; да је закључком Агенције од 3. јуна 2015. године предметни захтев одбачен као неуредан; да је подносилац уставне жалбе исправу о подржављењу спорне имовине доставио уз тужбу поднету Управном суду 9. јула 2015. године. Овај суд даље констатује да је Врховни касациони суд, оцењујући законитост пресуде Управног суда У. 10346/15 од 24. децембра 2015. године, нашао да су неосновани наводи захтева да недостављање потребне документације није настало кривицом подносиоца, већ надлежног архива, будући да подносилац уз захтев, као ни до окончања управног поступка, није поднео законом прописане доказе.

Уставни суд и овом приликом указује 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“. Уставни суд стога налази да се одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу мора сагледати 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, поред осталих, у одлукама Уж-733/2016 од 7. децембра 2017. године и Уж-3313/2016 од 8. фебруара 2018. године (видети на интернет страници: www.ustavni.sud.rs).

Испитујући да ли је доношењем предметног закључка Агенције о одбацавању захтева за враћање имовине подносилац уставне жалбе онемогућен да у току поступка сам прибави исправу која се налази код другог органа, односно да истакне да не може сам да прибави ту исправу, Уставни суд констатује да је пуномоћник подносиоца наведени доказ примио од надлежног архива непуна два месеца након подношења захтева за враћање имовине, али га није доставио Агенцији у периоду дужем од годину дана – колико је још трајао управни поступак пред Агенцијом, већ тек уз тужбу поднету Управном суду.

Уставни суд, такође, наглашава да контрола законитости управног акта подразумева оцену законитости акта у време његовог доношења, због чега накнадно прибављени докази не могу бити од утицаја на одлучивање суда у управном спору о законитости тог акта (наведено становиште Уставни суд је изразио у Решењу Уж-7240/2015 од 18. јула 2017. године и, *mutatis, mutandis*, у Одлуци Уж-5763/2011 од 11. марта 2015. године и Решењу Уж-4469/2012 од 21. јула 2015. године). С обзиром на то да подносилац уставне жалбе до окончања управног поступка пред Агенцијом није доставио исправу о подржављењу спорне имовине, Уставни суд налази да је Врховни касациони суд у пресуди Узп. 69/16 од 15. јуна 2016. године на уставноправно прихватљив начин оценио наводе којима је подносилац указивао на то да недостављање потребне документације није настало његовом кривицом, истакавши да подносилац уз захтев, као ни до момента управног одлучивања, није поднео законом прописане доказе.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд налази да немају уставноправног утемељења наводи уставне жалбе да подносилац не може да потражује своју имовину због тога што му надлежни архив није издао документацију до истека преклузивног рока за подношење захтева. Имајући у виду околности овог предмета, овај суд је оценио да немогућност остварења права подносиоца уставне жалбе није последица поступања Агенције, већ пропустања његовог пуномоћника да у периоду дужем од годину дана достави Агенцији потребну документацију, коју је примио од Историјског архива Сомбор. По налажењу Суда, нема основа за позивање на ускраћивање или повреду Уставом зајемченог права у ситуацији када лице својим чињењем или нечињењем само себе онемогући у остваривању одређеног права, односно у делотворном остваривању тог права.

По оцени Уставног суда, Одлука Уставног суда IУз-74/2010 од 9. септембра 2010. године, на коју се позива подносилац уставне жалбе, није од значаја за одлучивање о овој уставносудској ствари, будући да губитак права подносиоца није последица пропуста надлежног архива да у оквиру законом прописаног рока одлучи о захтеву за достављање тражене документације.

С обзиром на све наведено, Уставни суд је одбио као неосновану уставну жалбу у делу којим је истакнута повреда права на правично суђење, зајемченог одредбама члана 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучио као у првом делу изреке.

6. 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 подносилац није пружио доказе да му је због неког личног својства повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могла утврдити повреда забране дискриминације.

Имајући у виду разлоге за оцену о непостојању повреде права на правично суђење, Уставни суд сматра да подносилац није имао легитимно очекивање да ће у предметном управном поступку који је вођен пред Агенцијом остварити право на враћање имовине.

Уставни суд је, стога, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у делу изјављеном због повреде начела из члана 21. Устава и права на имовину из члана 58. Устава, због непостојања претпоставки утврђених Уставом за вођење поступка, решавајући као у другом делу 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.

7. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7926/2016 од 11. септембра 2019. године

**Није повређено право на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Полазећи од неспорне чињенице да предметна стамбена зграда има два стана и да подносилац уставне жалбе за извођење радова на адаптацији заједничких просторија и припајање постојећем стану није прибавио сагласност власника другог стана у предметној згради, Уставни суд налази да је уставноправно прихватљива оцена Управног суда да подносилац

уставне жалбе не испуњава услов прописан одредбом члана 91. став 1. тачка 3) Закона о планирању и изградњи, према којој се уз захтев за издавање одобрења за изградњу подноси, поред осталог, доказ о праву својине на објекту. Налазећи да оспореном пресудом није створена правна несигурност код подносиоца, нити да је произвољно примењено материјално право на његову штету, Уставни суд је одбио уставну жалбу као неосновану.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Ј. изјављена против решења Одељења за грађевинске послове управе градске општине Стари град у Београду V-01/42 број 351-2326/2010 од 11. априла 2014. године, решења Секретаријата за имовинске и правне послове града Београда XXI-05 број 351.1-129/2014 од 22. септембра 2014. године и пресуде Управног суда У. 13926/14 од 24. новембра 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Ј. из Београда поднео је Уставном суду, 25. јануара 2017. године, уставну жалбу против појединачних аката наведених у изреци, због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Подносилац уставне жалбе, у прилог тврдњи о повреди права на правну сигурност, истиче да су другостепени орган и Управни суд у оспореним актима одступили од становишта израженог у раније донетој пресуди Управног суда У. 2204/10 од 29. октобра 2012. године, да се у конкретном случају мора применити Закон о одржавању стамбених зграда, као *lex specialis* у односу на Закон о основама својинскоправних односа.

У уставној жалби се даље наводи да је цела оспорена пресуда базирана само на чињеници да је Уставни суд у Одлуци IU-95/2006 од 17. марта 2011. године изразио став да одређене одредбе Закона о одржавању стамбених зграда нису у сагласности са Уставом, без прецизирања о којим одредбама је реч.

Подносилац уставне жалбе истиче да су он и његова супруга „већина власника у односу на В.Ј.“ и већина власника по површини станова, те је Први основни суд у Београду 31. августа 2013. године, под бројем Ов. 159889/13, оверио „нови усаглашени“ уговор о уступању заједничких просторија ради адаптације, који није стављен ван снаге, а донет је на основу измењеног Закона о одржавању стамбених зграда.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд поништи оспорену пресуду Управног суда.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа

или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт и осталу достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Оспореним решењем Одељења за грађевинске послове управе градске општине Стари град у Београду V-01/42 број 351.1-2326/2010 од 11. априла 2014. године одбијен је као неоснован захтев М. Ј, овде подносиоца уставне жалбе и С. Ј. поднет 15. априла 2008. године, за издавање одобрења за извођење радова на вертикалном проширењу двособног стана површине 54 м² на тавански простор, чиме би се формирао петособни дуплекс стан површине 113, 58 м² у породичној кући у С. улици број 28 у Београду.

Подносилац уставне жалбе је у жалби изјављеној против оспореног првостепеног решења истакао: да у препису листа непокретности који је достављен уз захтев још 2008. године „јасно пише“ да је он (М. Ј.) власник стана број 8, а то пише и у свим осталим преписима листова непокретности“; да је у допису од 4. априла 2014. године “госпођи Ј.“ назначио да је сачињен нови уговор у складу са пресудом Првог основног суда у Београду и да га може доставити Одељењу ако га затражи, те да је дужност Одељења била да се најпре изјасни да не жели да поштује пресуду Управног суда, а затим од њега затражи да достави нови уговор“.

Оспореним решењем Секретаријата за имовинске и правне послове града Београда XXI-05 број 351.1-129/2014 од 22. септембра 2014. године одбијена је жалба подносиоца уставне жалбе и С. Ј. изјављена против решења Одељења за грађевинске послове управе градске општине Стари град у Београду V-01/42 број 351.1-2326/2010 од 11. априла 2014. године. Другостепени орган је у оспореном решењу најпре констатовао да је у решењу тог органа од 9. априла 2010. године, које је потврђено пресудом Управног суда У. 22041/10 од 29. октобра 2012. године, истакнуто: да је предметна стамбена зграда укњижена као зграда за колективно становање; да из тога следи да просторија која је предмет припајања није у приватној својини, већ власници станова имају право коришћења исте; да је стога требало применити одредбе Закона о одржавању стамбених зграда, који је у односу на Закон о основама својинскоправних односа *lex specialis*; да према одредбама Закона о одржавању стамбених зграда није потребна сагласност свих станара, већ сагласност власника станова и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде. Другостепени орган је даље навео: да је правноснажном пресудом Првог основног суда у Београду П. 47939/10 од 22. јуна 2010. године усвојен

тужбени захтев В.Ј. и утврђено да је ништав уговор о уступању тавана и заједничких просторија ради адаптације, закључен 10. марта 2011. године између подносиоца уставне жалбе и Стамбене зграде у С. улици број 28 у Београду; да је спорни објекат био укњижен као стамбена зграда за колективно становање, а да је у току трајања предметног управног поступка промењен назив објекта, што се закључује из преписа листа непокретности број 841 Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Београд од 17. јануара 2014. године, у коме је означен као породична стамбена зграда са два стана; да је стога за издавање одобрења за изградњу била неопходна сагласност свих власника станова у згради, а да подносилац и његова супруга не поседују сагласност власника другог стана у згради.

Оспореном пресудом Управног суда У. 13926/14 од 24. новембра 2016. године одбијена је као неоснована тужба подносиоца уставне жалбе поднета против решења Секретаријата за имовинске и правне послове града Београда XXI-05 број 351.1-129/2014 од 22. септембра 2014. године. Управни суд је најпре констатовао: да је подносилац уставне жалбе у тужби истакао да је предметна зграда одувек имала два стана и да је једина промена то што је преименована у породичну стамбену зграду, али да то не значи да је зграда у приватном власништву, односно да је у питању сувласништво; да је заинтересовано лице В.Ј. у одговору на тужбу истакло да је тужилац, заједно са својом супругом, без знања заинтересованог лица, формирао савет стамбене зграде и донео одлуку којом се тужиоцу уступају на трајно коришћење заједничке просторије у згради, те 2007. године закључио и оверио пред судом уговор о томе. Управни суд је даље навео да из списка предмета произлази: да подносиоци захтева нису испунили услове прописане одредбом члана 91. став 1. тачка 3) Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), према којој се уз захтев за издавање одобрења за изградњу подноси, поред осталог, доказ о праву својине на објекту, ни услов из члана 19. став 2. Закона о основама својинскоправних односа, према коме на заједничким деловима зграде и уређајима у згради, власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине. Управни суд је истакао да је предмет интервенције породична стамбена зграда са два стана, те да је за издавање одобрења за изградњу била неопходна сагласност свих власника станова у згради, а да тужилац и његова супруга не поседују сагласност власника другог стана у згради. Оцењујући наводе тужбе којима се указује на потребу да се примени Закон о одржавању стамбених зграда, Управни суд је нашао да исти није основан, будући да је Уставни суд у Одлуци ПУ-95/2006 од 17. марта 2011. године изразио став да одређене одредбе Закона о одржавању стамбених зграда нису у сагласности са Уставом. По оцени Управног суда, након доношења наведене одлуке Уставног суда, није више било места примени члана 18. Закона о одржавању стамбених зграда, већ је правилно примењена одредба Закона о основама својинскоправних односа, из које произлази да је за издавање одобрења за изградњу потребна сагласност свих власника посебних делова зграде. Управни суд је, такође, оценио да, имајући у виду време доношења наведене одлуке Уставног суда,

на одлуку о овој управној ствари не може утицати уговор о уступању заједничких просторија и тавана ради адаптације, закључен 10. марта 2011. године између тужиоца и Стамбене зграде у С. улици број 28 у Београду.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се подносилац у уставној жалби позива, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

За одлучивање о овој уставној жалби, поред наведене одредбе Устава, од значаја су и одредбе следећих закона:

Одредбама члана 18. Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01, 101/05, 27/11 и 88/11), који се примењивао на дан подношења предметног захтева за адаптацију заједничких просторија, било је прописано: да скупштина зграде сагласношћу власника станова и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде може донети одлуку о извођењу радова на санацији равног крова односно кровне конструкције којом се, сагласно прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објеката, може изградити, односно адаптирати нови стан (став 1.); да скупштина зграде може одлучити да радове из става 1. овог члана изводи неко од власника станова, односно других посебних делова у згради, односно неко од чланова њиховог породичног домаћинства или треће лице ако утврди да власници станова односно других посебних делова зграде, или чланови њихових породичних домаћинстава нису за то заинтересовани (став 2.); да инвеститор радова из става 2. овог члана и стамбена зграда своје међусобне односе уређују уговором, који се закључује у писменој форми и оверава у суду (став 3.); да уговор из става 3. овог члана служи као доказ о праву извођења радова у смислу прописа о планирању и уређењу простора и изградњи објекта (став 5.).

Осталим одредбама овог закона било је прописано: да скупштина зграде може донети одлуку да се заједничке просторије претворе у стан или пословни простор, ако су за то испуњени услови по прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објеката (члан 21. став 1.); да се одлука из става 1. овог члана доноси већином од укупног броја чланова скупштине зграде (члан 21. став 3.); да се на закључивање уговора о уређивању међусобних односа зграде и инвеститора претварања сходно примењују одредбе члана 18. ст. 3, 4. и 5. овог закона (члан 21. став 4.).

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) било је прописано: да се уз захтев за издавање одобрења за изградњу подноси, поред осталог, доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, односно праву коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту (члан 91. став 1. тачка 3)).

Одредбама члана 19. 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 право својине на

посебном делу зграде може постојати на стану, пословној просторији или гаражи, односно гаражном месту (став 1.); да на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине (став 2.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је право на правну сигурност, као саставни део права на правично суђење, повређено тиме што су другостепени орган и Управни суд у оспореним актима одступили од становишта израженог у пресуди Управног суда У. 2204/10 од 29. октобра 2012. године, да се у конкретном случају морају применити одредбе Закона о одржавању стамбених зграда, а не Закона о основама својинскоправних односа, будући да су власници станова у предметној згради имали право коришћења на заједничкој просторији која је предмет адаптације, а не право заједничке недељиве својине.

Уставни суд најпре указује да развој судске праксе сам по себи не противречи добром дељењу правде, али је у случају постојања устаљене судске праксе (*well-established jurisprudence*) обавеза највишег суда да изнесе суштинске разлоге за одступање од дотадашње судске праксе, како не би повредио право учесника у поступку на довољно образложену судску одлуку. Такво становиште изразио је и Европски суд за људска права, у пресуди *Atanasovski против дивне Југословенске Републике Македоније*, број 36815/03, од 14. јануара 2010. године, став 38. Уставни суд је, с тим у вези, констатовао да у конкретном случају не постоји устаљена судска пракса која је морала бити измењена у поступку и на начин прописан законом, нити је о захтеву другог лица у истој чињеничној и правној ситуацији различито одлучено, већ је становиште на које се позива подносилац уставне жалбе изражено у истој управној ствари у претходно вођеном управном спору.

Уставни суд даље указује да је својом Одлуком IУ-95/2006 од 17. марта 2011. године утврдио да одредбе Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98 и 1/01), члана 18. став 1. у делу који гласи „сагласност власника и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде“, члана 21. став 3. и члана 22. став 2. тог закона, нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима. Приликом оцене уставности оспорених одредаба, Уставни суд је пошао од чињенице да стамбене зграде и станови као њихови посебни делови више нису у друштвеној својини на којој се према раније важећем Уставу могло стећи право коришћења, те чињенице да коришћење, поред држања и располагања, чини једно од права којим се дефинише садржина појма својине. Разматрајући питање имовинских права етажних власника на заједничким деловима зграде, као и особеност ових права, Уставни суд је у наведеној одлуци констатовао да је одредбом члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о основним својинскоправним односима („Службени лист СРЈ“, број 29/96) прописано да на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине. Суд је истакао да се одлуке о питањима која се односе на промену намене заједничке недељиве

својине могу доносити под условом да сви етажни власници имају право једнаког одлучивања о начину коришћења заједничких делова зграде. Ово из разлога што се променом намене не мења само право коришћења, већ и сва остала права која чине садржину заједничке својине.

Уставни суд примећује да је Управни суд изнео становиште које није у непосредној вези са остваривањем права подносиоца, али сматра потребним да укаже, уопштено, да је тај став супротан ставу израженом у одлуци Уставног суда IY-95/2006 од 17. марта 2011. године. Наиме, из оспорене пресуде произлази правни став Управног суда да је, након доношења наведене одлуке Уставног суда, за издавање одобрења за изградњу била потребна сагласност свих власника посебних делова зграде. По оцени овог суда, испуњеност услова да сви етажни власници имају право једнаког одлучивања о начину коришћења заједничких делова зграде, не подразумева да одлука о том питању мора бити донета сагласношћу свих власника посебних делова зграде. Уставни суд, с тим у вези, констатује да од објављивања наведене одлуке до измена Закона о одржавању стамбених зграда објављених у “Службеном гласнику Републике Србије”, број 88/11, тим законом није било уређено питање начина одлучивања скупштине зграде о начину коришћења заједничких делова зграде, а да је након тога чланом 18. став 1. тог закона било прописано да скупштина зграде о наведеном питању одлучује већином од укупног броја чланова.

Испитујући наводе уставне жалбе да су подносилац и његова супруга „већина власника у односу на В.Ј.“ и већина власника станова по површини, Уставни суд најпре констатује да ови наводи противрече тврдњи подносиоца изнетој у жалби против оспореног првостепеног решења - да је он власник стана број 8 у предметној згради. Такође, без обзира на то да ли је наведени стан у искључивој својини подносиоца, у сусвојини или заједничкој својини, Уставни суд указује да власник посебног дела зграде има само један глас приликом одлучивања о начину коришћења заједничких просторија, при чему, када је посебан део зграде у сусвојини, сувласницима припада одговарајући део гласова за тај посебан део сразмерно њиховом уделу у сусвојини. Из тога следи да чињеница да постоји право сусвојине на посебном делу зграде може бити од утицаја само ако у згради има више од два стана, јер би тада било од значаја колики су сувласнички делови и, у зависности од тога, да ли је већински сувласник тог стана за или против извођења радова у згради.

Полазећи од неспорне чињенице да предметна зграда има два стана, а имајући у виду да подносилац уставне жалбе за извођење радова на адаптацији заједничких просторија није прибавио сагласност власника другог стана у предметној згради, Уставни суд налази да је уставноправно прихватљива оцена Управног суда да подносилац уставне жалбе не испуњава услов прописан одредбом члана 91. став 1. тачка 3) Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), према којој се уз захтев за издавање одобрења за изградњу подноси, поред осталог, доказ о праву својине на објекту.

У уставној жалби се, такође, истиче да је Први основни суд у Београду 31. августа 2013. године под бројем Ов. 159889/13 оверио „нови усаглашени“ уговор о уступању заједничких просторија ради адаптације, који није стављен ван снаге, а донет је на основу измењеног Закона о одржавању стамбених зграда. Оцењујући ове наводе, Уставни суд је утврдио да из жалбе изјављене против оспореног првостепеног решења произлази да подносилац тај уговор није доставио управним органима, јер је, по његовом мишљењу „дужност Одељења (првостепеног органа) била да се најпре изјасни да не жели да поштује пресуду Управног суда, а затим од њега затражи да достави нови уговор“. Из оспорене пресуде Управног суда произлази да подносилац на јавној расправи која је одржана пред тим судом није доставио наведени уговор, већ уговор који је закључио 10. марта 2011. године са Стамбеном зградом у С. улици број 28 у Београду, који је у току предметног поступка оглашен ништавим.

Налазећи да оспореном пресудом није створена правна несигурност код подносиоца, нити да је произвољно примењено материјално право на његову штету, 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. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-712/2017 од 26. септембра 2019. године

**Повреда права на правно средство,
из члана 36. став 2. Устава
(управни спор)**

Врховни касациони суд је оспореним решењима одбацио захтеве подносиоце уставне жалбе за преиспитивање судске одлуке изјављене против решења Управног суда којима су одбијени њени приговори поднети против решења тог суда о одбацивању тужби као недозвољених, иако је услов за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке прописан одредбом члана 49. став 2. тачка 3) Закона о управним споровима испуњен ако је у поступку пре подношења тужбе била искључена жалба или друго редовно правно средство, односно двостепено одлучивање, а из одредаба Закона о високом образовању и релевантних општих аката високошколских установа произлази да подносиоца пре подношења тужби у управном спору није имала право да изјави жалбу или друго редовно правно средство против одлука Наставно-научног већа. Имајући у виду да је захтев за преиспитивање судске одлуке дозвољен против правноснажног решења Управног суда о одбацивању тужбе као недозвољене уколико је испуњен један од услова за подношење тог захтева из члана 49. став 2.

Закона о управним споровима, Уставни суд налази да је оспореним судским одлукама подносиоци повређено право на правно средство зајемчено чланом 36. став 2. Устава, јер јој је ускраћено право да се у поступцима пред Врховним касационим судом мериторно одлучи о наведеним захтевима, па је уставну жалбу изјављену против решења Врховног касационог суда Узп. 54/2017 од 14. фебруара 2017. године и Узп. 37/2018 од 1. фебруара 2018. године усвојио и одредио да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемченог права отклоне њиховим поништавањем и доношњем нове одлуке по захтевима подносиоцике уставне жалбе за преиспитивање решења Управног суда.

Испитујући постојање процесних претпоставки за одлучивање о уставној жалби у делу којим се оспорава решење Управног суда Ув. 327/17 од 27. марта 2018. године, Уставни нашао да је подносиоцика имала могућност да ово правноснажно решење оспори захтевом за преиспитивање судске одлуке пред Врховним касационим судом, а пошто она пре обраћања Уставном суду није искористила законом прописано правно средство за заштиту својих права у редовном поступку, то је у овом делу уставна жалба одбачена као недопуштена.

Како подносиоцика није определила истакнути захтев за накнаду штете у погледу врсте и висине штете чију накнаду тражи, нити је о томе доставила доказе, Суд га је одбацио јер нема процесних претпоставки за одлучивање о том захтеву.

Нема законског основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Сагласно члану 49. став 2. Закона о Уставном суду, ова одлука објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“, због значаја за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Ј. И. и утврђује да је решењима Врховног касационог суда Узп. 54/2017 од 14. фебруара 2017. године и Узп. 37/2018 од 1. фебруара 2018. године подносиоцики уставне жалбе повређено право на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништавају се решења Врховног касационог суда Узп. 54/2017 од 14. фебруара 2017. године и Узп. 37/2018 од 1. фебруара 2018. године и одређује да исти суд донесе нове одлуке о захтевима подносиоцике уставне жалбе за преиспитивање решења Управног суда Ув. 419/16 од 29. децембра 2016. године и решења Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 391/2017 од 12. децембра 2017. године.

3. Одбацује се захтев подносиоцике уставне жалбе за накнаду штете.

Образложење

1. Ј. И. из Н. С. поднела је Уставном суду, 7. фебруара 2017. године, преко пуномоћника М. Ј, адвоката из Н. С, уставну жалбу против решења Управног суда Ув. 419/16 од 29. децембра 2016. године, због повреде права на правично суђење и права на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије, као и начела законитости управе утврђеног одредбом члана 198. став 2. Устава. Поводом наведене уставне жалбе формиран је предмет Уж-1044/2017.

Подноситељка је, 21. априла 2017. године, преко истог пуномоћника, поднела уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Узп. 54/2017 од 14. фебруара 2017. године, истичући повреде истих уставних права и уставног начела. Наведена уставна жалба је здружена већ формираном предмету Уж-1044/2017.

У тој уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је одлуком Наставно-научног већа Економског факултета у С. број 08-3398 од 13. октобра 2016. године формирана Комисија за изјашњење о наводима из приговора на докторску дисертацију подносиољке уставне жалбе; да се ради о коначном појединачном акту, против кога није била дозвољена жалба и којим је решавано о праву подносиољке на објективно оцењивање, које је прописано законом и статутом; да је оспореним решењем Управног суда од 29. децембра 2016. године правноснажно одбачена тужба подносиољке поднета ради поништаја поменути одлуке; да је оспореним решењем Врховног касационог суда од 14. фебруара 2017. године одбачен захтев подносиољке за преиспитивање оспореног решења Управног суда, са образложењем да се тај захтев не може поднети против одлуке Управног суда којом није одлучивано о предмету управног спора; да је подносиољка тим захтевом оспоравала став Управног суда да се поменута одлука Наставно-научног већа не сматра актом који може бити предмет управног спора; да је оспорено решење Врховног касационог суда донето произвољном применом права, што је онемогућило расправљање и одлучивање о захтеву подносиољке.

Подноситељка уставне жалбе је, преко истог пуномоћника, 16. јануара 2018. године, Уставном суду поднела уставну жалбу против решења Управног суда Ув. 391/2017 од 12. децембра 2017. године, истичући повреде истих уставних права и уставног начела, као и у претходној уставној жалби. Поводом наведене уставне жалбе формиран је предмет Уж-572/2018.

Подноситељка је, преко пуномоћника П. Ћ, адвоката из Н. С, допунила наведену уставну жалбу накнадним поднеском од 10. априла 2018. године, којим је оспорено решење Врховног касационог суда Узп. 37/2018 од 1. фебруара 2018. године.

У тој уставној жалби и њеној допуни је наведено да одлука Наставно-научног већа Економског факултета у С. од 26. августа 2016. године, којом је одбијен извештај Комисије о оцени докторске дисертације подносиољке, представља: појединачни акт јер се односи на конкретну правну ситуацију; коначни акт јер против њега није дозвољена жалба; акт којим је несумњиво

решавано о праву подносиоце да, уколико испуни све законом или другим прописима предвиђене услове, успешно заврши започете докторске студије, одбрани пријављену и одобрену докторску дисертацију и тиме стекне академско звање доктора наука, како би могла да настави своју наставно-научну каријеру; акт против кога законом није била предвиђена другачија судска заштита. Стога су, по мишљењу подносиоце, били испуњени сви услови да се поменута одлука побија пред Управним судом.

Потом је у односу на оспорено решење Управног суда од 12. децембра 2017. године, којим је правноснажно одбачена тужба подносиоце поднета против поменуте одлуке Наставно-научног већа, наведено: да Управни суд ни једном речју није образложио шта значи „фраза“ да је побијана одлука „само акт правне технике донет у спровођењу овлашћења надлежног већа факултета“; да је нетачна констатација Управног суда да „наведена одлука није акт којим је одлучено о одређеном праву тужиоце“, јер је том одлуком дошло до потпуне блокаде даљих докторских студија подносиоце; да у побијаној одлуци, супротно члану 23. Правила докторских студија Универзитета у Н. С, нема никаквих разлога за одбијање извештаја Комисије; да из свега произлази да је довољно поднети приговор на јавно изложену докторску дисертацију да би се аутоматски исходovalo одбијање извештаја Комисије са већ датом позитивном оценом, независно од тога какав је квалитет изнетих примедба, о чијој конкретној садржини и евентуалној основаности ће се расправљати накнадно.

Коначно, везано за оспорено решење Врховног касационог суда од 1. фебруара 2018. године, којим је одбачен захтев подносиоце за преиспитивање поменутог решења Управног суда, наведено је: да је образложење оспореног решења потпуно неразумљиво; да је у том решењу констатовано да је подносиоцекина тужба претходно била одбачена „јер тужбом оспорени акт не представља управни акт“, иако се управни спор може водити не само против управног акта, већ и против свих коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, ако у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита; да је потом оцењено да захтев за преиспитивање судске одлуке није дозвољен јер Управни суд оспореним решењем „није одлучивао о предмету управног спора у смислу чл. 3. и 4. Закона о управним споровима“; да се из тога може закључити да се захтев за преиспитивање судске одлуке може изјавити само против мериторне одлуке (пресуде) Управног суда, што није прописано одредбама Закона о управним споровима; да је подносиоцека заштиту пред Врховним касационим судом по наведеном ванредном правном средству тражила баш зато што Управни суд није одлучио о тужби у меритуму, а требало је; да се стога поставља питање ко ће да преиспита да ли је тужба законито одбачена; да су били испуњени сви услови из члана 49. Закона о управним споровима за изјављивање захтева за преиспитивање судске одлуке, те да је Врховни касациони суд био дужан да о захтеву решава у меритуму, а не да га одбаци зато што је Управни суд претходно одбацио тужбу.

Подноситељка уставне жалбе је, преко пуномоћника М. Ј, адвоката из Н. С, Уставном суду 3. маја 2018. године поднела уставну жалбу против решења Управног суда Ув. 327/17 од 27. марта 2018. године, због повреде истих уставних права и уставног начела, као и у претходним уставним жалбама. Поводом те уставне жалбе формиран је предмет Уж-5340/2018.

Наведеним уставним жалбама предложено је да их Уставни суд усвоји, утврди повреде означених уставних права и уставног начела, поништи оспорена решења Управног суда и Врховног касационог суда, утврди право подносиоце на накнаду штете, одреди објављивање својих одлука и обавезе Републику Србију – Управни суд да сноси трошкове поступка по уставним жалбама. Допуном уставне жалбе од 10. априла 2018. године у предмету Уж-572/2018 предложено је да се предмет не врати на поновно одлучивање Врховном касационом суду, већ Управном суду, будући да је претходно предложен поништај оспорених решења тог суда, што ће знатно брже и ефикасније довести до остваривања права подносиоце у управном спору.

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-572/2018 и Уж-5340/2018 са предметом Уж-1044/2017 и јединствени поступак водио под бројем раније формираног предмета Уж-1044/2017.

3. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

4. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из приложене документације и списка предмета Управног суда У. 15593/16, Ув. 419/16, У. 15506/16 и Ув. 319/17, као и Врховног касационог суда Узп. 54/2017 и Узп. 37/2018, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари, које је изложио према времену доношења одлука Наставно-научног већа Економског факултета у С. Универзитета у Н. С. (у даљем тексту: Наставно-научно веће) против којих је подносиоце покренула управне спорове:

4.1. У изводу из записника са 10. седнице Наставно-научног већа одржане 26. августа 2016. године, у тачки 3. дневног реда, под називом „Предлози у вези са последипломским студијама и докторатима – Извештај о оцени докторске дисертације – Ј. И.“, наведено је: да се члановима Наставно-научног већа, на основу пристиглог приговора М.Д. на докторску дисертацију подносиоце, до кога је ментор Н.В. дошао последњег дана јавног увида у дотичну докторску дисертацију, предлаже да се одбије извештај Комисије и утврди да ли је приговор основан или није; да је декан Факултета образложио

да постоје методолошке сличности између необјављеног текста М.Д. и текста у дотичној докторској дисертацији; да је декан као ментор у првој верзији дисертације М.Д. избацио одређене делове текста, који се помињу у дисертацији подносиоце, а који су већим делом преузети из његових рукописа при издавању II издања уџбеника „Корпоративно банкарство“ и „Стратегијски менаџмент у банкарству“; да је Наставно-научно веће разматрало пристиглу примедбу коју је упутио М.Д.

Наставно-научно веће је потом донело одлуку да се одбија извештај Комисије о оцени докторске дисертације под називом „Стратегија управљања ликвидним потенцијалом банака у земљама Западног Балкана“ студента докторских студија, овде подносиоце уставне жалбе. У образложењу те одлуке је наведено да је Универзитету у Н. С. поднет дозвољен и благовремен приговор на поменуту докторску дисертацију и да ће Наставно-научно веће формирати Комисију, која ће се изјаснити о наводима из тог приговора.

Подносиоца уставне жалбе је против наведене одлуке поднела тужбу у управном спору, у којој је навела: да није јасно да ли је побијаном одлуком решавано о приговору или о извештају Комисије о докторској дисертацији; да се према Правилнику о докторским студијама Економског факултета у С. на јавно објављену докторску дисертацију могу ставити само примедбе, а никако приговор или слична правна средства; да није логично да Наставно-научно веће одбија извештај само због тога што је изјављен приговор, а да ће се тек накнадно утврђивати основаност тог приговора, односно ваљаност дисертације; да је у тренутку доношења одлуке о одбијању извештаја Комисије већ морало да постоји утврђено чињенично стање, што значи да се не може одбити, а образлагати накнадно, и то путем тела које по статуту и општим актима не може бити формирано.

Решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 15506/16 од 28. августа 2017. године одбачена је тужба подносиоце, применом одредбе члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима. По налажењу Управног суда, побијана одлука Наставно-научног већа од 26. августа 2016. године представља акт правне технике донет у спровођењу овлашћења надлежног већа факултета. У том смислу је оцењено да наведено „решење“ није акт којим се одлучује о одређеном праву или обавези подносиоце, те не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору, у смислу чл. 3. и 4. Закона о управним споровима.

Оспореним решењем Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 391/2017 од 12. децембра 2017. године одбијен је приговор подносиоце изјављен против наведеног решења Управног суда – Одељење у Новом Саду, на основу одредаба члана 27. ст. 2, 3. и 5. Закона о управним споровима, са образложењем да је судија појединац правилно одбацио тужбу подносиоце.

Подносиоца је у захтеву за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда – Одељење у Нишу од 12. децембра 2017. године, поред осталог, навела да је захтев дозвољен јер је против одлуке Наставно-научног већа од 26. августа 2016. године била искључена жалба, те се директно примењивала одредба члана 198. став 2. Устава, према којој је предмет

управног спора сваки коначан решавајући правни акт који не ужива неку другу судску заштиту.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 37/2018 од 1. фебруара 2018. године одбачен је као недозвољен захтев подносиоце за преиспитивање судске одлуке. У образложењу оспореног решења је наведено: да је тужба подносиоце одбачена јер тужбом оспорени акт не представља управни акт; да захтев за преиспитивање судске одлуке не би био дозвољен против решења Управног суда – Одељење у Новом Саду од 28. августа 2017. године, у смислу члана 49. ст. 1. и 2. Закона о управним споровима, јер тим решењем Управног суда није одлучивано о предмету управног спора, у смислу чл. 3. и 4. наведеног закона; да стога тај ванредни правни лек није дозвољен ни против побијаног решења Управног суда – Одељење у Нишу од 12. децембра 2017. године.

4.2. Наставно-научно веће је донело одлуку број 08-3398 од 13. октобра 2016. године о формирању Комисије за изјашњавање о наводима из приговора на докторску дисертацију подносиоце уставне жалбе, у ближе означеном саставу. Том одлуком је одређено да ће Комисија размотрити приговор и изјаснити се о наводима у року од 30 дана, као и да та одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања. У образложењу одлуке је наведено да је Наставно-научно веће, на основу приговора М.Д. на докторску дисертацију и образложења ментора Н.В. да постоје методолошке сличности између текста М.Д. и текста у предметној дисертацији, донело одлуку којом се одбија извештај Комисије о оцени предметне докторске дисертације и сагласило се о потреби формирања Комисије која ће се изјаснити о наводима из приговора.

Подносиоце уставне жалбе је против наведене одлуке поднела тужбу у управном спору, у којој је, поред осталог, навела да је Комисија за изјашњавање о наводима из приговора формирана без основа у било ком пропису, да приговор није предвиђен као правно средство у било ком општем акту и да су именовани чланови Комисије пристрасни и нестручни да оцењују предметни докторски рад.

Решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 15593/16 од 17. новембра 2016. године одбачена је тужба подносиоце поднета против наведене одлуке. У образложењу тог решења је дата иста аргументација као и у решењу Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 15506/16 од 28. августа 2017. године.

Оспореним решењем Управног суда Ув. 419/16 од 29. децембра 2016. године одбијен је приговор подносиоце изјављен против наведеног решења Управног суда – Одељење у Новом Саду, на основу одредаба члана 27. ст. 2. и 3. Закона о управним споровима, са образложењем да је судија појединац правилно одбацио тужбу подносиоце.

Подносиоце је у захтеву за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда од 29. децембра 2016. године навела исте разлоге у прилог допуштености захтева, као и у захтеву поменутом у претходном делу одразложења ове одлуке.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 54/2017 од 14. фебруара 2017. године одбачен је као недозвољен захтев подносиоце уставне жалбе за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда Ув. 419/16 од 29. децембра 2016. године, са истоветним образложењем као и у решењу Врховног касационог суда Узп. 37/2018 од 1. фебруара 2018. године.

4.3. Наставно-научно веће је 10. новембра 2016. године донело одлуку којом је усвојен извештај Комисије за изјашњавање о наводима из приговора на докторску дисертацију подносиоце, који је саставни део те одлуке.

Решењем Управног суда У. 17540/16 од 28. августа 2017. године одбачена је тужба подносиоце поднета против наведене одлуке, док је оспореним решењем Управног суда Ув. 327/17 од 27. марта 2018. године одбијен приговор подносиоце изјављен против наведеног решења тог суда о одбацивању тужбе.

5. Одредбом члан 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.

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.

За одлучивање Уставног суда у овој уставносудској ствари релевантне су одредбе следећих закона и других општих аката:

Законом о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) је прописано: да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (члан 3. 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.); да суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3.); да се одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор (став 4.); да је управни акт, у смислу овог закона, појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари (члан 4.); да управни спор решава Управни суд (члан 8. став 1.); да у поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони суд (члан 9. став 1.); да се управни спор покреће тужбом (члан 17.); да ће судија појединац решењем одбацивати тужбу и ако утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору (члан 26. став 1. тачка 2)); да против решења судије појединца којим се одбацује тужба по чл. 25. и 26. овог закона, подносилац тужбе има право на приговор у року од осам дана од достављања решења (члан 27. став 1.); да о приговору из става 1. овог члана одлучује посебно веће суда састављено

од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац приговора захтевао одржавање расправе (став 2.); да посебно веће суда из става 2. овог члана о приговору одлучује решењем (став 3.); да ако веће из става 2. овог члана одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно (став 4.); да се пресудом тужба уважава или одбија као неоснована (члан 40. став 2.); да против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке (у даљем тексту: „захтев“) (члан 49. став 1.); да захтев може да се поднесе када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба (став 2. тач. 1), 2) и 3)); да захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари (став 3.); да ће недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице Врховни касациони суд одбацивати решењем (члан 53. став 1.); да Врховни касациони суд пресудом одбија или уважава захтев као основан (члан 55. став 1.).

Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – аутентично тумачење, 68/15 и 87/16) прописано је: да је стручни орган универзитета Сенат, а стручни орган факултета наставно-научно веће (...) (члан 55. став 4.); да се састав, делокруг, број чланова, начин избора, трајање мандата, као и начин одлучивања стручних органа високошколске установе, уређују статутом високошколске установе (став 6.).

Одредбама члана 84. Статута Универзитета у Н. С. број 0-49/10 од 28. децембра 2010. године, са изменама и допунама од 23. марта и 11. октобра 2012. године, 26. фебруара и 15. новембра 2013. године, 30. маја 2014. године, 4. јуна 2015. године, 29. јануара 2016. године и 27. фебруара 2017. године, било је предвиђено да је највиши стручни орган факултета наставно-научно веће (...) (став 1.) и да се број чланова, састав, начин избора и надлежност наставно-научног већа и научног већа утврђују статутом факултета односно института (став 3.).

Статутом Економског факултета у С. Универзитета у Н. С. број 01-5589 од 25. новембра 2011. године, са изменама и допунама од 6. марта 2013. године, 4. јуна и 9. јула 2015. године, као и 14. априла 2016. године, било је предвиђено: да је Наставно-научно веће Факултета највиши стручни орган Факултета (члан 46. став 1.); да Наставно-научно веће Факултета одлучује о питањима наставе, научне и стручне делатности на Факултету (члан 47. тачка 1.); да обавља и друге послове у складу са законом, овим Статутом и општим актима Факултета и Универзитета (тачка 27.).

Правилима докторских студија Универзитета у Н. С. број 04-222/2 од 12. и 19. марта 2009. године, са изменама и допунама од 28. маја 2009. године, 17. новембра 2011. године, 25. фебруара 2013. године, 5. октобра 2017. године, 29. марта и 29. новембра 2018. године, предвиђено је: да се овим Правилима докторских студија уређује (...) поступак пријаве, израде и

одбране докторске дисертације (члан 1. став 1.); да се на питања (...) која нису уређена овим Правилима сходно примењују одредбе закона и других општих аката Универзитета и факултета, односно правила студирања на основним и дипломским академским студијама на Универзитету и факултетима (став 2.); да достављени извештај о оцени докторске дисертације и докторску дисертацију ректор односно декан или друго овлашћено лице ставља на увид јавности објављивањем на интернет страници Универзитета и факултета у трајању од 30 дана, да рок од 30 дана тече истовремено, о чему се старају овлашћена лица Универзитета и факултета (члан 23. став 1.); да по истеку рока из става 1. овог члана, програмско веће универзитетског центра односно наставно-научно веће или други надлежни стручни орган факултета разматра извештај о оцени докторске дисертације са евентуалним примедбама и доноси одлуку да се извештај о оцени докторске дисертације усвоји, одбије или врати на допуну односно измену (став 2.); да ако орган из става 2. овог члана усвоји извештај о оцени докторске дисертације, доставља га Сенату Универзитета на сагласност (став 3.); да ако орган из става 1. овог члана одбије да усвоји извештај о оцени докторске дисертације (напомена: овде се ради о техничкој грешци у навођењу броја става из члана 23. Правила на који се упућује, с обзиром на то да је орган који доноси одлуку да се извештај о оцени докторске дисертације усвоји, одбије или врати на допуну односно измену, наведен у ставу 2, а не у ставу 1. члана 23. Правила), дужан је да такву одлуку образложи и наведе разлоге због којих није усвојио извештај (став 4.); да уколико комисија у року од 30 дана не поступи по примедбама и сугестијама, надлежни орган може формирати нову комисију за оцену докторске дисертације (став 5.); да уколико комисија није дала позитивну оцену докторске дисертације, обавезно наводи разлоге за доношење негативне оцене и предлаже да орган из става 2. овог члана докторску дисертацију одбије или врати на допуну, односно измену (став 6.); да одбијену докторску дисертацију кандидат не може поново пријавити (став 8.); да сагласност на извештај о оцени докторске дисертације даје Сенат Универзитета по претходно прибављеном мишљењу надлежног стручног већа (члан 24. став 1.).

Правилником о докторским студијама Економског факултета у С. Универзитета у Н. С. предвиђено је: да Правилник ближе утврђује правила докторских студија (...) која су оквирно регулисана (...) Правилима докторских студија Универзитета у Н. С. (члан 1.); да Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације подноси извештај о оцени докторске дисертације Наставно-научном већу (...) (члан 32. став 1.); да се извештај Комисије и евентуалне примедбе, након усвајања на департману и Научном већу докторских студија, достављају Наставно-научном већу Факултета на усвајање (члан 33. став 3.); да се одлука о усвајању извештаја о оцени докторске дисертације, коју доноси Наставно-научно веће Факултета, са извештајем Комисије, доставља одговарајућем стручном већу Универзитета (став 4.); да Сенат Универзитета даје сагласност на извештај и тиме ствара услове за јавну одбрану докторске дисертације (став 5.).

6. Подносиатељка уставне жалбе сматра да је Врховни касациони суд био дужан да мериторно одлучи о захтевима за преиспитивање судске одлуке изјављеним против решења Управног суда Ув. 419/16 од 29. децембра 2016. године и решења Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 391/2017 од 12. децембра 2017. године, којима су одбијени приговори поднети против решења тог суда о одбацивању тужби као недозвољених.

Уставни суд најпре констатује да се одредбом члана 36. став 2. Устава јемчи право да се изјављивањем жалбе или другог правног средства тражи од надлежног суда да преиспита одлуку којом је одлучено о нечијим правима, обавезама или на закону заснованом интересу и да поводом изјављеног правног средства донесе своју одлуку. Иако наведена уставна гаранција не подразумева обавезно обезбеђивање правне заштите и у поступку по ванредним правним средствима, уколико је одговарајућим процесним законом прописано неко ванредно правно средство, до повреде Уставом зајемченог права може доћи и ако се подносиоцу ускрати могућност његовог коришћења. При томе, ово уставно право се не исцрпљује у строго формалном смислу само кроз могућност изјављивања правног средства, већ подразумева делотворну правну заштиту, која означава дужност надлежног суда да о изјављеном правном средству одлучи мериторно у случају његове дозвољености, односно дужност да оцени све релевантне наводе правног средства.

По схватању Врховног касационог суда израженом у оспореним решењима, захтев за преиспитивање судске одлуке није дозвољен, у смислу одредаба члана 49. ст. 1. и 2. Закона о управним споровима, против решења Управног суда којим није одлучивано о предмету управног спора, у смислу чл. 3. и 4. Закона о управним споровима. Уставни суд је из тога закључио да Врховни касациони суд сматра да је захтев за преиспитивање судске одлуке дозвољен ако је поднет против одлуке Управног суда којом је одлучивано о законитости акта који је предмет управног спора, и то у случајевима који су прописани одредбом члана 49. став 2. Закона, а не и против одлуке Управног суда којом је одлучено да не постоје процесни услови за вођење управног спора, због тога што акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору.

Имајући у виду наведене одредбе Закона о управним споровима, Уставни суд је констатовао: да Управни суд решава све врсте управних спорова; да се управни спор покреће тужбом; да у оквиру поступка по тужби могу постојати две фазе: претходни поступак и поступак мериторног одлучивања, на основу чињеница утврђених на усменој јавној расправи одржаној пред судом и/или чињеничног стања утврђеног у управном поступку; да у поступку претходног испитивања тужбе суд у управном спору цени да ли је тужба уредна, благовремена, дозвољена и изјављена од стране овлашћеног лица; да је тужба недозвољена, поред осталог, ако акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору; да се у управном спору одлучује и о законитости коначних појединачних аката, којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом

интересу и против којих није изричито предвиђен ниједан други облик судске заштите; да се у поступку претходног испитивања тужбе управни спор немериторно окончава решењем, којим се не одлучује о законитости оспореног акта, већ се њиме тужба одбацује или се поступак обуставља; да против решења судије појединца којим се одбацује тужба, подносилац тужбе има право на приговор о коме решењем одлучује посебно веће суда састављено од троје судија; да ако посебно веће одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно; да се захтев за преиспитивање судске одлуке подноси Врховном касационом суду против правноснажне одлуке Управног суда – пресуде или решења донетог у управном спору; да се тај захтев може поднети када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији или у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба; да се дозвољеност захтева оцењује према наведеним условима прописаним у члану 49. став 2. Закона о управним споровима; да је захтев недозвољен ако нису испуњени услови из цитираног члана Закона; да се захтев може поднети због повреде материјалног прописа и због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари; да наведене повреде као разлози побијања могу бити учињене у поступку који је претходио подношењу тужбе, а Управни суд је пропустио да их отклони, или у управно-судском поступку од стране Управног суда; да је Управни суд учинио повреду правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари ако је тужбу одбацио по било ком основу из члана 26. Закона о управним споровима, уколико тај основ није био испуњен.

Полазећи од изложеног, Уставни суд указује да Управни суд о поднетој тужби увек одлучује у управном спору, независно од тога у којој је фази и којом врстом судске одлуке окончан поступак по тужби. Стога је Уставни суд оценио да је решење Управног суда, којим је тужба одбачена као недозвољена, правноснажна судска одлука донета у управном спору, у смислу одредбе члана 49. став 1. Закона о управним споровима. Иста оцена се односи на ситуацију када је, као у конкретном случају, решењем Управног суда одбијен приговор изјављен против решења тог суда о одбацивању тужбе као недозвољене. Уставни суд, с тим у вези, истиче да је Врховни касациони суд оспорена решења донео применом одредбе члана 53. став 1. Закона о управним споровима, која овлашћује тај суд да одбаци захтев за преиспитивање судске одлуке као недозвољен, при чему из образложења оспорених решења не произлази да су захтеви недозвољени због тога што не постоји неки од услова за њихово подношење наведених у члану 49. став 2. тог закона. При томе, одбацивање тужбе као недозвољене, због тога што акт који се њоме оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору, није разлог прописан Законом о управним споровима за одбацивање захтева за преиспитивање судске одлуке. Уставни суд подсећа да је испуњен услов за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке прописан одредбом члана 49. став 2. тачка 3) Закона о управним споровима, ако је у поступку пре подношења тужбе била искључена жалба или друго

редовно правно средство, односно двостепено одлучивање (видети Одлуку Уставног суда Уж-6036/2016 од 21. марта 2019. године, на интернет страници: www.ustavni.sud.rs). Из одредаба Закона о високом образовању и наведених општих аката високошколских установа произлази да подносиатељка пре подношења тужби у управном спору није имала право да изјави жалбу или друго редовно правно средство против поменутих одлука Наставно-научног већа од 26. августа и 13. октобра 2016. године.

Имајући у виду да је захтев за преиспитивање судске одлуке дозвољен против правноснажног решења Управног суда о одбацивању тужбе као недозвољене, уколико је испуњен један од услова за подношење тог захтева из члана 49. став 2. Закона о управним споровима, Уставни суд налази да је оспореним судским одлукама подносиатељки повређено право на правно средство зајемчено чланом 36. став 2. Устава, јер јој је ускраћено право да се у поступцима пред Врховним касационим судом мериторно одлучи о наведеним захтевима.

С обзиром на изложено, 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), усвојио уставну жалбу изјављену против решења Врховног касационог суда Узп. 54/2017 од 14. фебруара 2017. године и Узп. 37/2018 од 1. фебруара 2018. године, одлучујући као у првом делу тачке 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 решења Врховног касационог суда Узп. 54/2017 од 14. фебруара 2017. године и Узп. 37/2018 од 1. фебруара 2018. године и одређивањем да се у поновном поступку донесу нове одлуке по захтевима подносиатељке уставне жалбе за преиспитивање решења Управног суда Ув. 419/16 од 29. децембра 2016. године и Управног суда – Одељење у Нишу Ув. 391/2017 од 12. децембра 2017. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није разматрао уставну жалбу у делу који се односи на наводе подносиатељке да јој је оспореним судским одлукама повређено друго Уставом зајемчено право и утврђено начело, имајући у виду да је утврдио повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и поништио оспорена решења Врховног касационог суда.

7. Испитујући постојање процесних претпоставки за одлучивање о уставној жалби у делу у коме се оспорава решење Управног суда Ув. 327/17 од 27. марта 2018. године, Уставни суд указује на то да из одредбе члана 170. Устава 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.

Према правном ставу Уставног суда, у управном поступку и управном спору се правна средства пре подношења уставне жалбе сматрају исцрпљеним доношењем одлуке о захтеву за преиспитивање судске одлуке поднетом против правноснажне одлуке Управног суда, уколико је изјављивање овог

ванредног правног средства, према Закону о управним споровима или другом посебном закону, дозвољено и када је то правно средство изјављено на начин прописан Законом.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да пре подношења тужбе, која је правноснажно одбачена оспореним решењем Управног суда, подносиатељка није имала право на жалбу или друго редовно правно средство, Уставни суд је нашао да је подносиатељка имала могућност да правноснажно решење Управног суда Ув. 327/17 од 27. марта 2018. године оспори захтевом за преиспитивање судске одлуке пред Врховним касационим судом.

Како из навода уставне жалбе и документације која је уз њу достављена произлази да подносиатељка уставне жалбе пре обраћања Уставном суду није искористила Законом прописано правно средство за заштиту својих права у редовном поступку, то је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу изјављену против решења Управног суда Ув. 327/17 од 27. марта 2018. године, јер нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. Поводом захтева подносиатељке уставне жалбе да се утврди право на накнаду штете, коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд указује на то да је члан 90. Закона престао да важи 4. јануара 2012. године, када је ступио на снагу Закон о изменама и допунама Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 99/11), те одлука Уставног суда којом се усваја уставна жалба није више правни основ за подношење захтева за накнаду штете пред надлежним органом, већ Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 3. Закона, одлуком којом усваја уставну жалбу, одлучује и о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне, односно нематеријалне штете, када је такав захтев постављен. Имајући то у виду, као и да подносиатељка није определила захтев у погледу врсте и висине штете чију накнаду тражи, нити је о томе доставила доказе, Уставни суд је одбацио овај захтев, решавајући као у тачки 3. изреке, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

9. У погледу захтева подносиатељке уставне жалбе за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети веб-страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

10. Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

11. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу 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, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1044/2017 од 26. септембра 2019. године („Службени гласник РС“, број 78/19)

**Нису повређена права на правично суђење и на имовину,
из члана 32. став 1. и члана 58. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Испитујући наводе уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да из одредаба Закона о планирању и изградњи произлази да се уз захтев за изградњу или извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица, поред осталих доказа, прилаже и оверена сагласност сувласника, а да се уз захтев за издавање решења за надзиђивање, реконструкцију, адаптацију и промену намене објекта уз извођење грађевинских радова прилаже и уговор закључен у складу са законом којим се уређује одржавање стамбених зграда, као и да је одредбама Закона о одржавању стамбених зграда било предвиђено да скупштина зграде може већином чланова скупштине зграде донети одлуку о извођењу радова на санацији крова, претварању заједничких просторија у стан или пословни простор и припајању заједничких просторија суседном стану или пословној просторији, да инвеститор радова и стамбена зграда своје међусобне односе уређују уговором, који се закључује у писменој форми и оверава у суду и да тај уговор служи као доказ о праву извођења радова у смислу одредаба Закона о планирању и изградњи. Суд је оценио да није било произвољности у примени материјалног права приликом утврђивања да ли је предметна одлука о давању сагласности за извођење предметних радова донета већином чланова стамбене зграде, сагласно одредби члана 21. став 3. Закона о одржавању стамбених зграда, који се примењивао на дан подношења захтева И. А. од 26. јула 2012. године и да су без основа наводи уставне жалбе да је И. А. био дужан да приликом подношења захтева прибави нову одлуку стамбене зграде о давању сагласности за извођење предметних радова, с обзиром на то да се већина чланова стамбене зграде – власника посебних делова зграде, сагласила са извођењем предметних радова, да наведеним Законом није био предвиђен рок за завршетак радова на формирању посебног дела зграде, као и да из Одлуке Уставног суда IY-95/2006 од 17. марта 2011. године произлази да је прибављање нове сагласности потребно само у случају да власници којима припада више од половине укупне површине станова – који су раније дали сагласност, не чине истовремено и већину од укупног броја чланова скупштине зграде, што није случај у овом предмету.

Суд налази да немају уставноправног утемељења ни наводи уставне жалбе да је предметно одобрење надлежног органа издато противно одредби члана 135. став 4. Закона о планирању и изградњи, јер потписи лица која су

дала сагласност за извођење радова нису оверени у суду. Наиме, за издавање решења за реконструкцију, адаптацију и промену намене објекта уз извођење грађевинских радова потребно је приложити исти доказ као за извођење радова на надзиђивању – уговор закључен у складу са законом којим је уређено одржавање стамбених зграда, а закључењу тог уговора морала је да претходи одлука скупштине зграде о извођењу радова на санацији крова, претварању заједничких просторија у стан или пословни простор, односно припајању заједничких просторија суседном стану или пословној просторији, али законом није било прописано да потписи чланова скупштине зграде, чијом сагласношћу је таква одлука донета, морају бити оверени, већ само да уговор између стамбене зграде и инвеститора радова мора бити оверен у суду и управо тај уговор је служио као доказ о праву извођења радова у смислу одредаба Закона о планирању и изградњи. Уставни суд је при томе имао у виду да је у управном поступку који је окончан оспореним актом надлежни орган управе, испитујући да ли су испуњени услови за издавање одобрења за извођење радова, утврдио да је скупштина зграде већином чланова донела одлуку да се заједничке просторије претворе у стан и да је уговор о међусобним правима и обавезама у вези извођења тих радова закључен између стамбене зграде и инвеститора оверен у суду.

Полазећи од свега утврђеног, Уставни суд налази да је у предметном поступку, применом материјалног и процесног права на начин који се не може оценити као произвољан или дискриминаторски, утврђено да су испуњени услови предвиђени чланом 145. ст. 2. и 4. Закона о планирању и изградњи за издавање решења за адаптацију и пренамену заједничких просторија, па нема повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, а како подносилац повреду права на имовину сматра последицом произвољне примене права, то нема ни повреде права на имовину из члана 58. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба П. К. изјављена против пресуде Управног суда У. 4442/13 од 21. септембра 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. П. К. из Београда, преко пуномоћника С. К. и З. Т, адвоката из Београда, поднео је Уставном суду, 3. новембра 2016. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 4442/13 од 21. септембра 2016. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије. Уставном жалбом се истовремено истиче повреда права из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Подносилац уставне жалбе сматра да су управни органи и Управни суд произвољно применили процесно и материјално право, што је имало за последицу повреду његовог права на имовину и, у прилог томе, истиче следеће:

– да су погрешно примењене одредбе члана 135. став 4. и члана 145. став 2. тачка 1) Закона о планирању и изградњи, јер потписи лица која су дала сагласност нису оверени у суду или општини;

– да су „погрешно примењене оспорене одредбе“ чл. 18, 21. и 22. Закона о одржавању стамбених зграда, које су престале да важе одлуком Уставног суда, као и одредба важећег члана 21. тог закона, јер је прихваћена сагласност чланова скупштине зграде дата 29. новембра 2010. године, а занемарене су промене власника на посебним деловима зграде, тако да сви потписници станова нису били власници у време подношења захтева;

– да, противно одредбама чл. 60. и 75. Закона о државном премеру и катастру, легитимација власника посебних делова зграде није утврђивана на основу података из катастра непокретности, већ на основу других евиденција;

– да је, противно одредбама члана 8, члана 125. став 1. и члана 149. Закона о општем управном поступку, констатовано да управни органи нису надлежни да цене правилност и законитост уговора о међусобном регулисању права и обавеза, закључен између стамбено-пословне зграде и инвеститора, односно да се законитост таквог уговора може оспоравати само у судском поступку;

– да су погрешно примењене одредбе члана 5. Закона о одржавању стамбених зграда, јер је као заступник зграде прихваћено лице које није имало пуномоћје председника зграде као законског заступника.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд утврди повреду означених права и поништи оспорену пресуду Управног суда.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт, списе предмета Одељења за грађевинске послове Управе Градске општине Стари град у Београду (даље у тексту: првостепени орган) V-01/2 број 351-567/2012 и осталу достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

3.1. *Чињенице које се односе на ујравни йосйуйак који је вођен йо захйеву И. А. из Београда од 11. марта 2011. йодине, за издавање „решења о адаййацији и санаџији“ објекта у улици Ч. број 5 у Београду:*

Решењем првостепеног органа V-01/42/10 број 351-184/2011 од 11 априла 2011. године одбијен је захтев И. А. за издавање решења о адаптацији и санацији за радове на пренамени заједничких просторија површине 27,73 м² и заједничке терасе површине 53,53 м² у једнособан стан укупне површине 81,26 м², на шестом повученом спрату објекта у улици Ч. број 5 у Београду. Првостепени орган је оценио да је захтев потребно преименовати у захтев за издавање решења о грађевинској дозволи, јер се планираним радовима предвиђа формирање нове стамбене јединице. Секретаријат за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда – Сектор за другостепени управни поступак (даље у тексту: другостепени орган) је решењем од 5. јула 2011. године поништио наведено решење првостепеног органа, одлучујући о жалби подносиоца захтева и предмет вратио првостепеном органу на поновно одлучивање, како би се утврдило да ли се предметни радови изводе у оквиру габарита и волумена спорног објекта. Првостепени орган је решењем од 13. октобра 2011. године поново одбио предметни захтев, јер подносилац захтева није у остављеном року доставио оверену копију архивског пројекта из Архива града Београда и пројекат водовода и канализације сходно планираним радовима, нити је означио број новоформираног стамбеног простора. Другостепени орган је и новодонето решење поништио, налазећи да су у њему наведени разлози због којих је захтев требало одбацити, а не одбити. Такође је оцењено да првостепени орган треба да има у виду Одлуку Уставног суда IY-95/2006 од 17. марта 2011. године. Решењем првостепеног органа од 5. марта 2012. године трећи пут је одбијен захтев И. А, а у образложењу је наведено: да је тај орган приликом оцене имовинскоправног основа имао у виду да је подносилац захтева приложио сагласности и уговор закључен у складу са Законом о изменама и допунама Закона о одржавању стамбених зграда, односно да има сагласност више од половине чланова скупштине зграде; да подносилац захтева није доставио архивски пројекат из Архива града Београда, пројекат водовода и канализације сходно планираним радовима, нити сагласност МУП-а – Сектор за противпожарну заштиту. Пуномоћник подносиоца захтева је поднео жалбу против наведеног решења, али је 4. маја 2012. године одустао од жалбе, отказао пуномоћје дотадашњем пуномоћнику и преузео документацију како би отклонио примедбе и поднео нови захтев. Закључком првостепеног органа од 25. маја 2012. године поступак по предметном захтеву је обустављен, због одустанка подносиоца захтева од жалбе.

Актом означеним као „сагласност – одлука“ од 29. новембра 2010. године додељен је заједнички простор у предметној згради са припадајућом терасом Ивану Алексићу, ради претварања у стамбени простор и дато је овлашћење председнику савета зграде, односно његовом заменику, да пред надлежним судом закључи и овери уговор са инвеститором И. А. Сагласност су потписали: М. Н, Р. Н, Љ. Р, О. С, Б. М, Б. Р, И. А, В. Р, Б. Ц, „Б.“ и М. Ђ, као власници станова, те Дејан Стефановић, као власник локала од 30 м², поред чијег потписа је отисак печата туристичке агенције „К.“ Наведени

акт је донет на „седници зграде“ и садржи потпис председника савета зграде И. А. и отисак печата скупштине зграде.

Уговор о међусобним правима и обавезама везаним за претварање заједничких просторија са припадајућом кровном терасом на шестом спрату у стамбени простор закључен је између стамбене зграде у улици Ч. број 5 у Београду и инвеститора И. А. У уговору је наведено да стамбену зграду заступа М. Х. Р, по овлашћењу председника савета зграде. Уговор садржи отисак печата скупштине зграде и оверен је у Првом основном суду у Београду, Ов. број 158299/2010 од 10. децембра 2010. године.

3.2. Чињенице које се односе на ујравни њосиууак који је окончан осџореним акџиом:

И. А. је 26. јула 2012. године поднео нови захтев за издавање решења којим се одобрава извођење радова на адаптацији и промени намене објекта уз извођење грађевинских радова на објекту у улици Ч. број 5 у Београду.

Решењем првостепеног органа V-01/2 број 351-567/2012 од 20. новембра 2012. године одобрена је И. А. адаптација заједничких просторија површине 27,73 м² и заједничке терасе површине 53,53 м² и пренамена у нову стамбену јединицу – једнособан стан број 20 површине 81,26 м², на шестом повученом спрату објекта у улици Ч. број 5 у Београду, у свему према овереном главном пројекту адаптације урађеном у студију „Л.“ д.о.о. Београд и главном пројекту заштите од пожара урађеном у предузећу „В.“ д.о.о. Београд, који чине саставни део тог решења. Првостепени орган је констатовао да су уз захтев поднет 26. јула 2012. године, поред осталог, приложени: препис листа непокретности број 1435 за к.п. број .../2; потврда ЈКП „И.“ о броју, квадратури и власништву станова у улици Ч. број 5 у Београду; сагласност чланова скупштине зграде (власника станова и других посебних делова зграде) који чине већину од укупног броја чланова скупштине зграде; одлука скупштине зграде о давању сагласности за радове; уговор о међусобним правима и обавезама везаних за претварање заједничких просторија у стамбени простор закључен између стамбено-пословне зграде и инвеститора, оверен у Првом основном суду у Београду 10. децембра 2010. године под бројем Ов. 158299/2010; потврда скупштине стамбене зграде да ниједан станар не користи предметне заједничке просторије; потврда скупштине зграде о коришћењу паркинг места на спорној парцели; доказ о регулисању односа са Дирекцијом за грађевинско земљиште и изградњу града Београда, уговор и доказ о измирењу уговорене финансијске обавезе; решење о давању сагласности Завода за заштиту споменика културе града Београда, са овером пројекта; пројекат водовода и канализације; цртеж архивског пројекта, који је оверио Историјски архив града Београда; сагласност МУП-а – Сектор за ванредне ситуације. Првостепени орган је, полазећи од наведеног, нашао да су у конкретном случају испуњени услови предвиђени чланом 145. ст. 2. и 4. Закона о планирању и изградњи за издавање решења за адаптацију и пренамену простора.

Решењем Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда – Сектор за другостепени управни

поступак XXI-05 број 351.1-461/2012 од 12. фебруара 2013. године одбијене су као неосноване жалбе подносиоца уставне жалбе и З. М. изјављене против наведеног првостепеног решења.

Оспореном пресудом Управног суда У. 4442/13 од 21. септембра 2016. године одбијена је као неоснована тужба којом су подносилац уставне жалбе и З. М. побијали законитост предметног решења другостепеног органа. У образложењу оспорене пресуде је констатовано да из списка предмета и образложења побијаног решења произлази: да је поступак у овој правној ствари започет захтевом И. А. који је поднет првостепеном органу 26. јула 2012. године, ради издавања решења за адаптацију и пренамену заједничког дела зграде у улици Ч. број 5 у Београду; да је првостепени орган, након што је размотрио сву документацију приложују уз захтев, коју је подносилац захтева доставио као доказ о постојању имовинско-правног основа, као и техничку документацију прибављену ради извођења планираних радова, нашао да су у конкретном случају испуњени услови предвиђени чланом 145. ст. 2. и 4. Закона о планирању и изградњи за издавање решења за адаптацију и пренамену простора; да је првостепени орган ценио и извештај V-01/9/број 351-567/12 од 3. августа 2012. године, израђен од стране лица грађевинске струке запосленог у том органу, којим је констатовано да су приложеним пројектом приказани предметни радови, те да се интервенција изводи у габариту и волумену објекта. Управни суд је даље констатовао да је тужени орган у побијаном решењу истакао: да су неосновани наводи којима је указивано на непостојање ваљаног имовинскоправног основа и на то да су изјаву о давању сагласности за извођење предметних радова потписала лица која нису власници станова, јер се у списима предмета налази записник са седнице Скупштине зграде Ч. број 5 у Београду од 29. новембра 2010. године, сагласност – одлука станара зграде у улици Ч. број 5 у Београду и уговор о међусобним правима и обавезама везаних за претварање заједничких просторија са припадајућом кровном терасом на шестом спрату у стамбени простор, закључен између стамбене зграде коју заступа М. Х. Р, са једне стране и И. А. из Београда са друге стране, који је оверен у Првом основном суду у Београду, Ов.бр. 158299/2010 од 10. децембра 2010. године; да сви приложени докази производе правно дејство и да се могу користити као правно ваљан имовинскоправни основ, све док евентуално не буду раскинути, односно поништени правноснажном судском одлуком, а да управни орган није надлежан да цени правилност и законитост уговора који је закључен и оверен у суду, односно да се законитост таквог уговора може оспоравати само у судском поступку, у коме се могу истицати и све неправилности које су евентуално претходиле закључењу уговора; да нису основани наводи у вези са повредом члана 15. Закона о одржавању стамбених зграда, јер је председник скупштине предметне зграде И. А, који је уједно и инвеститор, због чега су власници станова зграде у улици Ч. број 5 у Београду дали сагласност и донели одлуку 29. новембра 2010. године о давању овлашћења заменику председника скупштине зграде да са И. А. као инвеститором, закључи и овери пред надлежним судом уговор о међусобним

правима и обавезама везаним за предузимање предметних радова; да је након доношења Одлуке Уставног суда IY-95/2006 од 17. марта 2011. године, а пре подношења захтева инвеститора, 2. децембра 2011. године ступио на снагу Закон о допунама Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, број 88/11), којим је у члану 18. прописано да Скупштина зграде, већином од укупног броја чланова може донети одлуку о извођењу радова на санацији равног крова односно кровне конструкције, те да инвеститор радова из става 2. тог члана и стамбена зграда своје међусобне односе уређују уговором, који се закључује у писменој форми и оверава у суду, те да су наведени услови у конкретном случају били испуњени. Управни суд је, полазећи од одредаба члана 18. ст. 1, 2. 3. и 5. Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95...88/11), а имајући у виду да је увидом у списе предмета утврдио постојање свих доказа на које се позвао тужени орган, нашао да је правилно поступио тужени орган када је одбио жалбе, дајући за такву одлуку довољно разлога који су у свему правилни и на закону засновани.

У списима предмета првостепеног органа V-01/2 број 351-567/2012 налази се и препис листа непокретности број 1435 за к.п. број .../2 од 5. септембра 2012. године, према коме објекат у Ч. број 5 у Београду има 19 посебних делова зграде, чији су власници, поред осталих: Д. С. (пословни простор у приземљу), М. Н. и Р. Н. (станови бр. 1 и 3 у приземљу), Љ. Р. О. С. и Б. М. (станови бр. 4, 6 и 7 на првом спрату), Б. Р. (стан број 11 на другом спрату), И. А. (станови бр. 12 и 13 на трећем спрату), И. Р. и Г. Н. (станови бр. 17 и 18 на четвртном спрату).

Поступајући по налогу првостепеног органа од 7. августа 2012. године, И. А. је доставио изјаву И. Р. да је сагласна са одлуком станара зграде – коју је у њено име потписала В. Р. да се вешерница на шестом спрату претвори у стамбени простор, као и оверено пуномоћје којим је Г. Н. овластио Б. Ц. из Београда да у његово име и за његов рачун потпише уговор са представником скупштине станара за извођење евентуалних радова на згради у Ч. број 5 у Београду.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се подносилац у уставној жалби позива, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58.).

С обзиром на то да се одредбе члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, по својој суштини, не разликују од одредаба члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је истакнуту повреду права ценио у односу на означену одредбу Устава.

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона:

Одредбама Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01, 101/05, 27/11 и 88/11), који се примењивао на дан подношења захтева И. А. од 26. јула 2012. године, било је прописано: да председник скупштине зграде руководи радом скупштине, представља и заступа стамбену зграду пред трећим лицима, предлаже годишњи програм одржавања зграде, стара се о реализацији програма одржавања и о томе подноси извештај и врши друге послове за које га овласти скупштина зграде (члан 15.).

Одредбама члана 18. наведеног закона било је предвиђено: да скупштина зграде већином од укупног броја чланова може донети одлуку о извођењу радова на санацији равнoг крова односно кровне конструкције којом се, сагласно прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објекта, може изградити, односно адаптирати нови стан (став 1.); да скупштина зграде може одлучити да радове из става 1. овог члана изводи неко од власника станова, односно других посебних делова у згради, односно неко од чланова њиховог породичног домаћинства или треће лице ако утврди да власници станова односно других посебних делова зграде, или чланови њихових породичних домаћинстава нису за то заинтересовани (став 2.); да инвеститор радова из става 2. овог члана и стамбена зграда своје међусобне односе уређују уговором, који се закључује у писменој форми и оверава у суду (став 3.); да уговор из става 3. овог члана служи као доказ о праву извођења радова у смислу прописа о планирању и уређењу простора и изградњи објекта (став 5.).

Осталим одредбама овог закона било је прописано: да лице које сматра да му је одлуком скупштине зграде повређено неко право или правни интерес на закону заснован, може ту одлуку побијати пред надлежним судом (члан 20.); да скупштина зграде може донети одлуку да се заједничке просторије претворе у стан или пословни простор, ако су за то испуњени услови по прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објекта (члан 21. став 1.); да се одлука из става 1. овог члана доноси већином од укупног броја чланова скупштине зграде (члан 21. став 3.); да се на закључивање уговора о уређивању међусобних односа зграде и инвеститора претварања сходно примењују одредбе члана 18. ст. 3, 4. и 5. овог закона (члан 21. став 4.).

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) било је прописано: да се уз захтев за издавање грађевинске дозволе прилаже, поред осталог, доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно доказ о праву својине на објекту ако се изводе радови на надзиђивању објекта (члан 135. став 1. тачка 3); да се за изградњу или извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица, уз захтев за издавање грађевинске дозволе прилаже и оверена сагласност тих лица, а ако се изводе радови на надзиђивању, уз захтев се прилаже и уговор закључен у складу са посебним законом (члан 135. став 4.); да се уз захтев за издавање решења, поред осталог,

за реконструкцију, адаптацију и промену намене објекта уз извођење грађевинских радова, подноси доказ о праву својине у складу са чланом 135. овог закона (члан 145. став 2. тачка 1)).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је право на правично суђење повређено пропуштањем надлежног органа да након доношења Одлуке Уставног суда IУ-95/2006 од 17. марта 2011. године од инвеститора тражи нову сагласност чланова скупштине зграде и нову одлуку стамбене зграде о давању сагласности за извођење предметних радова. Подносилац, такође, истиче да су занемарене промене власника на посебним деловима зграде, јер сви потписници нису били власници станова у време подношења захтева и да се власништво над посебним делом зграде не може доказивати потврдом ЈКП „И.“, већ само изводом из катастра непокретности, у складу са чл. 60. и 75. Закона о државном премеру и катастру.

Уставни суд, пре свега, наглашава да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли је појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено уставно право подносиоца. Уставни суд није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови и други државни органи и организације којима су поверена јавна овлашћења тумачили позитивноправне прописе. Уставни суд указује да је изван његове надлежности да процењује правилност закључака судова или других органа у погледу оцене доказа, осим уколико је ова оцена очигледно произвољна, односно ако је примена закона била очигледно неправична, арбитрарна или дискриминаторска.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе са становишта означеног права, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд је најпре констатовао да је својом Одлуком IУ-95/2006 од 17. марта 2011. године утврдио да одредбе Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“ број 44/95, 46/98 и 1/01), члана 18. став 1. у делу који гласи „сагласност власника и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде“, члана 21. став 3. и члана 22. став 2. тог закона, нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима. Суд је у наведеној одлуци истакао да се одлуке о питањима која се односе на промену намене заједничке недељиве својине могу доносити под условом да сви етажни власници имају право једнаког одлучивања о начину коришћења заједничких делова зграде. Решењем IУз-729/2011 од 3. јула 2014. године, Суд је, поред осталог, одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 1. до 3. Закона о допунама Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, број 88/11), којима су допуњене одредбе чл. 18, 21. и 22. Закона, у погледу начина одлучивања скупштине зграде о начину коришћења заједничких делова зграде. У наведеном решењу Суд је нагласио да право једнаког одлучивања етажних власника о начину коришћења заједничких делова зграде значи да глас сваког појединог етажног власника има једнаку вредност независно од површине стана који

ово лице поседује или неког другог критеријума, а не да се наведена одлука може донети искључиво једногласно, односно сагласношћу свих етажних власника једногласно, односно сагласношћу свих етажних власника.

Полазећи од садржине списка предмета првостепеног органа V-01/2 број 351-567/2012, у коме је одлучивано о захтеву подносиоца уставне жалбе поднетом 26. јула 2012. године, Уставни суд је констатовао:

- да су на основу података Републичког геодетског завода из преписа листа непокретности број 1435 за к.п. број .../2 од 5. септембра 2012. године утврђиване чињенице о власништву на посебним деловима предметне зграде;

- да у спорном објекту има 19 посебних делова зграде;

- да су М. Н, Р. Н, Љ. Р, О. С, Б. М, Б. Р и И. А. у време потписивања „сагласности – одлуке“ од 29. новембра 2010. године и у време одлучивања првостепеног органа о захтеву поднетом 26. јула 2012. године били власници станова бр. 1, 3, 4, 6, 7, 11 и 12;

- да је „сагласност – одлуку“ од 29. новембра 2010. године потписао Д. С, који је према наведеном листу непокретности власник пословног простора у приземљу зграде;

- да подносилац захтева И. А. није био уписан у катастар непокретности као власник стана број 13, када је „сагласност – одлуку“ од 29. новембра 2010. године потписао и као власник стана број 13, али је према наведеном листу непокретности власник тог стана;

- да је власница стана број 17 И. Р. одобрила радње које је В. Р. предузела у њено име, потписавши „сагласност – одлуку“ од 29. новембра 2010. године;

- да је власник стана број 18 Г. Н. овластио Б. Ц. да у његово име и за његов рачун потпише „сагласност – одлуку“ од 29. новембра 2010. године.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да није било произвољности у примени материјалног права приликом утврђивања да ли је предметна одлука о давању сагласности донета већином чланова стамбене зграде, сагласно одредби члана 21. став 3. Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01, 101/05, 27/11 и 88/11), који се примењивао на дан подношења захтева И. А. од 26. јула 2012. године. Овај суд стога оцењује да су без основа наводи уставне жалбе да је И. А. био дужан да приликом подношења захтева од 26. јула 2012. године прибави нову одлуку стамбене зграде о давању сагласности за извођење предметних радова. Уставни суд је констатовао да је спорна одлука стамбене зграде потписана и од стране „Б.“ и М. Ђ. – који нису били уписани у катастар непокретности као власници станова 15 и 16, ни тада, ни на дан подношења захтева од 26. јула 2012. године, али је оценио да то није од утицаја на одлучивање у овом уставносудском поступку, с обзиром на то да се већина чланова стамбене зграде – који су уписани у катастар непокретности као власници посебних делова зграде, сагласила са извођењем предметних радова. Уставни суд, такође, констатује да наведеним законом није био предвиђен рок за завршетак радова на формирању посебног дела зграде, а да из Одлуке Уставног суда IY-95/2006 од 17. марта 2011. године произлази да је прибављање нове сагласности потребно само у случају да

власници којима припада више од половине укупне површине станова – који су раније дали сагласност, не чине истовремено и већину од укупног броја чланова скупштине зграде, што није случај у овом предмету. С обзиром на изложено, а имајући у виду да раније дата сагласност и уговор закључен са предметном стамбеном зградом нису стављени ван снаге, неосновано се уставном жалбом указује на то да је инвеститор био дужан да прибави нову сагласност чланова скупштине зграде и нову одлуку стамбене зграде о давању сагласности за извођење предметних радова.

Уставном жалбом се даље указује да „сагласност – одлука“ од 29. новембра 2010. године не представља ваљан правни основ, јер потписи лица која су дала сагласност нису оверени у суду или општини, што је, по мишљењу подносиоца, противно одредби члана 135. став 4. Закона о планирању и изградњи.

Испитујући ове наводе уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да из наведених одредаба Закона о планирању и изградњи произлази да се уз захтев за изградњу или извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица, поред осталих доказа, прилаже и оверена сагласност сувласника, а да се уз захтев за издавање решења за надзиђивање, реконструкцију, адаптацију и промену намене објекта уз извођење грађевинских радова, прилаже и уговор закључен у складу са законом којим се уређује одржавање стамбених зграда. Наведеним одредбама Закона о одржавању стамбених зграда било је предвиђено да скупштина зграде може већином чланова скупштине зграде донети одлуку о извођењу радова на санацији крова, претварању заједничких просторија у стан или пословни простор и припајању заједничких просторија суседном стану или пословној просторији, да инвеститор радова и стамбена зграда своје међусобне односе уређују уговором, који се закључује у писменој форми и оверава у суду и да тај уговор служи као доказ о праву извођења радова у смислу одредаба Закона о планирању и изградњи.

Полазећи од изложеног, Уставни суд налази да немају уставноправног утемељења наводи уставне жалбе којима се указује да је предметно одобрење надлежног органа издато противно одредби члана 135. став 4. Закона о планирању и изградњи, јер потписи лица која су дала сагласност за извођење радова нису оверени у суду. По оцени Уставног суда, оверена сагласност свих сувласника предвиђена је као услов за издавање дозволе за изградњу или извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица. С друге стране, за издавање решења за реконструкцију, адаптацију и промену намене објекта уз извођење грађевинских радова, неопходно је приложити исти доказ као за извођење радова на надзиђивању – уговор закључен у складу са законом којим је уређено одржавање стамбених зграда. Овај суд указује да је, према Закону о одржавању стамбених зграда, закључењу тог уговора морала да претходи одлука скупштине зграде о извођењу радова на санацији крова, претварању заједничких просторија у стан или пословни простор, односно припајању заједничких просторија суседном стану или пословној просторији, али

законом није било прописано да потписи чланова скупштине зграде, чијом сагласношћу је таква одлука донета, морају бити оверени. Само уговор закључен између стамбене зграде и инвеститора радова морао је бити оверен у суду и управо тај уговор је служио као доказ о праву извођења радова у смислу одредаба Закона о планирању и изградњи (члан 21. став 4. у вези са чланом 18. ст. 3. и 5. Закона о одржавању стамбених зграда).

У вези са наводима уставне жалбе којима се указује на недостатак овлашћења лица које је у име стамбене зграде закључило спорни уговор са инвеститором, Уставни суд налази да је другостепени орган на уставноправно прихватљив начин образложио због чега нису основани наводи жалбе којима је подносилац уставне жалбе указивао да спорни уговор није потписало овлашћено лице. Суд је имао у виду да је, у конкретном случају, председник скупштине зграде истовремено инвеститор, да је одлуком скупштине зграде од 29. новембра 2010. године дато овлашћење председнику савета зграде, односно његовом заменику да пред надлежним судом закључи и овери уговор са инвеститором, а у спорном уговору наведено је да стамбену зграду заступа М. Х. Р, по овлашћењу председника скупштине зграде.

Подносилац уставне жалбе истиче и то да је, противно одредбама члана 8, члана 125. став 1. и члана 149. Закона о општем управном поступку, констатовано да управни органи нису надлежни да цене правилност и законитост уговора о међусобном регулисању права и обавеза, закљученог између стамбено-пословне зграде и инвеститора, односно да се законитост таквог уговора може оспоравати само у судском поступку. Уставни суд, с тим у вези, указује да је у Одлуци Уж-4886/2010 од 7. марта 2013. године истакао да би се наведени став могао прихватити само у ситуацији када је уговор закључен у свему у складу са одредбама члана 18. Закона о одржавању стамбених зграда, али ако уговор о давању на коришћење заједничког дела стамбене зграде није закључен између стамбене зграде и инвеститора радова на начин предвиђен наведеним законом, управни орган је надлежан да цени да ли такав уговор може служити као доказ о праву извођења радова у смислу члана 18. става 5. тог закона. Уставни суд је имао у виду да је у управном поступку који је окончан оспореним актом надлежни орган управе, испитујући да ли су испуњени услови за издавање одобрења за извођење радова, утврдио да је скупштина зграде већином чланова донела одлуку да се заједничке просторије претворе у стан, те да је уговор о међусобним правима и обавезама везаним за извођење тих радова закључен између стамбене зграде и инвеститора оверен у суду. Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да је у предметном управном поступку, применом материјалног и процесног права на начин који се не може оценити као произвољан, нити дискриминаторски, утврђено да су испуњени услови предвиђени чланом 145. ст. 2. и 4. Закона о планирању и изградњи за издавање решења за адаптацију и пренамену заједничких просторија.

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), одбио као неосновану уставну жалбу у делу у коме је

изјављена због повреде права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава.

Уставни суд је констатовао да се у уставној жалби повреда права на имовину сматра последицом произвољне примене права, те је, имајући у виду оцену о истакнутој повреди права на правично суђење, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одбио уставну жалбу као неосновану и у делу у коме је изјављена због повреде означеног права гарантованог чланом 58. Устава.

6. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8284/2016 од 24. октобра 2019. године

**Повреда права на суђење у разумном року,
из члана 32. став 1. Устава;
нису повређена права на правично суђење и на правно средство,
из члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Уставни суд је оценио да трајање поступка од 14 година и непуних девет месеца, само по себи, указује да он није окончан у оквиру разумног рока, и без обзира на друге критеријуме који су од утицаја на оцену разумне дужине трајања поступка пред надлажним државним органима, чему је превасходно допринело споро и погрешно поступање управних органа, па је утврдио да је у предметном управном поступку подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року и том делу усвојио уставну жалбу, одлучујући да се правично задовољење подносиоца оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у адекватном износу од који му је досуђен. Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају, а посебно трајање поступка које је било меродавно за оцену у овом предмету, пропуштање подносиоца да дуже од девет година користи сва правна средства која су му стајала на располагању против „ћутања управе“, животни стандард у држави и чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него ако о случају одлучује Европски суд за љуска права.

У погледу осталог дела уставне жалбе у коме подносилац истиче повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и на правно средство из члана 36. став 2. Устава јер у оспореној пресуди нису цењени наводи тужбе да управни органи нису узели у обзир медицинску документацију коју је доставио након подношења захтева за признавање својства ратног војног инвалида и да му није омогућено предлагање нових доказа, Уставни суд је оценио да је Управни суд дао уставноправно прихватљиву

оцену да је подносиоцу било омогућено да учествује у поступку који је претходио уставној жалби, да предлаже доказе и да се изјасни о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења, бранећи тако своја права и правне интересе и да је у околностима конкретног случаја оправдан закључак Управног суда да није било потребно посебно саслушање подносиоца у управном поступку, посебно ако се има у виду да лекарске комисије не би могле да се изјашњавају о наводима подносиоца који се односе на постојање војног инвалидитета као последице болести јер то није ни било предмет захтева подносиоца о коме се одлучивало у овом поступку, те да стога подносиоцу оспореном пресудом Управног суда није повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Такође, Уставни суд је утврдио да је подносилац уставне жалбе пре обраћања Уставном суду искористио право на жалбу у управном поступку и право на тужбу у управном спору, о којима су одлучивали надлежни државни органи, па је оценио очигледно неоснованом тврдњу о повреди права на правно средство зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Б. С. и утврђује да је у управном поступку који је вођен пред Одељењем за општу управу и ванпривредне делатности Општинске управе општине Дољевац број 580-9/01 подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 800 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. Одбија се као неоснована уставна жалба Б. С. изјављена против пресуде Управног суда – Одељење у Нишу У. 4257/15 од 2. марта 2017. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Б. С. из села М, општина Дољевац, поднео је Уставном суду, 24. маја 2017. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Нишу У. 4257/15 од 2. марта 2017. године, због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, као и права на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је описан ток управног поступка за који се тврди да је трајао од 11. октобра 2001. године, када је подносилац поднео захтев за признавање својства ратног војног инвалида, до 2. марта 2017. године, када је донета оспорена пресуда. Истакнуто да Управни суд у оспореној

пресуди није ценио ни један једини навод тужбе, већ је само констатовао да тужбени наводи нису били од утицаја на другачију одлуку суда. С тим у вези је наведено да управни органи нису узели у обзир нову медицинску документацију коју је подносилац доставио у току поступка, већ су сматрали да се одлука може заснивати само на доказима који су достављени уз захтев за признавање права, нити су подносиоцу достављени на изјашњење налази и мишљења лекарских комисија, што је супротно одредбама чл. 9. и 133. раније важећег Закона о општем управном поступку, према којима је подносилац могао да се изјасни о сваком изведеном доказу и предложи извођење нових доказа ради правичног утврђивања одлучних чињеница.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права, поништи оспорену пресуду, врати предмет Управном суду на поновни поступак и одлучивање, те да подносиоцу уставне жалбе накнади нематеријалну штету у износу од 450.000,00 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 слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у списе предмета Одељења за општу управу и ванпривредне делатности Општинске управе општине Дољевац број 580-9/01 и у целокупну приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

3.1. Решењем Општинске управе општине Дољевац број 580-10/99 од 30. септембра 1999. године одбијен је захтев подносиоца за признавање својства ратног војног инвалида и права на личну инвалиднину, који је поднет 9. јула 1999. године. У образложењу тог решења је наведено: да је подносилац, као југословенски држављанин, припадник Министарства унутрашњих послова – Секретаријат у Нишу, приликом извршавања безбедносних задатака на Косову и Метохији, дана 11. марта 1999. године, рањен, чиме је задобио повреду стопала десне ноге; да према налазу и мишљењу првостепене лекарске комисије број 367 од 26. августа 1999. године, који је дат на основу медицинске документације и непосредног прегледа подносиоца, војни инвалидитет подносиоца износи испод 20%; да је наведени налаз и мишљење у потпуности прихваћен јер је дат у складу са одредбама Правилника о утврђивању процента војног инвалидитета („Службени лист СРЈ“, број 37/98); да подносилац не испуњава услове за признавање траженог права прописане одредбом члана 3. став 1. Закона о основним правима бораца,

војних инвалида и породица палих бораца *јер код њега није наступило оштећење организма најмање за 20%*.

3.2. Подносилац уставне жалбе је 11. октобра 2001. године поднео нови захтев за признавање својства ратног војног инвалида јер је задобио тешке телесне повреде у пределу стопала, под околностима из члана 2. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца, тврдећи да је код њега наступило оштећење организма од 30%.

Решењем Одељења за општу управу и друге делатности Општинске управе општине Дољевац (касније Одељење за општу управу и ванпривредне делатности, у даљем тексту: првостепени орган) број 580-9/01 од 24. јануара 2002. године подносиоцу уставне жалбе је признато својство ратног војног инвалида IX групе, са 30% војног инвалидитета, привремено до 25. децембра 2002. године, када ће се по службеној дужности покренути поступак за доношење новог решења. У образложењу решења је наведено да је поменути проценат војног инвалидитета утврђен на основу налаза и мишљења првостепене лекарске комисије број 869 од 25. децембра 2001. године. Из налаза и мишљења првостепене лекарске комисије произлази да проценат војног инвалидитета подносиоца као последица ране, повреде или озледе износи испод 20%, а као последица болести 30%, на основу чега је испунио услове за остваривање траженог права.

Министарство за социјална питања (касније Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, у даљем тексту: другостепени орган) је, вршећи ревизију у смислу члана 85. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца, донело решење број 580-02-00970/2002-07 од 29. априла 2002. године, којим је поништено наведено првостепено решење и предмет враћен првостепеном органу на поновни поступак и одлуку. У образложењу решења другостепеног органа је наведено да се не може прихватити као потпун и са медицинског становишта довољно образложен налаз и мишљење првостепене лекарске комисије број 869 од 25. децембра 2001. године, с обзиром на то да се не види на основу које медицинске документације је утврђено да се ради о клинички утврђеним неуротским поремећајима из тачке 230б. Листе, нити се лекарска комисија изјаснила да ли је болест у узрочној вези са рањавањем, односно да ли је настала или се погоршала под околностима из члана 2. Закона.

Наведени предмет је достављен првостепеном органу 21. јуна 2002. године.

Подносилац је 19. јуна 2007. године поднео ургенцију због недоношења првостепеног решења у поновном поступку, коју је првостепени орган сматрао новим захтевом за признавање својства ратног војног инвалида, будући да је претходно предмет грешком архивирао дана 30. августа 2002. године.

Првостепени орган је решењем број 580-9/01 од 23. новембра 2007. године одбио „захтев од 19. јуна 2007. године“ јер је налазом и мишљењем првостепене лекарске комисије број 166 од 14. новембра 2007. године, који је дат на основу непосредног прегледа подносиоца и увида у медицинску

документацију, утврђено да војни инвалидитет подносиоца као последица ране, повреде или озледе износи испод 20%.

Подносилац је 2. септембра 2011. године изјавио жалбу због недоношења првостепеног решења у извршењу другостепеног решења од 29. априла 2002. године, а како ни другостепени орган није донео решење о тој жалби у законом прописаном року, нити по накнадном захтеву од 21. новембра 2011. године, поднео је 28. новембра 2011. године тужбу због „двоструког ћутања управе“.

Управни суд – Одељење у Нишу је решењем У. 13082/11 од 25. јуна 2012. године одбацио наведену тужбу због „ћутања управе“ као преурањену, из разлога што је поднета пре истека рока од седам дана од дана предаје накнадног захтева другостепеном органу.

Подносилац је након тога 1. октобра 2012. године поново поднео тужбу због „двоструког ћутања управе“.

Решавајући о жалби због „ћутања администрације“ од 2. септембра 2011. године, другостепени орган је решењем број 580-02-00970/2002-07 од 5. новембра 2012. године исту одбио јер је донето првостепено решење од 23. новембра 2007. године.

Управни суд – Одељење у Нишу је пресудом У. 12559/12 од 7. фебруара 2013. године одбио тужбу подносиоца због „ћутања управе“ од 1. октобра 2012. године, с обзиром на то да је „ћутање“ престало тиме што је првостепени орган, „у извршењу“ другостепеног решења од 29. априла 2002. године, донео решење од 23. новембра 2007. године, а другостепени орган је одбио жалбу због „ћутања администрације“ решењем од 5. новембра 2012. године, које је подносилац примио 27. новембра 2012. године и против кога је покренуо управни спор у предмету У. 307/13.

Пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 307/13 од 16. јануара 2014. године уважена је тужба подносиоца, поништено наведено другостепено решење од 5. новембра 2012. године и предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање. То је образложено тиме што је првостепени орган требало да у поновном поступку одлучи о захтеву од 11. октобра 2001. године, који је предмет управног поступка, а не да ургенцију од 19. јуна 2007. године третира као нови захтев.

Поступајући у извршењу наведене пресуде Управног суда, другостепени орган је решењем број 580-02-00970/2002-07 од 18. фебруара 2014. године поништио првостепено решење од 23. новембра 2007. године и вратио предмет на поновни поступак, налажући да се поступи по примедбама из другостепеног решења од 29. априла 2002. године. Првостепени орган је дописом од 1. јула 2014. године тражио од подносиоца да достави сву медицинску документацију о лечењу коју поседује, како ону која је настала од подношења захтева 2001. године до пријема поменутог дописа, тако и ону коју није доставио приликом подношења захтева 2001. године. С обзиром на то да је доставио медицинску документацију од 2002. до 2014. године, у неоввереним копијама, првостепени орган је дописом од 23. јула 2014. године позвао подносиоца да достави оригиналну документацију.

Првостепени орган је решењем број 580-9/01 од 25. септембра 2014. године одбио захтев подносиоца за признавање својства ратног војног инвалида и права на личну инвалиднину. У образложењу првостепеног решења је наведено: да је у налазу и мишљењу првостепене лекарске комисије број 38 од 17. септембра 2014. године утврђено да постоје ране, повреде, озледе, болести које се не узимају у обзир за признавање војног инвалидитета, и то: *St. post v. scolpetarium 1.dex St. post fracturam phalangae distalis*, испод 20%, односно да инвалидитет износи испод 20%, да је у образложењу налаза и мишљења наведено се из медицинске документације настале у периоду од 1. новембра 2001. године до дана доношења тог решења, не може утврдити постојање повреда које би биле основ за остваривање права на војни инвалидитет, да подносилац самостално хода, да је ход коректан, без помагала и да обавља послове као припадник жандармерије; да је првостепени орган у свему прихватио наведени налаз и мишљење јер је дат у складу са одредбама Правилника о утврђивању процента војног инвалидитета и Листе процента војног инвалидитета, која је саставни део тог правилника; да код подносиоца није наступило оштећење организма најмање за 20% због чега не испуњава један од битних услова за признавање својства ратног војног инвалида из члана 3. став 1. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца.

Подносилац је изјавио жалбу против наведеног првостепеног решења, у којој је навео: да првостепени орган, супротно члану 9. раније важећег Закона о општем управном поступку, није доставио подносиоцу на изјашњење налаз и мишљење првостепене лекарске комисије број 38 од 17. септембра 2014. године, због чега није могао да достави нову документацију на основу које би доказао одлучне чињенице; да није цењена медицинска документација везана за болест „посттраматски стресни синдром“, коју је доставио.

Другостепена лекарска комисија је дописом од 5. децембра 2014. године позвала подносиоца на непосредни преглед 23. децембра 2014. године, као и да са собом понесе сву расположиву оригиналну медицинску документацију (отпусницу из болнице, последње налазе специјалисте и слично.)

Другостепени орган је решењем број 580-03-02112/2014-11 од 29. јануара 2015. године одбио жалбу подносиоца изјављену против наведеног првостепеног решења. Тај орган је прибавио налаз и мишљење другостепене лекарске комисије број 115 од 23. децембра 2014. године, из кога се види да код подносиоца постоји: *St. post v. scolpetarium hallicis 1. dex*, инвалидитет који износи испод 20%, почев од 1. новембра 2001. године, док је у образложењу наведено да је налаз дат на основу прегледа и увида у приложеној медицинској документацији, као и да је инвалидитет цењен од 1. новембра 2001. године.

Разматрајући наводе жалбе да првостепени орган није подносиоцу пружио могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, односно да му пре доношења решења није доставио налаз и мишљење број 38 од 17. септембра 2014. године, због чега подносилац није могао да достави нову документацију, другостепени ор-

ган је оценио да се подносилац у више наврата изјашњавао о чињеницама и околностима од значаја за доношење решења, као и да га је првостепени орган пре упућивања на преглед надлежној лекарској комисији позвао да достави оригиналну медицинску документацију о лечењу, почев од подношења захтева; да је првостепена лекарска комисија дала свој налаз и мишљење на основу непосредног прегледа подносиоца и постојеће документације у списима предмета, као и документације коју је подносилац приложио; да је подносилац након достављања првостепеног решења, позван на преглед код другостепене лекарске комисије и да понесе расположиву оригиналну медицинску документацију, те је и након доношења првостепеног решења, све до давања налаза и мишљења другостепене лекарске комисије, имао прилику да достави нову документацију о лечењу. Такође је истакнуто да надлежна лекарска комисија није могла да се изјасни о болести подносиоца јер је, сагласно члану 11. Правилника о раду лекарских комисија у поступку за остваривање права по Закону о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца, лекарска комисија дужна да се по захтеву надлежног органа изјасни о чињеницама и околностима наведеним у захтеву, имајући у виду документацију приложену списима предмета лица о чијем праву се решава. У том смислу је наведено да је подносилац у захтеву од 11. октобра 2001. године тражио признавање својства ратног војног инвалида јер је задобио тешке телесне повреде у пределу стопала услед рањавања, а не по основу болести, при чему није, у смислу одредбе члана 120. став 1. раније важећег Закона о општем управном поступку, до доношења првостепеног решења изменио или проширио поменути захтев, већ је у жалби тражио оцену доказа о болести.

Подносилац је поднео тужбу против наведеног другостепеног решења, у којој је навео: да због тога што му нису достављени налази и мишљења лекарских комисија није могао да докаже постојање болести и повреде, односно укупни инвалидитет; да су оба органа преглед свели само на оцену повреде која је постојала у време доношења захтева, не узимајући у обзир бројну медицинску документацију која се односи на постојање болести „посттрауматски стресни синдром“, од које се подносилац лечи од 2001. године; да је подносилац и на прегледима указивао на ту болест, али је управни органи нису ценили.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 4257/15 од 2. марта 2017. године одбијена је тужба подносиоца поднета против наведеног другостепеног решења. По оцени тог суда, правилно је одлучио тужени орган када је одбио жалбу подносиоца изјављену против првостепеног решења, јер из утврђеног чињеничног стања у првостепеном поступку, у погледу инвалидности подносиоца, које је потврђено налазом и мишљењем надлежне лекарске комисије у поступку по жалби, несумњиво произлази да код подносиоца није наступило оштећење његовог организма најмање за 20%, због чега му се не може признати својство ратног војног инвалида, као ни право на личну инвалиднину, као основно право војног инвалида. Посебно ценећи наводе тужбе да докази које је другостепени орган прибавио

нису достављени подносиоцу, чиме му је онемогућено да учествује у поступку и предлаже доказе ради утврђивања одлучних чињеница, Управни суд је навео да орган, према околностима случаја, цени да ли је потребно саслушање странке ради заштите њених права и правних интереса или је конкретна ствар таква да се саслушање странке показује сувишним. Како се у конкретној управној ствари одлучне чињенице утврђују једино помоћу стручних знања којима располажу првостепени и другостепени „органи вештачења“, тај суд је нашао да управни органи нису били у обавези да њихове налазе и мишљења достављају подносиоцу на изјашњење, нити је његово саслушање пре доношења решења било потребно. По схватању Управног суда, подносиоцу је омогућено учешће у поступку давањем права на жалбу, у којој је могао да износи све чињенице и околности ради заштите својих права и правних интереса.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да се пре доношења решења странци се мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења (члан 9. став 1.); да пошто је поступак покренут, странка може, до доношења решења у првом степену, проширити стављени захтев, или уместо ранијег захтева ставити други, без обзира на то да ли се проширени или измењени захтев заснива на истом правном основу, под условом да се такав захтев заснива на битно истом чињеничном стању (став 1.), те да се решење може донети без претходног саслушања странке само у случајевима у којима је то законом допуштено (став 2.) (члан 120.); да странка има право да учествује у испитном поступку и, ради остварења циља поступка, да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе (став 1.), да странка има право да износи чињенице које могу бити од утицаја за решење управне ствари, да предлаже доказе ради утврђивања тих чињеница и да побија тачност навода који се не слажу с њеним наводима, да она има право да све до доношења решења допуњује и објашњава своје наводе, а ако то чини после одржане усмене расправе, дужна је да оправда због чега то није учинила на расправи (став 2.), те да је службено лице које води поступак дужно да пружи могућност странци да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку и о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а с његовом дозволом и непосредно, као и да се упозна с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни, да орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни (став 3.) (члан 133.).

Законом о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени лист СРЈ“, бр. 24/98, 29/98 и 25/2000 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 111/09 и 50/18) прописано је: да је ратни војни инвалид југословенски држављанин који је задобио рану, повреду, озледу или болест, па је због тога наступило оштећење његовог организма најмање за 20%, и то вршећи војне дужности или друге дужности за војне циљеве у рату или у оружаном акцији за очување државне безбедности у миру, под околностима из члана 2. овог закона (члан 3. тачка 1)); да се војни инвалидитет утврђује на основу налаза и мишљења надлежних лекарских комисија (члан 82.); да лекарску комисију која даје налаз и мишљење органу који у првом степену решава о правима по овом закону чине три лекара специјалиста (члан 83. став 1.); да лекарску комисију која даје налаз и мишљење органу који у другом степену решава о правима по овом закону чине пет лекара специјалиста (став 2.).

Правилником о раду лекарских комисија у поступку за остваривање права по Закону о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени лист СРЈ“, број 37/98) прописано је: да налаз и мишљење на основу кога надлежни орган утврђује војни инвалидитет дају надлежном органу који решава о правима по Закону у првом степену – лекарска комисија из члана 83. став 1. Закона (у даљем тексту: лекарска комисија у првостепеном поступку) и надлежном органу који решава о правима по Закону у другом степену – лекарска комисија из члана 83. став 2. Закона (у даљем тексту: лекарска комисија у другостепеном поступку) (члан 2. став 1.); да налаз и мишљење о проценту војног инвалидитета лекарске комисије дају на основу Правилника о утврђивању процента војног инвалидитета („Службени лист СРЈ“, број 37/98) и према начелима медицинске науке (члан 3.); да налаз и мишљење лекарских комисија треба да буде потпун, јасан и довољно образложен и да садржи све чињенице и околности које су са медицинског становишта од значаја за доношење правилног решења (члан 10. став 2.); да лекарска комисија у првостепеном поступку даје налаз и мишљење (...) на основу непосредног прегледа лица за које се утврђује процент војног инвалидитета (...), као и на основу медицинске и друге документације која је од утицаја за утврђивање тих чињеница (члан 13.); да лекарска комисија у другостепеном поступку даје налаз и мишљење на основу (...) медицинске и друге документације прибављене у првостепеном поступку, да та комисија може налаз и мишљење дати и без непосредног прегледа лица ако нађе да такав преглед није потребан (члан 14. став 1.); да се налаз лекарске комисије назначује медицинским изразом, а кад је то могуће и српским језиком, а на подручјима на којима живе националне мањине и на другом језику који је у службеној употреби (члан 20.); да лекарска комисија означава да инвалидитет износи испод 20% у случајевима када утврди да процент оштећења организма не износи најмање 20% (члан 21. став 2.); да се налаз и мишљење лекарске комисије саопштава прегледаном лицу одмах по извршеном прегледу, а један примерак налаза и мишљење доставља му се уз решење (члан 24.).

5. Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року, Уставни суд је најпре констатовао да се грађанима Републике Србије људска и мањинска права и слобода, међу којима је и право на суђење у разумном року, као елемент права на правично суђење, јемче и уставносудска заштита ових права и слобода обезбеђује од 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав. Међутим, приликом оцене да ли је поступак у конкретном случају вођен у оквиру разумног рока, мора се узети у обзир и стање поступка на дан ступања на снагу Устава. Будући да је управни поступак у коме је одлучивано о захтеву подносиоца од 11. октобра 2001. године био правноснажно окончан истеком рока за жалбу против првостепеног решења од 24. јануара 2002. године, те да је о наведеном захтеву подносиоца поново одлучивано након што је решењем другостепеног органа од 29. априла 2002. године, донетим по службеној дужности, у поступку ревизије, укинута правноснажно решење и предмет враћен на поновни поступак, Уставни суд је нашао да је период меродаван за оцену о повреди права на суђење у разумном року почео да тече 21. јуна 2002. године, када је предмет враћен првостепеном органу ради доношења новог решења о захтеву подносиоца, и да је трајао до доношења оспорене пресуде Управног суда од 2. марта 2017. године, којом је поступак правноснажно окончан. Дакле, предмет оцене у овом уставносудском поступку је период који је трајао 14 година и непуних девет месеца.

Уставни суд је оценио да наведено трајање поступка, само по себи, указује да он није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, имајући у виду да је појам разумне дужине трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а, пре свега, од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа, односно судова који воде поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Уставни суд је нашао да се у оспореном поступку нису постављала сложена чињенична питања, јер су се одлучне чињенице утврђивале на основу налаза и мишљења надлежних лекарских комисија. С тим у вези, нису се могла постављати ни сложена правна питања. Са становишта значаја предмета поступка, Уставни суд констатује да је подносила уставне жалбе имао материјални интерес да му се утврди војни инвалидитет и право на личну инвалиднину.

Испитујући поступање надлежних управних органа и суда у управном спору, Уставни суд је утврдио да је оспорени поступак обележио изузетно дуг период неактивности првостепеног органа. Наиме, тај орган је тек 25. септембра 2014. године донео решење у извршењу решења другостепеног органа од 29. априла 2002. године, односно након 11 година и три месеци од када му је предмет враћен на поновни поступак. То је последица погрешног поступања првостепеног органа, који је уместо да донесе ново решење, архивирао списе предмета дана 30. августа 2002. године, а потом је о ургенцији подносиоца од 19. јуна 2007. године одлучио као о новом захтеву,

што је прихватио другостепени орган, а потом и Управни суд у пресуди од 7. фебруара 2013. године, да би тај суд тек пресудом од 16. јануара 2014. године санкционисао наведене повреде поступка и указао на неопходност да се у поновном поступку одлучи о захтеву подносиоца од 11. октобра 2001. године.

Оцењујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је нашао да је управо у описаном периоду пропуштања првостепеног решења да донесе решење у поновном поступку, подносилац имао право да користи правна средства против „ћутања управе“, у складу са законом. Подносилац је први пут то учинио тек 2. септембра 2011. године подношењем жалбе због „ћутања администрације“, пропуштајући претходно дуже од девет година да покуша да утиче на брже окончање поступка који је вођен по његовом захтеву. Како другостепени орган о поменутој жалби није одлучио, подносилац је 28. новембра 2011. године поднео тужбу због „двоструког ћутања управе“, али пре истека законом прописаног рока, због чега је та тужба одбачена као преурађена. Нову тужбу због „ћутања“ оба управна органа, подносилац је, под законом прописаним условима, поднео 1. октобра 2012. године. Уставни суд указује и на праксу Европског суда за људска права, према којој, подносилац треба да покаже марљивост у вршењу процесних радњи које се односе на њега и да искористи обим који му домаћи закон пружа за скраћивање поступка (видети пресуду *Union Alimentaria Sanders Sa ĩroĥiv Шїаније*, број представке 11681/85, став 35, од 7. јула 1989. године), као и да уколико подносилац не користи правна средства која му омогућавају да настави поступак пред Управним судом, не може приговарати дужини поступка пред управним органом (видети одлуку *Шїајцар ĩроĥив Хрваїске*, број представке 46279/99, од 20. јануара 2000. године).

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да наведена пропуштања подносиоца да правовремено и на законом прописан начин, користи сва правна средства за убрзање поступка, не могу представљати прихватљиво оправдање за његово непримерено дуго трајање, чему је превасходно допринело споро и погрешно поступање управних органа. Стога је Уставни суд утврдио да је у управном поступку који је вођен пред Одељењем за општу управу и ванпривредне делатности Општинске управе општине Дољевац у предмету број 580-9/01, подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је у том делу усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права на суђење у разумном року оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 800 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 накнаде нематеријалне штете коју је подносилац уставне жалбе претрпео због учињене повреде права, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају, а посебно трајање поступка које је било меродавно за оцену у овом предмету, пропуштање подносиоца да дуже од девет година користи, у складу са законом, сва правна средства која су му стајала на располагању против „ћутања управе“, животни стандард у држави и чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за љуска права.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду, пре свега, актуелну праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Савић и друџи њрошњив Срдије*, од 5. априла 2016. године. Наиме, наведеном пресудом је констатовано да се утврђивањем од стране Уставног суда да је повређено право подносилаца на суђење у разумном року, признаје повреда на коју су се жалили и да је тиме задовољен само први услов утврђен у судској пракси Европског суда, али да статус жртве зависи од тога да ли је правично задовољење које је додељено – адекватно, како је то предвиђено чланом 41. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Европски суд за људска права је у вези са овим подсетио да се у предметима који се односе на дужину поступка, једна о карактеристика довољног обештећења које може да отклони статус жртве странке односи на додељени износ, који зависи, посебно од карактеристика и делотворности правног лека. Да ли досуђени износ може да буде сматран разумним, мора да буде оцењено у светлу свих околности случаја, што укључује не само трајање конкретног поступка, већ и вредност досуђеног износа у односу на животни стандард у држави која је у питању и чињенице да ће накнада на основу штете по основу националног система генерално бити досуђена и исплаћена много брже него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права на основу члана 41. Европске конвенције. Овакав став Европски суд је заузео и у пресудама *Блајојевић и друџи њрошњив Срдије*, од 24. маја 2016. године, *М.Б. – МАК Чачак ДОО и друџи њрошњив Срдије*, од 27. септембра 2016. године, *Ковић и друџи њрошњив Срдије*, од 4. априла 2017. године, *Павловић и Панџовић њрошњив Срдије*, од 4. априла 2017. године, *Живковић њрошњив Срдије*, од 4. априла 2017. године, *Боровић и друџи њрошњив Срдије*, од 11. априла 2017. године, *Билић њрошњив Срдије*, од 17. октобра 2017. године и *Миловановић њрошњив Срдије*, од 19. децембра 2017. године. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда за људска права, Уставни суд је одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну компензацију за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због неажурног поступања управних органа (видети, поред других, Одлуку Уставног суда Уж-2936/2016 од 24. маја 2018. године).

7. Подносилац уставне жалбе сматра да му је право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава повређено тиме што Управни суд у оспореној пресуди није оценио наводе тужбе да управни органи нису узели у обзир нову медицинску документацију коју је доставио након подношења захтева за признавање својства ратног војног инвалида, да му нису достављени на изјашњење налази и мишљења лекарских комисија и да му није омогућено да предлаже извођење нових доказа ради утврђивања одлучних чињеница.

Уставни суд указује на то да сагласно одредби члана 32. став 1. Устава, постоји обавеза судова и других државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, да образложе своје одлуке. Међутим, ова обавеза не значи да је суд у управном спору дужан да детаљно оцени сваки навод истакнут у тужби. Уставни суд је утврдио да је Управни суд у образложењу оспорене пресуде изложио битне чињенице утврђене у спроведеном првостепеном и другостепеном управном поступку, које су поткрепљене доказима у списима предмета, а на којима је засновао своју оцену о правилној примени материјалног права од стране надлежних управних органа, односно да подносилац није испунио законом прописане услове за признавање својства ратног војног инвалида и права на личну инвалиднину.

Оцењујући наводе уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да су, у поступку који је претходио доношењу оспорене пресуде Управног суда, прибављени налази и мишљења првостепене и другостепене лекарске комисије како би се дао одговор на тврдње подносиоца изнете у захтеву од 11. октобра 2001. године о постојању војног инвалидитета као последици тешке телесне повреде задобијене рањавањем у пределу десног стопала. Поменути налази и мишљења лекарских комисија су били одлучујући докази у том предмету јер се без њих није могла дати оцена о томе да ли код подносиоца уставне жалбе постоји војни инвалидитет у релевантном проценту.

Поводом навода подносиоца да му, супротно одредбама чл. 9. и 133. раније важећег Закона о општем управном поступку, није било омогућено да се изјасни о налазима и мишљењима лекарских комисија, Уставни суд је констатовао да је начин рада лекарских комисија које у поступку решавања о правима по Закону о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца дају налаз и мишљење о проценту војног инвалидитета, уређен Правилником о раду лекарских комисија у поступку за остваривање права по том закону. Одредбом члана 24. Правилника прописано је да се налаз и мишљење лекарске комисије саопштава прегледаном лицу одмах по извршеном прегледу, а један примерак налаза и мишљења му се доставља уз решење. С обзиром на то да из списка предмета произлази да подносиоцу нису одмах по извршеном прегледу саопштени налази и мишљења лекарских комисија, нити су му достављени уз решења првостепеног и другостепеног органа, Уставни суд указује на то да наведени процесни пропусти могу довести до повреде права на правично суђење само уколико су учинили конкретни поступак, у целини посматрано, неправичним. У том смислу, Уставни суд сматра да је потребно испитати да ли је подносилац био у могућности да

делотворно учествује у поступку прибављања налаза и мишљења лекарских комисија, да их потом оспори и најзад како их је оспорио.

Уставни суд је нашао да је подносилац имао прилику да утиче на налазе и мишљења обе лекарске комисије путем медицинске документације коју је приложио и одазивајући се на позиве за непосредне прегледе у првостепеном и другостепеном управном поступку. Уставни суд је потом нашао да су у образложењима решења управних органа у целини били изнети налази и мишљења обе лекарске комисије, због чега је њихов садржај у потпуности био познат подносиоцу, који је тиме добио довољно информација које су му пружале могућност да оспори дате оцене подношењем редовних правних средстава. Подносилац је то најпре искористио изјављивањем жалбе против првостепеног решења, која је резултирала преиспитивањем налаза и мишљења првостепене лекарске комисије, целокупне медицинске документације и поновним непосредним прегледом од стране лекарске комисије у другостепеном поступку. При томе су другостепеној лекарској комисији достављени сви списи предмета, што значи да је она била упозната са наводима из жалбе, у којој је подносилац могао да у писаном облику изнесе све примедбе које је имао на првостепени налаз и мишљење. Уставни суд је узео у обзир да је, по схватању подносиоца изнетом у жалби, конкретна последица пропуштања да му се достави налаз и мишљење првостепене лекарске комисије била немогућност да достави нову документацију на основу које би доказао одлучне чињенице. Супротно таквој тврдњи, Уставни суд је констатовао да је подносилац, након изјављивања поменутог жалбе, позван да на преглед са собом понесе сву расположиву оригиналну медицинску документацију. Подносилац је затим против другостепеног решења покренуо управни спор, али у тужби није предложио извођење било каквог доказа којим би оспорио налазе и мишљења лекарских комисија.

Уставни суд сматра да је важно водити рачуна о томе да подносилац у жалби и у тужби није оспорио утврђену одлучну чињеницу да код њега не постоји војни инвалидитет у релевантном проценту као последица ране, повреде или озледе, већ је оспоравао то што није утврђиван војни инвалидитет и по основу болести. Те наводе подносиоца је посебно испитао другостепени орган, истичући у образложењу свог решења да су надлежне лекарске комисије цениле војни инвалидитет подносиоца само по основу повреде, јер је то био предмет захтева од 11. октобра 2001. године, који подносилац није проширио или изменио до доношења првостепеног решења, тако што би, у смислу одредбе члана 120. став 1. раније важећег Закона о општем управном поступку, тражио оцену војног инвалидитета и по основу болести. Из тог разлога, медицинска документација коју је подносилац доставио лекарским комисијама, у прилог тврдње о наводном постојању болести која је у узрочној вези са његовим учешћем ратним дејствима, није могла бити узети у разматрање. Уставни суд је констатовао да је у претходним налазима и мишљењима лекарске комисије у првостепеном поступку из 1999, 2001. и 2007. године, такође, оцењено да оштећење организма подносиоца као последица ране, повреде или озледе износи испод 20%, што подносилац ни тада није оспоравао.

Уставни суд указује и на то да је Европски суд за људска права признао да су спорови у вези са накнадама из социјалног осигурања више техничке природе и да њихов исход обично зависи од писаних мишљења доктора медицине, као и да је многе такве спорове боље решавати у писаном облику, него изношењем усмених аргумената. Штавише, разумљиво је да би националне власти у тој сфери требало да воде рачуна о захтевима ефикасности и економичности. Стога би систематско одржавање расправа могло да буде препрека посебној ажурности која се захтева у предметима из социјалног осигурања (видети, ЕСЉП, одлука *Pirinen v. Finland*, број 32447/02, од 16. маја 2006. године). Наведено становиште Европског суда примењиво је на предмете који се тичу остваривања права из области борачко-инвалидске заштите.

Следом изнетог, Уставни суд је нашао да је Управни суд дао уставно-правно прихватљиву оцену да је подносиоцу било омогућено да учествује у поступку који је претходио уставној жалби, да предлаже доказе, те да се изјасни о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења, бранећи тако своја права и правне интересе. У околностима конкретног случаја, оправдан је закључак Управног суда да није било потребно посебно саслушање подносиоца у управном поступку, посебно ако се има у виду да лекарске комисије не би ни могле да се изјашњавају о наводима подносиоца који се односе на постојање војног инвалидитета као последице болести, јер то није било предмет њихове оцене, која је била ограничена самим захтевом подносиоца. Стога је Уставни суд оценио да подносиоцу уставне жалбе оспореном пресудом Управног суда није повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд је утврдио да је подносилац уставне жалбе пре обраћања Уставном суду, искористио право на жалбу у управном поступку и право на тужбу у управном спору, о којима су одлучивали надлежни државни органи. Имајући то у виду, Уставни суд је оценио да је очигледно неоснована тврдња подносиоца уставне жалбе о повреди права на правно средство зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одбио као неосновану уставну жалбу изјављену против пресуде Управног суда – Одељење у Нишу У. 4257/15 од 2. марта 2017. године, одлучујући као у тачки 3. изреке.

8. Полазећи од свега изнетог, на основу 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-4414/2017 од 24. октобра 2019. године („Службени гласник РС“, број 88/19)

* Поводом Одлуке Уж-4414/2017 од 24. октобра 2019. године, судија Уставног суда др Тамаш Корхеџ (*Korhecz Tamás*) издвојио је несајласно мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“.

број 88/19, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, 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 СУДИЈЕ

ДР ТАМАША КОРХЕЦА

(Dr. KORHÉCZ TAMÁS)

у вези са Одлуком Уставног суда

број Уж-4414/2017

Уставни суд, на седници одржаној 24. октобра 2019. године, у предмету Уж-4414/2017, већином гласова, донео је одлуку са којом је, са једне стране, усвојио уставну жалбу Б.С. и утврдио повреду права на суђење у разумном року у управном поступку који је вођен пред Општинском управом општине Дољевац, досудио накнаду нематеријалне штете у износу од 800 евра, док је, са друге стране, као неосновану одбио уставну жалбу у делу у којем оспорена уставност пресуде Управног суда – Одељења у Нишу У. 4257/15 од 2. марта 2017. године којом је правоснажно одбијен његов захтев за признавање својства ратног војног инвалида.

Не могу да се сложим са Одлуком Уставног суда у делу у којем је овај суд одбио уставну жалбу подносиоца због повреде права на правично суђење из члана 32, став 1. Устава Републике Србије из више разлога.

I.

Подносилац у уставној жалби истиче да је повређено његово право на правично суђење, између осталог и због тога јер му нису достављени на изјашњење налази и мишљења лекарских комисија у првостепеном и другостепеном поступку, што је супротно одредбама чл. 9. и 133. раније важећег Закона о општем управном поступку, према којима је подносилац има право да се изјасни о сваком изведеном доказу и предложи извођење нових доказа ради правичног утврђивања одлучних чињеница.

Уставни суд је у образложењу своје одлуке правилно утврдио следеће чињенице:

А) да су у оспореном управном поступку прибављени налази и мишљења првостепене и другостепене лекарске комисије како би се дао одговор на тврдње подносиоца изнете у захтеву из 2001. године о постојању војног инвалидитета, као последици тешке телесне повреде задобијене рањавањем у пределу десног стопала; да су ова вештачења, налази и мишљења лекарских комисија били одлучујући докази у наведеном управном поступку, те да су исти били неопходни за одлуку о постојању инвалидитета у релевантном проценту;

Б) да горе наведени кључни докази који су били одлучујући за доношење решења нису достављени подносиоцу уставне жалбе, ни пре ни након доношења оспорених решења; стога подносилац није могао да се током поступка изјасни нити да оспорава налаз и мишљење лекарских комисија, те да се подносилац о налазима и мишљењима лекарске комисије упознао тек описно и сажето из образложења првостепеног односно другостепеног решења;

В) да недостављање налаза и мишљења првостепене и другостепене лекарске комисије (вештачења) ради изјашњавања странци представља повреду одговарајућих правила управног поступка.

Након свега горе наведеног, Уставни суд закључује да иако наведени процесни пропусти могу довести до повреде права на правично суђење, у конкретном случају они нису учинили конкретни поступак, у целини посматрано, неправичним.

Пре него што изложим своје неслагање са оваквим закључком и резолуовањем већине судија Уставног суда, сматрам потребним да се осврнем на процесне гаранције из Закона о општем управном поступку које јемче могућност да се странка у поступку изјасни о свим чињеницама и доказима на којима се заснива решење пре доношења одлуке.

II.

Правичност управног поступка у појединостима као и у целини посматрано, заснива се на поштовању процесних начела. Начела управног поступка су најопштије и најважније норме управног поступка и оне су надређене свим другим процесним одредбама. Чак ни одредбама посебних управних поступака није могуће одступити од основних начела општег управног поступка, а свака њихова повреда представља основ за коришћење широке лепезе правних средстава. Уколико је дошло до повреде ових основних начела, то по правилу значи да поступак има недостатак који се не може *лечити* другачије осим интервенцијом органа који контролишу законитост управног поступка, поништавањем оспореног акта или допуном поступка у коме се отклања незаконитост.

Једно од ових основних начела управног поступка јесте начело које омогућује странци да активно учествује у поступку, да активно штити своја права и интересе у поступку. Основно начело *саслушање странке* или по сада важећем Закону о општем управном поступку (ЗУП) прецизније именовано као *право странке на изјашњавање*, је једно од начела на која се традиционално ослања управни поступак и њена правичност. Начело које је данас насловљено као *право странке на изјашњавање* и начело које се у ЗУП-у који се примењивао за време овог поступка називало *начело саслушања странке* имају истоветну нормативну садржину. Ово начело равноправно делује у два правца, са једне стране овлашћује странку да предлаже доказе, да изнесе чињенице, да даје податке, да брани своја права и интереса, док са друге стране, представља обавезу службеног лица да странци омогући да се изјасни о свим чињеницама и околностима и понуђеним доказима, да

поставља питања сведоцима и вештацима, да побија тврдње других учесника у поступку. Према овом начелу, пре доношења решења странци се мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, што према јединственом ставу теорије и релевантне судске праксе укључује и омогућавање странци да се изјасни о свим понуђеним доказима. Саслушање странке, односно тачније њено изјашњавање није обавезно само у случајевима који су експлицитно прописани законом. Према томе, орган који води поступак не може самостално проценити или одлучити о томе да ли ће омогућити или неће омогућити странци да се изјасни о чињеницама и околностима од значаја за доношење решења, осим уколико је такву могућност закон изричито прописао. Такав случај је био прописан у случају такозваног скраћеног управног поступка.

Права и обавезе из основних начела разрађена су у великом броју одредаба ЗУП-а, у конкретном случају право на изјашњавање странке о битним чињеницама и околностима за доношење решења било је разрађено и у ставу 3. члана 133. ЗУП-а. Према одредбама овог члана, службено лице које води поступак дужно је да пружи могућност странци: да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку и о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а с његовом дозволом и непосредно, као и да се упозна са резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни, да орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

III.

Након што смо претходно указали на то да основно начело општег управног поступка неспорно обавезује орган да омогући странци да се изјасни о изведеним доказима, да су медицинска вештачења представљала кључне и одлучујуће доказе у конкретном управном поступку, да ти докази нису достављани странци током управног поступка пре одлучивања, оправдано се поставља питање како је Управни суд образложио своју пресуду којом је потврдио законитост оспореног решења, а како Уставни суд образложио свој став да је овај поступак уставно-правно у целини био правичан?

Пре критичког осврта на образложења судова потребно је дефинисати спорно правно питање у овом предмету, а то је следеће:

Да ли је њовређена законитост (спорно питање за Управни суд) или уставност – правичност (спорно питање за Уставни суд) управној одлучивања у ситуацији када орѓани нису доставили кључне доказе (налазе и мишљење лекарских комисија) странци пре доношења одлуке, ње се на њај начин странка није могла изјаснити о њима ни усмено ни писмено пре доношења одлуке?

Што се тиче образложења пресуде Управног суда У. 4257/15 од 2. марта 2017. године, у њему се констатује да тужилац Б. С. оспорава законитост

коначног решења због повреде начела из члана 9. Закона о општем управном поступку која је учињена тиме да му нису достављени налази и мишљења лекарских комисија, али према ставу Управног суда ипак није дошло до повреде процесних правила: *„Ово сјоја шјо је у члану 9. сјав 2. Закона о ошјем ујравном јосјуйку... јројисано да се решење може донети и без јрејходној саслушања сјранке у случајевима кад је јо законом доју-шјено.“* Иако се Управни суд не позива ни на једну законску одредбу која је у конкретном случају омогућила такав изузетак, а да при томе упорно избегава да цитира и примени релевантан став 3. члана 133. ЗУП-а, овај суд констатује, без конкретног упоришта у ЗУП-у, да службено лице има пуну дискрецију у вези тога да ли ће омогућити странци да буде саслушана, да се изјасни о доказима: *„орјан јрема околностјима случаја цени да ли је јојредно јоседно саслушање сјранке ради зашјишје њених јрава, односно јравних инјереса или јер конкретна сјвар јаква да се саслушање сјранке јоказује сувишним.“* У наставку свог резонувања право странке на изјашњавање о доказу Управни суд произвољно поистовећује са изјавом странке као посебним доказним средством и констатује да: *„Изјава сјранке се, јрема члану 172. сјав 1. Закона о ошјем ујравном јосјуйку, узима ако за ујврђивање одређене чињенице не јосјоји нејосредан доказ, или се јаква чињеница не може ујврђити на основу друјих доказа. Како се, у овој ујравној сјвари одлучне чињенице моју ујврђити једино јомоћу сјручних знања којима расјолажу јрвосјейени и друјосјейени орјан вешјачења, јо јо оцени Ујравној суда, јрвосјейени и јужени орјан нису били у обавези да њихове налазе, мишљења и оцене достјављају јужојоцу на изјашњење, а саслушање јужојоца јре доношења решења није било јојредно.“*

Произвољност у примени процесних правила од стране Управног суда огледа се у томе да исти уопште не одговара на спорно правно питање, не тумачи и не примењује одговарајуће одредбе ЗУП-а, а повреду обавезе ограна да странци достави доказ (налаз и мишљење вештака) ради изјашњења из члана 9. и члана 133. ЗУП-а Управни суд образложе аргументима који се не односе на спорно правно питање: да посебно саслушање странке, узимање изјаве странке као доказног средства није било потребно, него да је одлука морала бити заснована на медицинском вештачењу којим знањем тужилац не располаже итд.. То је нешто слично као да у фудбалу, у ситуацији када одбрамбени играч рекламира фаул у нападу судија уверава играча да није зауставио игру јер није било офсајд позиције.

Што се тиче оцене спорног (уставно) правног питања, у случају Уставног суда ситуација је делимично другачија. За разлику од Управног суда који уопште не констатује да је недостављањем налаза и мишљења странци у управном поступку дошло до повреде процесних правила, *„Уставни суд указује на јо да наведени јроцесни јројусји моју довесји до јовреде јрава на јравично суђење али само уколико су учинили конкретни јосјуйак, у целини јосмајрано, нејравичним.“*

Уставни суд резонује у прилог свог става о непостојању повреде уставног права истичући, између осталог, да је подносилац имао прилике да утиче на

налаз и мишљење лекарских комисија достављањем сопствене медицинске документације, да је подносилац био лично присутан на лекарским прегледима, те да је могао да се упозна са садржином медицинских вештачења из образложења првостепеног и другостепеног решења и да је у жалби, односно тужби могао да их оспори. Уставни суд још наводи да су због начина како је постављен захтев подносиоца још 2001. године органи могли да размотре само инвалидност која је наступила повређивањем у рату, али не и инвалидност која је наступила као последица болести.

Уставни суд се на крају свог резонувања позива и на праксу Европског суда за људска права у предмету *Pirinen йрошив Финске*, број 32447/02, према коме „*су сиорови у вези са накнадама из социјалној осигурања више техничке природе ... и да је многе такве сиорове боље решавајући у писаном облику, него изношењем усмених аргумената... Стога би систематско одржавање расправа могао да буде прејрека посебној ажурности која се захтева у предметима из социјалној осигурања*“.

Уставни суд је, исто као што и Управни суд, погрешно поистоветио немогућност изјашњавања странке о кључном доказу са необавезношћу усменог саслушања странке, што уопште није било спорно правно питање у конкретном предмету. Наиме, спорно правно питање није било да ли је странка дала изјаву као посебан доказ, нити да ли је било усмене расправе, нити да ли је странка могла да се упозна са садржином вештачења након доношења одлуке. Да поновимо, спорно правно питање било је *да ли је повређена законитост и уставност – јравичности јравној одлучивања у ситуацији када органи нису доставили кључне доказе (налазе и мишљења лекарских комисија) странци пре доношења одлуке, те се на тај начин странка није могла изјаснити о њима ни усмено ни писмено пре доношења одлуке?* Одговори које је Уставни суд дао не представљају одговор на спорно правно питање него својерсно накнадно оправдање за повреду битне садржине процесног начела. То је слично као да покушавамо да оправдамо ускраћивање права оптуженог да узме браниоца – адвоката у кривичном поступку са аргументацијом да оптужени добро познаје право, да се активно бранио, предлагао доказе у своју корист, оспоравао доказе оптужбе итд, те да би се кривични поступак завршио истоветно и уз ангажовање браниоца – адвоката. Оваквом резонувању једноставно нема места. Као што ускраћивање права оптуженом да узме браниоца чини кривични поступак неправичним *per se*, тако и онемогућавање странци да се пре одлучивања изјасни о кључном доказу чини управни поступак неправичним *per se*.

IV.

Из свега реченог произилази да подносиоцу уставне жалбе, странци у наведеном управном поступку, супротно јасним и недвосмисленим процесним начелима и нормама, није омогућено да се пре доношења решења упозна са кључним доказима (налазима и мишљењима лекарских комисија) и да се о тим доказима изјасни писмено или усмено. Овакво поступање представља повреду начела управног поступка, права странке на изјашњавање,

што само по себи чини управни поступак неправичним. Поступак не може бити правичан када странци није дата прилика да се пре одлучивања упозна са кључним доказом, све остало представља релативизацију основних процесних гаранција. У својим образложењима Управни, али и Уставни суд су могућност изјашњавања странке о доказима пре одлучивања помешали, односно поистоветили са другим институтима управног процесног права као што су одржавање усмене расправе, посебно саслушање странке, изјава странке као посебно доказно средство.

Ефикасност поступања никада и ни под којим околностима не може оправдати повреду основних начела управног поступка, као што за то не може послужити као оправдање ни преоптерећеност и неажурност Управног суда или било којег другог суда.²²

Заштита права и интереса странке без могућности упознавања са кључним доказима пре одлучивања је слично оној ситуације у коме би једном тенисеру прекрили очи пре меча. Таква борба би се тешко могла оквалификовати као правична, без обзира што се ударци рекетом могу извести и са повезом на очима, да ће се лопта можда понекад и погодити и везаним очима. У оваквој неправедној ситуацији потпуно је ирелевантно како би се хипотетични тениски меч завршио да су супарници одиграли исти без повеза на очима једног од играча. Исто тако, за одлучивање о уставности-правичности спорног управног и управно-судског поступка ирелевантно је како би се управни поступак завршио да је подносилац пре доношења одлуке био у прилици да се изјасни о кључним доказима, то иначе не можемо поуздано знати нити то треба да нас опредељује. Наше је да познајемо право – *iura novit curia* – и да га као непристрасни арбитри заштитимо. По мом дубоком уверењу, у овом случају Устави суд то није учинио.

др Тамаш Корхеџ
(Dr. Korhecz Tamás),
судија Уставног суда

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Уставни суд сматра да је доследна примена законског начела о заштити права странака и помоћи неукој странци налагала да се у предметном управном поступку утврди суштина захтева подносиоца уставне жалбе, посебно стога што је „комисија која је утврђивала приоритете за постављање монтажних кућа“ предложила да се спорни објекат поруши, и да недостаје квалитетно и уверљиво образложење у погледу утврђивања битних чињеница и примене релевантних одредаба закона и других прописа,

²² Према извештају Управног суда за прво полугодиште 2019. године, исти има више од 37.000 нерешених предмета.

од чега зависи да ли је о предметном захтеву подносиоца уставне жалбе требало одлучивати као о захтеву за уклањање спорног објекта у смислу одредбе члана 167. став 2. Закона о планирању и изградњи. Стога образложење оспорене пресуде не задовољава минималне стандарде права на образложену одлуку, које је саставни део права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, што води произвољности неспојивој са циљем и суштином наведеног права, па је Суд оценио да се штетне последице утврђене повреде права у конкретном случају могу отклонити једино поништавањем оспорене пресуде Управног суда и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против коначног решења Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Суд је одбацио захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, јер је оценио да поништавање оспорене пресуде Управног суда и одређивање да се у поновном поступку донесе нова одлука о његовој тужби представљају адекватан и довољан начин правичног задовољења подносиоца због утврђене повреде права на правично суђење.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Б. Р. и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 14342/15 од 21. децембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 14342/15 од 21. децембра 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре – Рашки управни округ, са седиштем у Краљеву број 352-351-00003/2012-09 од 14. августа 2015. године.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

О б р а з л о ж е њ е

1. Б. Р. из Краљева поднео је Уставном суду, 10. фебруара 2017. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 14342/15 од 21. децембра 2016. године, због повреде права на судску заштиту, права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на правно средство, као и права на имовину, зајемчених одредбама члана 22, члана 32. став 1. и чл. 36. и 58. Устава Републике Србије.

Уставна жалба је поднета и због повреде права из чл. 6. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана 1. Протокола 1 уз наведену Европску конвенцију, као и због повреде социјалних

права утврђених Ревидираном европском социјалном повељом, без навођења конкретних одредаба.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи:

– да је подносилац доказао чињеницу да у континуитету користи полу-срушену кућу у Конареву, јер је на то принуђен због природе своје болести, из чега следи да питање његовог смештаја није решено;

– да је подносилац захтев за одобрење уклањања куће „дао“ уз претходни услов да добије кућу, као и остали власници кућа које су оштећене у земљотресу, што значи да захтев без тога не постоји, а што је Управни суд занемарио;

– да Управни суд погрешно тумачи цео управни поступак и управни спор, чији је предмет одобравање уклањања објекта, начин уклањања и обавезе које из тога проистичу;

– да је држава обезбедила онолико кућа колико је било за рушење, па се поставља питање коме је додељена кућа намењена подносиоцу;

– да је подносилац Управном суду поднео тужбу ради поништаја коначног управног акта и утврђења да је тужени орган у целини поновио своје решење које је поништено у раније вођеном управном спору, а да се Управни суд у оспореној пресуди уопште није осврнуо на други део тужбеног захтева.

Подносилац уставне жалбе посебно истиче да је стар и болестан, да због стања у коме се налази мора да живи сам и да се то морало узети у обзир приликом одлучивања о његовом случају.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд утврди повреду означених права и поништи оспорени акт, те утврди право подносиоца на накнаду нематеријалне штете и 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 оспорени акт и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Доношењу оспорене пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 14342/15 од 21. децембра 2016. године претходио је управни спор у коме је Управни суд – Одељење у Нишу пресудом У. 8954/12 од 20. фебруара 2014. године уважио тужбу Б. Р. из Краљева, Ул. Д. број 5/1 (овде подносиоца уставне жалбе) и поништио побиграни коначни управни акт, због тога што се у списима предмета не налази првостепено решење на основу кога је одлучено о захтеву, нити захтев подносиоца, а из навода жалбе и тужбе

произлази да подносилац није поднео захтев за рушење објекта, већ је само дао изјаву да је сагласан да се у земљотресу оштећени објекат поруши тек након што се на истој парцели сагради нови објекат, јер нема где да станује. У извршењу наведене пресуде другостепени орган је поништио решење првостепеног органа и предмет вратио на поновно одлучивање.

Одељење за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне делатности градске Управе града Краљева је у поновном поступку донело решење број 351-123/2011-06 од 14. априла 2015. године, којим је, у ставу 1. диспозитива, одобрено уклањање стамбеног објекта који се налази у К. на к.п. .../6 КО Конарево, власништво подносиоца уставне жалбе и М. В. из Краљева, Ул. Д. број 172, због трајног оштећења објекта, услед земљотреса, јер као такав представља непосредну опасност за живот и здравље људи и суседних објеката и за безбедност саобраћаја. Истим решењем одређено је да ће уклањање објекта извршити сувласници објекта, ангажовањем одговарајућег привредног друштва или предузетника (став 2. диспозитива), који су обавезани да приликом уклањања објекта предузму све мере на обезбеђењу суседних објеката и околине (став 3. диспозитива). У образложењу наведеног решења је констатовано: да је подносилац уставне жалбе 17. фебруара 2011. године поднео захтев за издавање одобрења за уклањање стамбеног објекта трајно оштећеног у земљотресу, уз који је, поред осталог, доставио записник комисије за процену оштећења објеката од земљотреса, изјаву о сагласности са уклањањем објеката од 17. фебруара 2011. године и извештај лекара специјалисте од 20. септембра 2010. године; да је, након више ургенција и накнадних захтева подносиоца упућених штабу за ванредне ситуације и надлежним службама градске управе и „обавештења овог одељења од 5. и 30. септембра 2011. године да нема основа за доделу монтажне куће, већ да се само решењем може одобрити уклањање оштећеног објекта уз сагласност сувласника“, ово одељење прибавило сагласност од другог сувласника за уклањање спорног објекта „под истим условима као и за подносиоца“; да, према извештају Полицијске управе Краљево, подносилац уставне жалбе има пребивалиште у Краљеву, у Ул. Д. број 5/1 „и у време земљотреса је живео на тој адреси“, а не у К, где се налази оштећени објекат; да је наведени извештај био одлучујући за доношење одлуке да се одобри рушење објекта о трошку странке, без обавезе обезбеђивања другог стамбеног простора. Првостепени орган је даље навео: да је штаб за ванредне ситуације града Краљево „наредбом од 22. новембра 2010. године утврдио“ да је ово одељење надлежно за вођење поступка и доношење решења о за уклањање објеката трајно оштећених у земљотресу; да је стручна комисија за процену оштећења објеката утврдила да је предметни објекат сврстан у шесту категорију оштећења – за рушење; да је подносилац у захтеву за издавање одобрења за уклањање спорног објекта од 3. новембра 2011. и изјави од 17. фебруара 2011. године навео да је „за себе обезбедио привремени смештај код родбине, с обзиром на то да његово домаћинство има једног члана“, као и да није сагласан да се објекат поруши ако претходно није обезбеђена изградња другог монтажног објекта; да је, с обзиром на извештај Полицијске управе

Краљево, а имајући у виду захтев подносиоца за уклањање објекта, на основу члана 167. став 2. Закона о планирању и изградњи, одобрено уклањање предметног објекта. Такође је наведено да је штаб за ванредне ситуације града Краљево, на основу предлога комисије која је утврђивала приоритете за постављање монтажних кућа, „доносио одлуке о додели“ монтажних кућа (при чему је један од критеријума био да је власник-корисник објекта становао на тој адреси пре и у време земљотреса), али да у конкретном случају таква одлука није постојала; да, „сходно наведеном, нема основа за доделу монтажне куће подносиоцу, јер има решено питање смештаја“; да је надлежност тог одељења само доношење решења о уклањању објекта, а да се право на обезбеђење смештаја доделом и изградњом монтажне куће остварује у посебном поступку, „за шта је надлежан град Краљево и штаб за ванредне ситуације града Краљева, а не овај орган“.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 14342/15 од 21. децембра 2016. године одбијена је тужба подносиоца уставне жалбе поднета против решења Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре од 14. августа 2015. године, којим је одбијена жалба подносиоца изјављена против решења првостепеног органа од 14. априла 2015. године. Другостепени орган је у свему прихватио разлоге првостепеног органа за доношење решења у овој управној ствари. Управни суд је, полазећи од садржине образложења побијаног решења, оценио да су управни органи правилно и потпуно утврдили чињенично стање и правилно применили материјални пропис, без повреда правила поступка. Оцењујући наводе тужбе, Управни суд је истакао да је претходно решавање питања смештаја везано за извршење решења о одобрењу уклањања објекта, осим ако решење није донето на захтев власника, као у конкретном случају. Такође је истакао да је у предметном управном поступку одлучивано о издавању одобрења за уклањање објекта, а не о извршењу тог решења.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1.): да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1. Устава).

Уставни суд констатује да се одредбе члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз наведену Европску конвенцију садржински не разликују од одредаба члана 32.

став 1. и члана 58. став 1. Устава, због чега Уставни суд постојање повреде означених права гарантованих Европском конвенцијом цени у односу на одредбе Устава.

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред већ наведених уставних одредаба, релевантне су и одредбе следећих међународних докумената:

Законом о ратификацији Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) прописано је да државе чланице овог пакта признају право сваком лицу на животни стандард довољан за њега самог и његову породицу, убрајајући ту и довољну храну, одећу и смештај, као и стално побољшање његових услова живота, те да ће државе чланице предузети одговарајуће мере ради обезбеђења остварења овог права и у том циљу оне признају битни значај слободно изабране међународне сарадње (члан 11. тачка 1)).

Комитет за економска, социјална и културна права је, на 13. заседању одржаном 8. децембра 1995. године, усвојио Општи коментар број 6: „Економска, социјална и културна права старијих људи“. У поглављу 4. „Права старијих људи и Пакт о економским, социјалним и културним правима“ истиче се да Комитет за економска, социјална и културна права сматра да су државе уговорнице Пакта обавезне да обрате посебну пажњу на унапређење и заштиту економских, социјалних и културних права старијих људи. Сама улога Комитета у том смислу је још важнија јер, за разлику од других категорија становништва као што су жене и деца, још увек не постоји ниједна свеобухватна конвенција која се односи на права старијих људи, као ни обавезујући аранжмани надзора над спровођењем принципа УН у овој области (тачка 13)). У поглављу 5. које садржи поједине одредбе Пакта, у члану 11. „Право на адекватан животни стандард“, наводи се да први међу Принципима Уједињених нација за старије људе, на почетку одељка који се односи на независност старијих људи, предвиђа да „старије особе треба да имају приступ одговарајућој исхрани, води, склоништу, одећи и здравственој заштити тако што су им обезбеђена примања, породичне и друштвене подршке и самопомоћи“, те да Комитет придаје велику важност овом принципу, који налаже да старе особе уживају права гарантована чланом 11. Пакта (тачка 32)).

Резолуцијом број 46/91 од 16. децембра 1991. године „Спровођење Међународног акционог плана који се односи на старење“, Генерална Скупштина је усвојила Принципе Уједињених нација за старије људе, који су подељени у пет одељака уско повезаних с правима која су призната у Пакту. „Независност“ укључује приступ одговарајућој исхрани, води, склоништу, одећи и здравственој заштити, а овим основним правима додаје се и могућност старијих људи да обављају плаћене послове, као и право на образовање и обуку. Одељак под насловом „Достојанство“ предвиђа да старији људи имају право да живе достојанствено и безбедно, да буду ослобођени експлоатације, као и менталног и физичког злостављања, да се према њима поступа правично, без обзира на године, пол, расно или етничко порекло,

инвалидитет, финансијску ситуацију или неки други статус, и да их треба поштовати независно од њиховог економског доприноса.

Законом о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09) предвиђено је да се стране уговорнице, у намери да обезбеде ефективно остваривање права старијих лица на социјалну заштиту, обавезују да усвоје или подстакну, директно или у сарадњи са јавним и приватним организацијама, одговарајуће мере које имају за циљ да омогуће старијим лицима: да остану пуноправни чланови друштва колико год је то могуће, путем адекватних материјалних средстава која им омогућују да пристojно живе и активно учествују у јавном, друштвеном и културном животу (члан 23. став 1. тачка а)) и пружања информација о услугама и погодностима која стоје на располагању старијим лицима као и о могућностима коришћења истих (члан 23. став 1. тачка б)); да слободно одаберу свој начин живота и да воде независан живот у свом породичном окружењу све док то желе и могу, поред осталог, путем обезбеђивања смештаја у складу са њиховим потребама и здравственим стањем или одговарајуће подршке за адаптацију њиховог стамбеног смештаја (члан 23. став 2. тачка а)).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, од значаја су и одредбе следећих закона:

Одредбама члана 167. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 и 121/12), у тексту који је био на снази на дан подношења предметног захтева, било је прописано: да ће орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове грађевинарства одобрити решењем, по службеној дужности или на захтев заинтересованог лица, уклањање објекта, односно његовог дела, за који утврди да је услед дотрајалости или већих оштећења угрожена његова стабилност и да представља непосредну опасност за живот и здравље људи, за суседне објекте и за безбедност саобраћаја (став 1.); да се решење из става 1. овог члана може извршити ако су претходно решена питања смештаја корисника објекта, осим у случају када се уклањање објекта одобрава на захтев власника који тај објекат користи (став 2.).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима (члан 6.); да 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.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да је Управни суд у оспореној пресуди занемарио чињеницу да је он поднео захтев за одобрење уклањања објекта

под условом да му се обезбеди кућа, уместо оне која је оштећена у земљотресу, „што значи да захтев без тога не постоји“, а да захтев за обезбеђење друге куће почива на његовом здравственом стању и старости, услед чега не може да живи са другим особама у заједничком домаћинству. Подносилац, такође, истиче да „у континуитету“ користи полусрушену кућу у Конареву, јер је на то принуђен због природе своје болести, те да ће радије остати да живи у трошној кући, него пристати да живи код родбине. Подносилац указује да је тужени орган у целини поновио своје решење које је поништено у раније вођеном управном спору, те да се у оспореном акту погрешно тумачи цео управни поступак и управни спор, чији је предмет одобравање уклањања објекта, начин уклањања и обавезе које из тога проистичу.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, Суд је имао у виду да се уставна гаранција наведеног права, поред осталог, састоји у томе да одлука суда о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом релевантног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у противном могло сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног становишта поступајућег суда.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао:

– да је у раније вођеном управном спору у истој управној ствари поништено коначно решење надлежног министарства, јер се из достављених списка предмета није могло утврдити да ли је подносилац уставне жалбе поднео захтев за рушење објекта или је дао сагласност да се објекат који је у земљотресу оштећен поруши након што му се сагради нови објекат;

– да је, према образложењу решења првостепеног органа од 14. априла 2015. године, подносилац у изјави од 17. фебруара 2011. године навео да није сагласан да се објекат поруши ако претходно није обезбеђена изградња другог монтажног објекта;

– да је првостепени орган из извештаја Полицијске управе Краљево утврдио да подносилац уставне жалбе има пребивалиште у Краљеву, у Ул. Д. број 5/1 „и да је у време земљотреса живео на тој адреси“, а не у К, где се налази оштећени објекат, што је било одлучујуће за доношење одлуке да се одобри рушење објекта о трошку странке, без обавезе обезбеђивања другог стамбеног простора;

– да је првостепени орган у решењу од 14. априла 2015. године најпре оценио да „нема основа за доделу монтажне куће подносиоцу, јер има решено питање смештаја“, а потом је подносилац упућен да право на обезбеђење смештаја доделом и изградњом монтажне куће остварује у поседном поступку, „за шта је надлежан град Краљево и Градски штаб за ванредне ситуације града Краљева, а не овај орган“.

Уставни суд указује да је Република Србија, потврђивањем Ревидиране европске социјалне повеље, преузела, поред осталих, обавезу да усвоји или подстакне одговарајуће мере које имају за циљ да омогуће старијим лицима

смештај у складу са њиховим потребама и здравственим стањем или одговарајуће подршке за адаптацију њиховог стамбеног смештаја (члан 23. став 2. тачка а)). Овај суд наглашава да је Комитет за економска, социјална и културна права у Општем коментару број 6 истакао обавезу држава уговорница Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима да обрате посебну пажњу на унапређење и заштиту економских, социјалних и културних права старијих људи, а посебно на „приступ одговарајућој исхрани, води, склоништу, одећи и здравственој заштити, обезбеђењем примања, породичне и друштвене подршке и самопомоћи“. Суд, с тим у вези, указује и на Принципе Уједињених нација за старије људе, међу којима посебно место заузима „Достојанство“, чиме се апострофира да старији људи имају право да живе достојанствено и безбедно.

По оцени Уставног суда, из решења првостепеног органа од 14. априла 2015. године не може се утврдити применом ког материјалноправног прописа и на основу којих критеријума је тај орган оценио да нема основа да се подносиоцу уставне жалбе додели монтажна кућа, посебно имајући у виду да је истим решењем упутио подносиоца да то право остварује у посебном поступку, што упућује на закључак да надлежни орган о томе још није донео одлуку. Овај суд, такође, истиче да је остало неразјашњено због чега за Управни суд више није од утицаја околност да подносилац није био сагласан са уклањањем спорног објекта ако му се претходно не обезбеди други објекат, иако је у наведеном решењу првостепеног органа констатовано да је подносилац дао изјаву такве садржине, посебно истичући разлоге на којима темељи такав захтев. Наиме, питање да ли је захтев за уклањање објекта поднет под наведеним условом био је разлог за поништавање другостепеног решења у раније вођеном управном спору, а оцена изнета у оспореној пресуди – да је у конкретном случају решење донето на захтев власника објекта, заснована је на садржини образложења побдијаног другостепеног решења, без увида у списе предмета. Уставни суд, коначно, налази да се не може прихватити као уставноправно прихватљиво објашњење Управног суда да наводи тужбе којима је указивано на наведену околност нису од значаја, будући да се у предметној управној ствари одлучује о давању одобрења за уклањање објекта, а не о извршењу решења којим је то одобрење дато. По оцени овог суда, питање да ли се спорни захтев подносиоца уставне жалбе може сматрати захтевом власника објекта да му се одобри рушење објекта, морало је бити разрешено у предметном управном поступку, имајући у виду наводе подносиоца да је због природе болести принуђен да користи спорни објекат и да се противи рушењу, ако му се пре тога не обезбеди други објекат.

С обзиром на наведено, Уставни суд сматра да је доследна примена начела о заштити права странака и помоћи неурој странци, утврђена наведеним одредбама чл. 6. и 15. раније важећег Закона о општем управном поступку, налагала да се у предметном управном поступку утврди суштина захтева подносиоца уставне жалбе, посебно стога што је „комисија која је утврђивала приоритете за постављање монтажних кућа“ предложила да се спорни објекат поруши.

На основу анализе оспорене пресуде Уставни суд је оценио да недостаје квалитетно и уверљиво образложење у погледу утврђивања кључних чињеница, те примене релевантних одредаба закона и других прописа, од чега зависи да ли је о предметном захтеву подносиоца уставне жалбе требало одлучивати као о захтеву за уклањање спорног објекта у смислу одредбе члана 167. став 2. Закона о планирању и изградњи.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд сматра да образложење оспорене пресуде не задовољава минималне стандарде права на образложену одлуку, које је саставни део права на правично суђење, што води произвољности неспојивој са циљем и суштином наведеног права. Уставни суд је стога, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), усвојио уставну жалбу у делу у коме је изјављена због повреде права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Имајући у виду природу учињене повреде права, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде права у конкретном случају могу отклонити једино поништавањем пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 14342/15 од 21. децембра 2016. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре – Рашки управни округ, са седиштем у Краљеву број 352-351-00003/2012-09 од 14. августа 2015. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, решавајући као у тачки 3. изреке, јер је оценио да поништавање оспорене пресуде Управног суда и одређивање да се у поновном поступку донесе нова одлука о његовој тужби представљају адекватан и довољан начин правичног задовољења подносиоца због утврђене повреде права на правично суђење.

Уставни суд није посебно разматрао уставну жалбу са становишта осталих права на чију повреду је указано у уставној жалби, јер је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорени акт.

8. 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 услова за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: www.ustavni.sud.rs).

9. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)

Непостојање међународног споразума, односно билатералног уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о решавању питања реституције не може, ни само за себе, нити у вези са другим разлозима, бити разлог за одбијање захтева за враћање имовине, односно обештећење.

С обзиром на то да је Република Хрватска уредила питање враћања имовине доношењем Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, Уставни суд налази да у конкретном случају није меродавна одредба члана 5. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу о претпостављеном реципроцитету, на коју се позива Управни суд у оспореној пресуди. По оцени Уставног суда, пре оцене о томе да ли постоји узајамности у погледу права бившег власника, односно његових наследника на враћање имовине, најпре се мора утврдити садржина одредаба Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине које уређују круг лица која имају право на враћање одузете имовине, односно обештећење. Уставни суд, међутим, налази да за остварење права страног држављанина на враћање имовине или обештећење није довољан формални реципроцитет, који гарантује равноправност у третману, односно искључује дискриминацију по основу држављанства, већ је потребан материјални реципроцитет, који гарантује пуну међународну равнотежу у погледу уживања појединих права. Стога се приликом оцењивања да ли постоји узајамност у погледу права која се остварују у поступку реституције, мора, поред осталог, утврдити која врста непокретности је предмет враћања, те како је предмет захтева подносилачки уставне жалбе пољопривредно земљиште, потребно је утврдити да ли предметно земљиште може бити предмет враћања у Републици Србији, а ако може – да ли се исто право може остварити у страниој држави или се уместо враћања имовине у природи у страниој држави може добити само обештећење. Из наведеног следи да обавештење министарства о томе да ли постоји узајамност у погледу стицања права на непокретностима између Републике Србије и Републике Хрватске може бити од значаја само ако се претходно утврди да се спорна имовина може вратити у природи, према одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, а не и у случају да се за такво земљиште у обе државе може добити само новчано обештећење. С друге стране, ако се према закону Републике Србије за предметно земљиште може остварити право на враћање земљишта у природи, а у Републици Хрватској се у истој ситуацији може добити само обештећење – не постоји реципроцитет потребан за остваривање права на реституцију према одредбама Закона о враћању имовине и обештећењу, па није ни потребно утврђивати постојање узајамности у погледу стицања права на непокретностима.

Уставни суд констатује да је Агенција за реситуцију оцену о непостојању узајамности засновала само на обавештењу министарства, не испитујући постојање узајамности применом меродавног домаћег и страног права, а пропуст Агенције да то учини није отклоњен ни у управном спору који је окончан оспореним актом, што је имало за последицу да оспорена пресуда није образложена на начин који би отклонио сумњу у арбитрерност поступања и одлучивања, па је усвојио уставну жалбу у делу у коме је изјављена због повреде права на правично суђење, поништавајући оспорени акт и налажући поновно одлучивање. Суд при томе наглашава да није надлежан да одлучује да ли постоји узајамност у погледу права бившег власника, односно његових наследника на враћање имовине, нити се овом одлуком прејудуцира одлука надлежног органа о захтеву подносиоци уставне жалбе, под претпоставком да се постојање услова за остварење тог права утврди и оцени у поступку спроведеном у складу са законом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. А, А. П. и М. П. В. и утврђује се да је пресудом Управног суда У. 1776/15 од 8. децембра 2016. године повређено право подносиоци уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 1776/15 од 8. децембра 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоци уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00370/2014-13 од 17. октобра 2014. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. В. А, А. П. и М. П. В, све из Загреба, Република Хрватска, поднеле су Уставном суду, 14. фебруара 2017. године, преко пуномоћника О. П, адвоката из Сомбора, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 1776/15 од 8. децембра 2016. године, због повреде начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, као и због повреде права на правично суђење и права на држављанство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 38. Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи:

– да је Агенција за реституцију одбила захтев подносиоци за враћање одузете имовине, са образложењем да су подносиоци хрватске држављанке, а да између Републике Србије и Републике Хрватске не постоји узајамност;

– да је Управни суд одбио тужбу подносиоци из разлога што није испуњен услов који се односи на држављанство бившег власника, што, у одсуству узајамности, искључује и право његових законских наследника на враћање имовине;

– да се бивша власница третира другачије само због чињенице да није уписана у књигу држављана Републике Србије, иако је рођена на територији те републике; да је Управни суд у истој ствари донео пресуду „У. 7364/14“, којом је уважио тужбу и поништио добијано решење, иако су у том предмету и подносиоци захтева, као и бивши власник, били хрватски држављани, јер је нашао да је Агенција била дужна да по службеној дужности утврди постојање правног или фактичког реципроцитета;

– да је у оспореној пресуди наведено да се Агенција за реституцију обратила Министарству правде, Министарству финансија и Министарству спољних послова, ради прибављања података о томе да ли постоји узајамност и да је обавештена да узајамност не постоји.

Подноситељке уставне жалбе истичу да је одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу предвиђено утврђивање реципроцитета, а не само добијање мишљења, те да су у току предметног поступка приложиле одлуке „Управног“ суда Хрватске, којима се доказује да се у Републици Хрватској вршио повраћај имовине страним држављанима, „између осталих и држављанима Републике Србије“, али надлежни орган није ценио те доказе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт и осталу достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Оспореном пресудом Управног суда У. 1776/15 од 8. децембра 2016. године одбијена је као неоснована тужба В. А, А. П. и М. П. В, овде подносиоци уставне жалбе, поднета против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00370/2014-13 од 17. октобра 2014. године. Наведеним коначним решењем одбијена је жалба подносиоци изјављена против решења Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад (даље у тексту: Агенција) број 46-017550/2013 од 9. маја 2014. године, којим је одбијен њихов захтев за враћање имовине означене у решењу, одузете од Ј. П. Управни суд је у образложењу оспорене пресуде констатовао да је Агенција, на основу писмених доказа које су приложиле странке и на основу доказа прибављених службеним путем, утврдила: да је Јулијана Предовић преминула 1998. године и да су подносиоци уставне жалбе њене ћерке; да су подносиоци држављанке Републике Хрватске; да се Агенција обратила Министарству правде, Министарству финансија и Министарству спољних послова, ради прибављања „недостајућих“ података и да је обавештена да

узајамност не постоји између Републике Србије и Републике Хрватске у погледу стицања права својине на непокретностима, да не постоји закључен међудржавни споразум којим су уређена права по основу реституције, нити да постоји закључен билатерални уговор којим је регулисано питање реституције; да је, применом одредаба члана 5. став 1. тачка 5) и става 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, првостепени орган утврдио да у конкретном случају нису испуњени услови за враћање одузете имовине односно обештећење. Управни суд је даље навео да је тужени орган нашао да је правилна одлука првостепеног органа и да такву оцену прихвата и тај суд, али не из разлога који су изнети у образложењу решења туженог органа, будући да нису правилно оцењени докази који се налазе у списима. Управни суд је констатовао да се у списима налази решење Основног суда у Суботици О. 2780/11 од 18. новембра 2011. године и „решење о наслеђивању Републике Хрватске број Х-О-4202/98 од 28. октобра 1998. године“, из којих произлази да је Јулијана Предовић била држављанка Републике Хрватске. Управни суд је, полазећи од наведеног, оценио да је погрешно закључивање првостепеног и другостепеног органа да у конкретном случају нису испуњени услови за враћање одузете имовине због тога што су подносиоцке захтева хрватске држављанке, већ због тога што „није испуњен основни услов који се односи на држављанство бившег власника, што, у одсуству реципроцитета, искључује и право његових законских наследника у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу“.

Пресудама Врховног суда Хрватске Узз. 20/09-2 од 9. децембра 2009. године и Узз. 20/08-2 од 26. маја 2010. године, којима подносиоцке уставне жалбе указују на постојање реципроцитета са републиком Хрватском, одбијени су захтеви за заштиту законитости Државног тужилаштва Републике Хрватске у којима је истицано да право на повраћај имовине имају само страни држављани са чијом државом је Република Хрватска закључила међународни споразум и лица која су хрватско држављанство стекла после 11. октобра 1996. године. У наведеним пресудама се истиче да је после доношења Закона о изменама и допунама Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине из 2002. године, а након што је Уставни суд Републике Хрватске, својом одлуком У-І-673/1996 од 21. априла 1999. године, укинуо одређене одредбе тог закона, право на накнаду и враћање имовине признато и ранијим власницима који нису хрватски држављани. Из наведених пресуда произлази да су тужиле у управним споровима који су претходили подношењу захтева за заштиту законитости биле држављанке Словеније, односно Италије.

У одговору Министарства правосуђа Републике Хрватске број 514-04-02-01-14-02 од 22. маја 2014. године, датом на захтев подносиоцки уставне жалбе о „(не)примању обештећења у Републици Хрватској“, наводи се, поред осталог, да то министарство располаже подацима да су држављани Републике Србије у поступцима вођеним у смислу Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, остваривали

права на повраћај, односно накнаду имовине одузете „за време југословенске комунистичке владавине“.

4. Одредбама Устава, на чију повреду указују подносиоце 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 стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује закон, да држављанин Републике Србије не може бити протеран, ни лишен држављанства или права да га промени, те да дете рођено у Републици Србији има право на држављанство Републике Србије, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе (члан 38. ст. 1, 2, и 3.).

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама члана 5. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да право на враћање имовине или обештећење има домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, а у случају његове смрти или проглашења умрлим - његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама овог закона (став 1. тачка 1)); да право на враћање имовине или обештећење има физичко лице – страни држављанин, а у случају његове смрти или проглашења умрлим, његови законски наследници, под условом реципроцитета (став 1. тачка 5)); да се претпоставља да постоји реципроцитет са државом која није уређивала враћање имовине ако домаћи држављанин може да стекне право својине и наследи непокретности у тој држави (члан 5. став 2.); да право на враћање имовине или обештећење нема физичко лице – страни држављанин, односно његови законски наследници, за које је обавезу обештећења преузела страна држава по основу међународног уговора, ни физичко лице – страни држављанин, односно његови законски наследници, који су и без постојања међународног уговора, обештећени или им је право на враћање имовине признато правом стране државе (став 3. тач. 1) и 2)); да постојање реципроцитета са страном државом и међународног уговора, у смислу овог члана, утврђује Агенција по службеној дужности (став 5.).

Одредбама члана 13. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља („Службени лист СФРЈ“, бр. 43/82 и 72/82, „Службени лист СРЈ“, број 46/96 и „Службени гласник РС“, број 46/06) прописано је: да ће суд или други надлежни орган по службеној дужности утврдити садржину страног меродавног права (став 1.); да орган из става 1. овог члана може затражити обавештење о страном праву од министарства надлежног за послове правде (став 2.); да странке у поступку могу поднети и јавну исправу о садржини страног права (став 3.).

Одредбама Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине („Народне новине“, бр. 92/96...81/02) прописано је: да се права из овог закона признају физичком лицу – ранијем власнику, односно његовим законским наследницима првог наследног реда (члан 9. став 1.); да се у погледу права наслеђивања примењују одредбе Закона о наслеђивању, ако овим законом није друкчије прописано (члан 9. став 2.); да ранији власник нема право на накнаду за одузету имовину у случају када је питање накнаде решено међудржавним споразумима (члан 10. став 1.); да изузетно од одредбе става 1. овога члана, права прописана овим законом могу стећи и страна физичка и правна лица ако се то утврди међудржавним споразумима (члан 10. став 2.).

Законом о наслеђивању Републике Хрватске („Народне новине“, бр. 48/03...33/15) прописано је: да оставиоца наслеђују пре свих његова деца и његов брачни друг (члан 9. став 1.); да лица из става 1. овога члана наслеђују на једнаке делове (члан 9. став 2.).

Одредбама члана 1. став 2. Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“, 46/95 и 101/03) предвиђено је: да први наследни ред чине оставиочеви потомци и његов брачни друг (члан 9. став 1.); да оставиочева деца и брачни друг наслеђују на једнаке делове (члан 9. став 2.).

5. Подносиоце уставне жалбе сматрају да им је оспореном пресудом повређено право на правично суђење, будући да је Агенција оцену о недозвољености њиховог захтева за враћање одузете имовине, као хрватских држављанки, образложила непостојањем узајамности између Републике Србије и Републике Хрватске. Подносиоце, с тим у вези, истичу да је Агенција наведену оцену засновала само на „обавештењу“ да не постоји узајамност, да није закључен међудржавни споразум, нити билатерални уговор којим је регулисано питање реституције, пропуштајући да утврди да ли реципроцитет постоји.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је имао у виду да се уставна гаранција наведеног права, поред осталог, састоји у томе да одлука суда о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом релевантног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у противном могло сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног становишта поступајућег суда.

Уставни суд констатује да је Управни суд нашао да побијаним коначним управним актом није повређен закон на штету подносиоцеки уставне жалбе, али је оценио погрешним становиште првостепеног и другостепеног органа, према коме у конкретном случају нису испуњени услови за враћање одузете имовине односно обештећење, јер су подносиоцеки захтева хрватске држављанке, а не постоји узајамност између Републике Србије и Републике Хрватске „у погледу стицања права својине на непокретностима“, није закључен међудржавни споразум којим су уређена права по основу реституције, нити билатерални уговор којим је регулисано питање реституције. Управни

суд је на становишту да у конкретном случају „није испуњен основни услов који се односи на држављанство бившег власника, што, у одсуству реципроцитета, искључује и право његових законских наследника у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу“.

По оцени Уставног суда, у поступку који је окончан оспореним актом поставила су се као спорна следећа питања:

– прво, од каквог је значаја за остварење права на враћање имовине, чињеница да није закључен међудржавни споразум којим су уређена права по основу реституције, нити билатерални уговор којим је регулисано питање реституције и

– друго, на који начин се у поступку пред Агенцијом утврђује постојање узајамности у погледу права бившег власника, односно његових наследника на враћање имовине.

Одговор на прво спорно питање садржан је у Одлуци Уж-3218/2015 од 9. новембра 2016. године, у којој је Уставни суд оцењивао правни став Управног суда да је непостојање међународног споразума, односно билатералног уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о решавању питања реституције, доказ да не постоји реципроцитет између наведених држава када је у питању враћање одузете имовине. Уставни суд је у наведеној одлуци истакао: да одредбе члана 10. ст. 1. и 2. Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, упућују на закључак да ранији власник који је страни држављанин има право на накнаду за одузету имовину, уколико питања реституције нису решена међудржавним споразумом, а ако јесу – само изузетно може стећи то право, ако се то утврди међудржавним споразумом; да из одредбе члана 5. став 3. тачка 1) Закона о враћању имовине и обештећењу произлази да бивши власник који је страни држављанин нема право на враћање имовине или обештећење, ако је за њега ту обавезу преузела страна држава по основу међународног уговора или је на други начин обештећен. Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да нема уставноправног утемељења правни став изнет у пресуди која је оспорена том уставном жалбом, према коме бивши власници који су држављани оних држава које су уредиле питање враћања имовине, немају право на враћање имовине, уколико Република Србија није закључила са тим државама међудржавни споразум или билатерални уговор којим је регулисано то питање.

Полазећи од свог става израженог у Одлуци Уж-3218/2015 од 9. новембра 2016. године, Уставни суд је оценио да непостојање међународног споразума, односно билатералног уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о решавању питања реституције не може, ни сам за себе, нити у вези са другим разлозима, бити разлог за одбијање захтева за враћање имовине, односно обештећење.

У тражењу одговора на друго спорно питање, Уставни суд је пошао од наведених одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља, из којих

произлази: да право на враћање имовине или обештећење има домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, односно његови законски наследници, под условом узајамности; да се претпоставка о постојању узајамности примењује само у случају да је реч о држави која није уређивала враћање имовине; да је у надлежности Агенције да утврђује постојање узајамности са страном државом и међународног уговора; да Агенција по службеној дужности утврђује садржину страног меродавног права, при чему од Министарства правде може тражити обавештење о садржини тог права.

С обзиром на то да је Република Хрватска уредила питање враћања имовине доношењем Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, Уставни суд налази да у конкретном случају није меродавна одредба члана 5. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу о претпостављеном реципроцитету, на коју се позива Управни суд. Уставни суд, с тим у вези, констатује да је бившем власнику, односно његовим законским наследницима који су у првом наследном реду, право на враћање одузете имовине, односно обештећење признато законом који уређује ову област, како у Републици Србији, тако и у Републици Хрватској, а да је у поступку који је окончан оспореним актом утврђено да су подносиоце уставне жалбе ћерке бившег власника.

У вези са наводима уставне жалбе да надлежни органи нису ценили достављене доказе из којих произлази да се у Републици Хрватској вршио повраћај имовине и држављанима Републике Србије, Уставни суд констатује да су подносиоце Агенцији доставиле, поред осталог, одговор Министарства правосуђа Републике Хрватске број 514-04-02-01-14-02 од 22. маја 2014. године, у коме се наводи да то министарство „располаже подацима“ да су држављани Републике Србије у поступцима вођеним у смислу Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, остваривали права на повраћај, односно накнаду одузете имовине. У прилогу наведеног дописа, достављене су одлуке које се односе на држављане Републике Словеније и Републике Италије, али не и Републике Србије.

По оцени Уставног суда, пре оцене о томе да ли постоји узајамности у погледу права бившег власника, односно његових наследника на враћање имовине, најпре се мора утврдити садржина одредаба Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине које уређују круг лица која имају право на враћање одузете имовине, односно обештећење. Уставни суд, међутим, налази да за остварење права страног држављанина на враћање имовине или обештећење није довољан формални реципроцитет, који гарантује равноправност у третману, односно искључује дискриминацију по основу држављанства, већ је потребан материјални реципроцитет, који гарантује пуну међународну равнотежу у погледу уживања појединих права. Стога се приликом оцењивања да ли постоји узајамност у погледу права која се остварују у поступку реституције, мора, поред осталог, утврдити која врста непокретности је предмет враћања. У том смислу, ако је реч о пољопривредном земљишту – потреб-

но је утврдити да ли предметно земљиште може бити предмет враћања у Републици Србији, а ако може – да ли се исто право може остварити у другој држави или се уместо враћања имовине у природу у другој држави може добити само обештећење. Уставни суд, с тим у вези, констатује да је предмет захтева подносиоцима уставне жалбе пољопривредно земљиште, те да је одредбама члана 25. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу прописано у којим случајевима се пољопривредно земљиште не враћа, већ се даје обештећење. Из наведеног следи да обавештење о томе да ли постоји узајамност у погледу стицања права на непокретностима између Републике Србије и Републике Хрватске може бити од значаја само ако се претходно утврди да се спорна имовина може вратити у природу, према одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, а не и у случају да се за такво земљиште у обе државе може добити само новчано обештећење. С друге стране, ако се према закону Републике Србије за предметно земљиште може остварити право на враћање земљишта у природу, а у Републици Хрватској се у истој ситуацији може добити само обештећење – не постоји реципроцитет потребан за остваривање права на реституцију према одредбама Закона о враћању имовине и обештећењу, па није ни потребно утврђивати постојање узајамности у погледу стицања права на непокретностима.

Уставни суд констатује да је Агенција оцену о непостојању узајамности засновала само на обавештењу министарства, не испитујући постојање узајамности применом меродавног домаћег и страног права. Пропуст Агенције да то учини није отклоњен ни у управном спору који је окончан оспореним актом, што је имало за последицу да оспорена пресуда није образложена на начин који би отклонио сумњу у арбитрерност поступања и одлучивања.

Уставни суд је стога, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), усвојио уставну жалбу у делу у коме је изјављена због повреде права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд наглашава да није надлежан да одлучује о томе да ли постоји узајамност у погледу права бившег власника, односно његових наследника на враћање имовине, нити се овом одлуком прејудуцира одлука надлежног органа о захтеву подносиоцима уставне жалбе, под претпоставком да се постојање услова за остварење тог права утврди и оцени у поступку који је спроведен у складу са законом.

Полазећи од садржине уставне жалбе, Уставни суд је нашао да подносиоцима повреде начела из члана 21. Устава, као и права на држављанство, гарантованог чланом 38. Устава, везују за истакнуту повреду права на правично суђење, па није посебно разматрао уставну жалбу са становишта означеног начела и права.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном

суду, поништио пресуду Управног суда У. 1776/15 од 8. децембра 2016. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоци уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00370/2014-13 од 17. октобра 2014. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1348/2017 од 14. новембра 2019. године

**Повреда права на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Првостепени орган био је дужан да размотри све законске промене које су пратиле правни институт претварања заједничких просторија у станове, након доношења решења од 29. октобра 1993. године и да оцени наводе подносиоца којима је указивао да то решење не производи правно дејство, јер је, по налажењу Суда, резултат испитивања првостепеног органа морао дати одговоре на питања да ли то решење представља доказ о праву својине у смислу члана 135. став 1. тачка 3) Закона о планирању и изградњи, односно да ли се на основу тог решења може издати одобрење за извођење радова у смислу члана 145. став 1. наведеног Закона. Такође, примена начела о заштити права странака и пружања помоћи странци налагала је да се у управном поступку који је окончан оспореним актом утврди стварна садржина предметног захтева подносиоца уставне жалбе, с обзиром на његове наводе да би решење од 29. октобра 1993. године било „неспроводиво и супротно Уставу, Закону о основама својинскоправних односа и Закона о одржавању стамбених зграда“. Наведени пропусти у примени меродавног материјалног и процесног права нису отклоњени ни у управном спору који је окончан оспореним актом, што је имало за последицу да оспорена пресуда није образложена на начин који би отклонио сумњу у арбитрерност поступања и одлучивања. Стога је подносиоцу уставне жалбе оспореним актима повређено право на образложену судску одлуку, које је саставни део права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, па је у том делу уставна жалба усвојена.

Суд је оценио преурањеним захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава, јер ће након поништавања пресуде Управног суда бити поново испитана законитост решења којим је окончан управни поступак, па је у том делу уставна жалба одбачена.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. С. изјављена против пресуде Управног суда У. 813/14 од 20. октобра 2016. године због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 813/14 од 20. октобра 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 360-02-00122/97-07 од 5. децембра 2013. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. В. С. из Београда, преко пуномоћника М. М, адвоката из Београда, поднео је Уставном суду, 19. децембра 2016. године, уставну жалбу против решења Одељења за општу управу, имовинско-правне и стамбене послове општинске управе градске општине Стари град IV-01/38 број 360-3554/93 од 22. августа 2013. године, решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 360-02-00122/97-07 од 5. децембра 2013. године и пресуде Управног суда У. 813/14 од 20. октобра 2016. године, због повреде повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије, као и права из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз наведену Европску конвенцију.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да је физичко лице, у име ансамбла „К.“, добило грађевинску дозволу ради претварања заједничких просторија у стан, али да ту дозволу „није искористило“, па је иста правноснажно стављена ван снаге; да је тиме „правно окончан“, у смислу одредбе члана 2. Закона о престанку важења Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове, правни основ којим је ансамблу „К.“ утврђено право на претварање заједничких просторија у стан и који је био реализован издавањем решења о грађевинској дозволи.

По мишљењу подносиоца, погрешно је утврдио првостепени орган да рок из члана 28. став 1. Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове није био преклузиван, јер се, према одредбама члана 27. тог закона, претварање морало завршити у року од шест месеци од дана правноснажности решења о о одобрењу извођења радова. Подносилац, с тим у вези, истиче да радови ни по протеку тог рока нису изведени, а скупштина општине није поверила извођење радова другом извођачу на терет инвеститора, нити је то могуће учинити према позитивним прописима. На основу изнетог, подносилац закључује да је решење којим је ансамблу „К.“ утврђено право претварања предметних заједничких просторија у стан

постало ништаво, због правне немогућности извршења.

У уставној жалби се, такође, истиче да је *ratio legis* наведеног законског решења био да се заједничке просторије у одређеном року претворе у стан, а не да се Уставом зајемчено право на својину укине тиме што носилац права на претварање неће извести радове за које је добио одобрење, а да ни власници посебних делова не користе заједничке просторије, које би тиме постале *res extra commercium*, тј. ван промета.

Подносилац уставне жалбе указује да је надлежни орган 2009. године у његову корист донео решење о пренамени предметних заједничких просторија у стан, али да је то решење поништено у поступку поновљеном на предлог Ј.Ђ, са образложењем да право ансамбла „К.“ на претварање тих просторија у стан није престало самим тим што је престало да важи решење којим је наведеном лицу одобрено извођење радова на претварању.

Подносилац уставне жалбе даље истиче: да важећи Закон о планирању и изградњи не познаје ниједан од института који су били предвиђени Законом о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове, те би решење којим је ансамблу „К.“ утврђено право на претварање било неспроводиво и супротно Уставу, Закону о основама својинскоправних односа и Закона о одржавању стамбених зграда; да су надлежни управни органи и Управни суд оставили на снази решење о праву на претварање заједничких просторија у стан, којим је подносиоцу и другим власницима посебних делова зграде у Б. 11 у Београду одузето право својине на тим просторијама, без навођења разлога за оцену да је спорно решење спроводиво по позитивним законским прописима.

У уставној жалби се указује и на погрешну примену члана 13. Закона о општем управном поступку, будући да се у оспореној пресуди наводи да је Стамбена зграда у улици Б. број 11 у Београду водила два поступка по ванредним правним средствима – за понављање поступка и оглашавања решења ништавим, да је у оба поступка одбијена и да су та решења коначна у управном поступку, те нема места вођењу поступка по ванредним правним средствима прописаним тим законом. По мишљењу подносиоца, Управни суд је погрешно закључио да постојање негативних управних аката спречава странку да изјави иста та или друга законом предвиђена правна средства. Подносилац указује да је захтев могао да се одбаци или одбије, али да то није разматрано, чиме је подносиоцу ускраћено право на приступ суду, јер да је одлучено „по наведеним правним средствима, странка би њихове одлуке могла да побија пред судом“. Подносилац уставне жалбе тражи од Уставног суда да утврди повреду означених права и поништи оспорене акте, као и да „обавеже првостепени орган да огласи ништавим решење Одељења за имовинскоправне послове општине Стари град у Београду IV-01 број 360-3554/93, којим је ансамблу „К.“ признато право на претварање предметних стамбених просторија у стан, те објави одлуку о уставној 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, на основу увида у оспорене акте и целокупну приложу документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

Оспореним решењем Одељења за општу управу, имовинско-правне и стамбене послове општинске управе градске општине Стари град IV-01/38 број 360-3554/93 од 22. августа 2013. године, донетим на основу члана 192. став 1. Закона о општем управном поступку, одбијен је као неоснован заједнички захтев Стамбене зграде у улици Б. број 11 у Београду и В. С, овде подносиоца уставне жалбе, „ради утврђења да је решење Одељења за имовинско-правне послове општинске управе општине Стари град у Београду број 360-3554/93 од 29. октобра 1993. године престало да важи“. Првостепени орган је у образложењу решења од 22. августа 2013. године најпре констатовао: да је решењем тог органа од 29. октобра 1993. године утврђено право инвеститору, Ансамблу „К.“, са седиштем у Београду, да претвори заједничке просторије у трособан стан површине 85 м², у таванском простору у улици Б. 11 у Београду, под условима ближе одређеним диспозитивом решења; да је наведено решење послужило као имовинско-правни основ инвеститору Ј.Ђ. да добије одобрење за извођење радова на реконструкцији предметног таванског простора, чиме се формира стан површине 81,30 м², у свему према пројекту, који чини саставни део решења Одељења за комуналне и грађевинске послове општине Стари град у Београду број 351-452/94 од 13. септембра 1996. године, које је постало правноснажно 24. априла 1997. године; да је решењем Одељења за грађевинске послове општинске управе градске општине Стари град број 351-478/09 од 14. маја 2010. године утврђено да је престало да важи решење Одељења за комуналне и грађевинске послове општине Стари град у Београду број 351-452/94 од 13. септембра 1996. године.

Првостепени орган је даље навео: да је Стамбена зграда у улици Б. број 11 у Београду већ подносила захтеве у циљу стављања ван снаге решења Одељења за имовинско-правне послове општинске управе општине Стари град у Београду број 360-3554/93 од 29. октобра 1993. године (даље у тексту: решење од 29. октобра 1993. године) и да је 28. јула 1999. године коначно одбијен њен предлог за понављање поступка окончаног тим решењем, а 31. октобра 2010. године је окончан поступак одлучивања о њеном захтеву да се огласи ништавим то решење, тако што је захтев одбијен као неоснован; да је странка у предметном управном поступку 27. јуна 2013. године прецизирала захтев тако да гласи: „тражимо да се утврди да је престало да важи решење

број 360-3554/93, јер је исцрпљено кроз грађевинску дозволу“, због чега је тај орган поднети захтев сматрао ванредним правним средством, будући да се тражи стављање ван снаге правноснажног решења. Првостепени орган је навео садржину одредаба члана 28. ст. 1. и 3. Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове („Службени гласник СРС“, број 44/84) и, на основу спроведеног поступка, нашао да нема места да се захтев испитује на основу одредаба које регулишу ванредна правна средства прописана Законом о општем управном поступку, јер је Стамбена зграда у улици Б. број 11 у Београду већ водила два поступка по ванредним правним лековима. Такође је нашао да „нема места да се утврди да правноснажно имовинско-правно решење више не производи правно дејство применом материјалног права, Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове, из разлога што такав институт није регулисан Законом“. У прилог томе је наведено: да рок из члана 28. став 1. није преклузиван рок, јер то није прописано ниједном одредбом закона, као ни то да инвеститор захтев за издавање грађевинске дозволе може поднети само једанпут; да инвеститор Ансамбл „К.“, коме је решењем од 29. октобра 1993. године утврђено право на претварање, није ни подносио захтев за издавање одобрења за извођење радова, већ је то у својству инвеститора урадила Ј. Ћ; да је у поступку несумњиво утврђено да подносиоци захтева нису доказали основаност поднетог захтева, те је одлучено као у диспозитиву решења.

Оспореним решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 360-02-00122/97-07 од 5. децембра 2013. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца уставне жалбе и Стамбене зграде у улици Б. број 11 у Београду изјављена против решења првостепеног органа од 22. августа 2013. године. Другостепени орган је прихватио у свему разлоге првостепеног органа за доношење одлуке о одбијању предметног захтева и истакао: да је решење од 29. октобра 1993. године, чије се уклањање из правног промета тражи, донето правилном применом одредаба Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове; да наведени закон не прописује да истеком рока од шест месеци корисник који не предузме радње на претварању заједничких просторија у стан то право губи, што значи да се може тражити продужење тог рока; да се одредбе „Закона о изградњи објеката, којима је прописан рок за изградњу објеката, односе на решење којим је дозвољена изградња објеката (грађевинска дозвола), а не на решење којим је лицу утврђено право на претварање заједничких просторија у стан.

Оспореном пресудом Управног суда У. 813/14 од 20. октобра 2016. године, донетом након одржане усмене јавне расправе, одбијена је тужба подносиоца уставне жалбе поднета против наведеног коначног решења. Управни суд је констатовао да је подносилац у тужби навео: да је Ансамбл „К.“ спровело интерни конкурс по коме је Ј. Ћ. добила право да као инвеститор захтева доношење решења о одобрењу извођења радова, чиме је „К.“, као инвеститор, то право пренело и преко свог запосленог реализовало добијањем одобрења за изградњу; да инвеститор није ни отпочео радове и

да му је право претварања правноснажно престало да постоји; да Закон о планирању и изградњи објеката не препознаје ниједан од института који су били предвиђени Законом о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове, те би решење којим је ансамблу „К.“ утврђено право на претварање било неспроводиво и супротно Уставу, Закону о основама својинскоправних односа и Закона о одржавању стамбених зграда; да је Одељење за грађевинске послове градске општине Стари град решењем од 28. септембра 2009. године „огласило ништавим“ своје решење о утврђивању права на претварање предметних заједничких просторија по одредбама Закона о одржавању стамбених зграда. Управни суд је прихватио у свему разлоге на којима је тужени орган засновао своју одлуку, а посебно закључак да се одредбама Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове не предвиђа могућност стављања ван снаге правноснажног решења због престанка важења грађевинске дозволе, те да се прописани рокови из „наведеног закона“ односе на решење којим је дозвољена изградња објеката (грађевинска дозвола), а не на решење којим је лицу утврђено право на претварање заједничких просторија у стан. Управни суд је навео да је ценио наводе изнете у тужби, који су поновљени наводи жалбе и без утицаја на друкчију оцену законитости оспореног решења, јер је тужени орган исте довољно и јасно образложио.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се подносилац у уставној жалби позива, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2.).

Уставни суд констатује да се одредбе члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз наведену Европску конвенцију садржински не разликују од одредаба члана 32. став 1. и члана 58. ст. 1. и 2. Устава, због чега Уставни суд постојање повреде означених права гарантованих Европском конвенцијом цени у односу на означене одредбе Устава.

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред већ наведених уставних одредаба, релевантне су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове („Службени гласник СРС“, број 24/88 – пречишћен текст) било је прописано: да код претварања заједничких просторија у станове, атељеа или пословне

просторије и код припајања заједничких просторија, односно њихових делова суседним становима грађанин може да буде инвеститор непосредно, а код надзиђивања зграда само преко стамбене задруге (члан 4. став 3.); да се надзиђивање зграда и претварање заједничких просторија у станове,

обавља у складу са прописима о грађевинском земљишту, планирању и уређењу простора, пројектовању, изградњи објеката и стамбеним односима, ако овим законом није другачије одређено (члан 6.); да се услови за претварање заједничких просторија у станове, атељеа и пословне просторије утврђују одлуком скупштине општине (члан 21.); да се остваривање права на претварање врши путем конкурса, под условима, на начин и у поступку који прописује скупштина општине (члан 24. став 1.); да решење о праву на претварање садржи, поред осталог, назив инвеститора који је стекао право на претварање, назначење да претварањем носиоцима права у погледу коришћења заједничких просторија престаје право да користе заједничке просторије и рок за подношење захтева за извођење радова на претварању и рок завршетка радова (члан 26. тач. 1), 3) и 4)); да инвеститор коме је решењем утврђено право на претварање може у року од шест месеци од правоснажности решења о праву на претварање поднети захтев за одобрење извођења радова на претварању (члан 27. став 1.); да решење из става 1. овог члана служи, у смислу прописа о планирању и уређењу простора и о изградњи објеката, као доказ о правима у погледу располагања, односно коришћења земљишта на коме се налази објекат и на објекту или делу објекта у коме се врши претварање (члан 27. став 2.); да се претварање мора завршити у року од шест месеци од дана правоснажности решења о одобрењу извођења радова на претварању (члан 27. став 3.); да ако се претварање не заврши у року из става 3. овог члана, скупштина општине може поверити завршетак радова другом извођачу на терет инвеститора (члан 27. став 4.).

Законом о престанку важења Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове („Службени гласник РС“, број 46/94), који је ступио на снагу 12. јула 1994. године, предвиђено је да Закон о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове („Службени гласник СРС“, бр. 44/84 и 12/88) престаје да важи (члан 1.), а да ће се поступци претварања заједничких просторија у станове, у којима је до дана ступања на снагу овог закона донето првостепено решење о утврђивању права на надзиђивање, претварање или припајање, окончати по прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона (члан 2.).

Одредбама Закона о изградњи објеката („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 24/96, 16/97 и 43/01) било је предвиђено: да уз захтев за издавање грађевинске дозволе инвеститор подноси, поред осталог, доказ о праву својине, односно праву коришћења објекта ради реконструкције објекта (члан 27. став 1. тачка 2)), а да у случају издавања грађевинске дозволе за претварање заједничких просторија у станове, као доказ у смислу става 1. тачка 2) овог члана служи уговор закључен по посебним прописима (члан 27. став 4.); да се у грађевинској дозволи за претварање заједничких делова стамбене, односно стамбено-пословне зграде у стамбени, односно пословни простор, утврђује рок у коме се радови на претварању морају завршити, а који не може бити дужи од шест месеци од дана правоснажности решења којим је одобрено претварање (члан 28. став 2.); да ако се надзиђивање, односно претварање у смислу ст. 1. и 2. овог члана не заврши у прописаном

року, решење којим је одобрено надзиђивање, односно претварање, престаје да важи (члан 28. став 3.); да ће се решавање поднетих захтева за издавање грађевинске дозволе, употребне дозволе и других захтева за решавање о појединачним правима и обавезама, наставити по прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона (члан 62.).

Законом о изменама и допунама Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90), који је објављен у „Службеном листу СРЈ“, број 29/96 од 26. јуна 1996. године измењен је члан 19. закона тако да гласи: „Право својине на посебном делу зграде може постојати на стану, пословној просторији или гаражи, односно гаражном месту“ (став 1.), а „на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине“ (став 2.).

Одредбама Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01, 101/05, 27/11 и 88/11), који је био на снази у време одлучивања управних органа о предметном захтеву подносиоца уставне жалбе, било је прописано: да инвеститор радова и стамбена зграда своје међусобне односе уређују уговором, који се закључује у писменој форми и оверава у суду (члан 18. став 3.); да скупштина зграде може донети одлуку да се заједничке просторије претворе у стан или пословни простор, ако су за то испуњени услови по прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објеката (члан 21. став 1.); да је одлука органа управљања или писмена сагласност већине корисника станова о давању на коришћење заједничких просторија за становање или обављање пословне делатности, донета до дана ступања на снагу овог закона, основ за остваривање права из чл. 21. и 22. овог закона и служи као доказ о праву коришћења, ради извођења радова у смислу прописа о планирању и уређењу простора и изградњи објеката (члан 37. став 2.).

Чланом 174. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09) било је прописано да се даном ступања на снагу овог закона на издавање одобрења за изградњу и употребне дозволе одредбе закона и других прописа које су у супротности са овим законом неће примењивати.

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) прописано је: да се уз захтев за издавање грађевинске дозволе прилаже, поред осталог, доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно доказ о праву својине на објекту ако се изводе радови на надзиђивању објекта (члан 135. став 1. тачка 3); да се за изградњу или извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица, уз захтев из става 1. овог члана, прилаже и оверена сагласност тих лица, а ако се изводе радови на надзиђивању, прилаже се и уговор закључен у складу са посебним законом (члан 135. став 4.); да се, поред осталог, реконструкција, адаптација и промена намене објекта уз извођење грађевинских радова врши на основу решења којим се одобрава извођење тих радова, које доноси орган надлежан за издавање грађевинске дозволе (члан 145. став 1.); да се уз захтев за издавање решења из става 1.

овог члана подноси, између осталог, доказ о праву својине у складу са чланом 135. овог закона (члан 145. став 2. тачка 1)).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима (члан 6.); да 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 на основу одлучних чињеница утврђених у поступку, орган надлежан за решавање доноси решење о управној ствари која је предмет поступка (члан 192. став 1.).

Глава XVI наведеног закона садржала је одредбе којима се уређују нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања решења (чл. 251. до 260.). Чланом 257. тачка 3) било је прописано да се оглашава ништавим поред осталих, решење чије извршење није могуће.

5. Подносилац уставне жалбе сматра да би решење којим је Ансамблу народних игара и песама „К.“ утврђено право на претварање заједничких просторија у стан било неспроводиво и супротно Уставу, Закону о основама својинскоправних односа и Закона о одржавању стамбених зграда, а да је надлежни орган то решење оставио на снази, без навођења разлога за оцену да је спроводиво по позитивним законским прописима. По мишљењу подносиоца, Управни суд је погрешно закључио да постојање негативних управних аката спречава странку да изјави иста или друга законом предвиђена правна средства и, с тим у вези, истиче да захтев који је поднео, у суштини, није ни разматран.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Суд је имао у виду да се уставна гаранција наведеног права, поред осталог, састоји у томе да одлука суда о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом релевантног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у противном могло сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног становишта поступајућег суда.

Уставни суд најпре констатује да је оспорено решење првостепеног органа донето на основу одредбе члана 192. став 1. раније важећег Закона о општем управном поступку, којом је било одређено да надлежни орган на основу одлучних чињеница утврђених у поступку доноси решење о управној ствари која је предмет поступка. Овај суд, међутим, истиче да у предметном поступку није одлучивано о праву или обавези подносиоца уставне жалбе, већ о његовом захтеву да се утврди да је престало да важи решење од 29. октобра 1993. године. С обзиром на то да је наведено решење стекло правноснажност и да се, као такво, може ставити ван снаге само у

поступку по ванредном правном средству поднетом у складу са законом, Уставни суд налази да је првостепени орган био дужан да, након изјашњења подносиоца уставне жалбе, утврди да ли се поднети захтев може сматрати ванредним правним средством, те, применом одговарајућих одредаба Закона о општем управном поступку, донесе одлуку о поднетом захтеву. Из садржине оспореног решења првостепеног органа се, међутим, не може утврдити применом које одредбе процесног закона је тај орган испитивао да ли постоје услови за стављање ван снаге правноснажног решења од 29. октобра 1993. године. Поред тога, првостепени орган је своју оцену да нема места да се захтев испитује на основу одредаба које регулишу ванредна правна средства прописана Законом о општем управном поступку, засновао на чињеници да је Стамбена зграда у улици Б. број 11 у Београду „већ водила два поступка по ванредним правним лековима“. Овај суд, с тим у вези, указује да правноснажност не могу стећи негативни управни акти, будући да они не доводе до промене правне ситуације, те не постоји сметња да надлежни орган у истој правној ствари поведе нови поступак и донесе другачију одлуку, ако посебни закон није у том погледу поставио изричиту забрану.

Уставни суд је даље констатовао да је првостепени орган оспореним решењем одбио захтев подносиоца уставне жалбе којим је тражено да се утврди да је решење од 29. октобра 1993. године престало да важи, позивајући се на то да рок одређен Законом о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове“ није био преклузиван, јер то није било прописано ниједном одредбом закона. Другостепени орган и Управни суд су оценили да се одредбе Закона о изградњи објеката о роковима нису односиле на решење којим је лицу утврђено право на претварање заједничких просторија у стан, већ само на решење којим је дозвољена изградња објеката (грађевинска дозвола). Уставни суд је, с тим у вези, констатовао да је одредбама члана члан 27. став 3. Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове и члана 28. став 2. Закона о изградњи објеката било прописано да рок за завршетак радова на претварању заједничких просторија у стан не може бити дужи од шест месеци од дана правоснажности решења којим је одобрено претварање, с тим што је Закон о изградњи објеката, као *lex specialis*, предвиђао да решење којим је одобрено претварање престаје да важи ако се радови не заврше у прописаном року (члан 28. став 3.). Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио произвољним становиште на коме се заснивају оспорени акти другостепеног органа и Управног суда – да се рок за завршетак радова могао продужити и да су се одредбе Закона о изградњи објеката о року за завршетак радова, односиле само на решење којим је дозвољена изградња објекта (грађевинска дозвола), а не на решење којим је лицу утврђено право на претварање заједничких просторија у стан.

Подносилац уставне жалбе, такође, сматра да му је право на образложену одлуку повређено тиме што ни другостепени орган, нити Управни суд нису оценили наводе којима је истицао следеће: да је Ансамбл „К.“ своје право

претварања заједничких просторија у стан пренео на свог запосленог, који је то право као инвеститор реализовало добијањем одобрења за изградњу; да инвеститор није ни отпочео радове; да важећи Закон о планирању и изградњи објеката не препознаје ниједан од института који су били предвиђени Законом о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове, те би решење којим је ансамблу „К.“ утврђено право на претварање било неспроводиво и супротно Уставу, Закону о основама својинскоправних односа и Закона о одржавању стамбених зграда.

Испитујући да ли је оцена ових навода подносиоца могла утицати на одлуку о предметном захтеву, Уставни суд је имао у виду да је решењем од 29. октобра 1993. године утврђено право инвеститору, Ансамблу народних игара и песама „К.“, са седиштем у Београду, да претвори заједничке просторије у стан у таванском простору у улици Б. број 11 у Београду, да је решењем Одељења за комуналне и грађевинске послове општине Стари град у Београду број 351-452/94 од 13. септембра 1996. године Ј.Т. као инвеститор издато одобрење за извођење радова на реконструкцији предметног таванског простора, а да је решењем Одељења за грађевинске послове општинске управе градске општине Стари град број 351-478/09 од 14. маја 2010. године утврђено да је то одобрење престало да важи.

Уставни суд је констатовао да је у време важења Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове, скупштина општине одлучивала о претварању заједничких просторија у станове и да се право на претварање остваривало путем конкурса, под условима које је прописивала скупштина општине. Међутим, ступањем на снагу Закона о одржавању стамбених зграда, скупштина зграде је добила овлашћење да одлучује о претварању заједничких просторија у стан, односно пословни простор, ако су за то били испуњени услови по прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објеката, а међусобни односи инвеститора радова и стамбене зграде уређивани су уговором. Потреба да се изврши претварање заједничких просторија у станове на основу првостепених решења надлежних органа локалне самоуправе о утврђивању тог права, налагала је да се поступци у којима је такво првостепено решење донето окончају по одредбама Закона о надзиђивању зграда и претварању заједничких просторија у станове, што је и било предвиђено чланом 2. Закона о престанку важења тог закона. Овај суд, такође, указује да је прописима о изградњи објеката, почев од 1995. године, установљена обавеза инвеститора да уз захтев за издавање грађевинске дозволе поднесе доказ о праву својине, односно праву коришћења објекта, при чему је у случају издавања решења којим се одобрава претварање заједничких просторија у стан или пословни простор, као тај доказ служио уговор закључен са стамбеном зградом. Уставни суд наглашава да почев од 4. јула 1996. године власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине на заједничким деловима зграде и уређајима у згради, а да је Закон о планирању и изградњи из 2003. године, као *lex specialis*, изричито искључио примену одредаба закона и других прописа које су у супротности са тим законом, које се односе на

издавање одобрења за изградњу и употребне дозволе.

Полазећи од наведених одредаба закона, Уставни суд налази да је првостепени орган био дужан да размотри промене које су пратиле правни институт претварања заједничких просторија у станове, након доношења решења од 29. октобра 1993. године и да оцени наводе подносиоца којима је указивао да то решење не производи правно дејство. По схватању Суда, резултат испитивања првостепеног органа морао је дати одговоре на питања да ли решење од 29. октобра 1993. године представља доказ о праву својине у смислу члана 135. став 1. тачка 3) Закона о планирању и изградњи, односно да ли се на основу тог решења може издати одобрење за извођење радова у смислу члана 145. став 1. наведеног закона. Овај суд, такође, налази да је доследна примена начела о заштити права странака и пружања помоћи странци, утврђена наведеним одредбама чл. 6. и 15. раније важећег Закона о општем управном поступку, налагала да се у управном поступку који је окончан оспореним актом утврди стварна садржина предметног захтева подносиоца уставне жалбе, с обзиром на његове наводе да би решење од 29. октобра 1993. године било „неспроводиво и супротно Уставу, Закону о основама својинскоправних односа и Закона о одржавању стамбених зграда“. Наведени пропусти у примени меродавног материјалног и процесног права нису отклоњени ни у управном спору који је окончан оспореним актом, што је имало за последицу да оспорена пресуда није образложена на начин који би отклонио сумњу у арбитрерност поступања и одлучивања.

Уставни суд је стога оценио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним актима повређено право на образложену судску одлуку, које је саставни део права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), усвојио уставну жалбу у овом делу, одлучујући као у тачки 1. изреке, први део.

6. Имајући у виду природу учињене повреде права, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде права у конкретном случају могу отклонити једино поништавањем оспорене пресуде Управног суда У. 813/14 од 20. октобра 2016. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 360-02-00122/97-07 од 5. децембра 2013. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе да се одлука Уставног суда „објави“, Суд оцењује да поништавање оспорене пресуде Управног суда и одређивање да се у поновном поступку донесе нова одлука о његовој тужби представља адекватан и довољан начин правичног задовољења подносиоца због утврђене повреде права на правично суђење.

7. Уставни суд је оценио преурањеним захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава, имајући у виду

да ће, након поништавања пресуде Управног суда У. 813/14 од 20. октобра 2016. године, бити поново испитана законитост решења којим је окончан предметни управни поступак.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио, због непостојања претпоставки утврђених Уставом за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9652/2016 од 28. новембра 2019. године

**Повреда права на имовину,
из члана 58. став 1. Устава
(управни поступак и управни спор)**

У случају који је предмет испитивања у овом уставносудском поступку захтев подносиоце уставне жалбе за издавање одобрења за изградњу оцењен је основаним, а решење којим јој је то одобрење издато постало је правноснажно. Полазећи од правних становишта Европског суда за људска права, које је у својој досадашњој пракси и сам прихватио, Уставни суд оцењује да се у конкретном случају „леgitимно очекивање“ подносиоце темељило на разумно оправданом поверењу у правноснажни управни акт, па је у конкретном случају правноснажно одобрење за изградњу саставни део имовине подносиоце која ужива гаранције члана 58. став 1. Устава. Каснијим поништавањем правноснажног решења о одобрењу за реконструкцију и надзиђивање спорне породичне зграде извршено је *de facto* одузимање имовине подносиоце у смислу њеног легитимног очекивања да ће услови из издатог правноснажног одобрења за изградњу, које је чинило саставни део њене имовине, бити испуњени, чиме је дошло до мешања у право подносиоце уставне жалбе на мирно уживање имовине, које није извршено у складу са законом. Стога је оспореном пресудом Управног суда, којом је одбијена тужба подносиоце изјављена против таквог решења управног органа, повређено право подносиоце на мирно уживање имовине, зајемчено чланом 58. став 1. Устава, па је Уставни суд, имајући у виду природу учињене повреде права, одредио да се штетне последице утврђене повреде права у конкретном случају отклоне понишајем пресуде и поновним одлучивањем о тужби подносиоце уставне жалбе поднетој против тужбом побијаног решења Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Ж. С. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 17987/13 од 19. јануара 2017. године подносиоци уставне жалбе повређено право на имовину, из члана 58. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 17987/13 од 19. јануара 2017. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоцике уставне жалбе поднетој против решења Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда – Сектор за другостепени управни поступак XXI-05 број 351-1-310/2013 од 21. октобра 2013. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Ж. С. из Београда поднела је Уставном суду, 2. марта 2017. године, преко пуномоћника С. Н, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 17987/13 од 19. јануара 2017. године, због повреде права на имовину из члана 58. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи да је надлежни орган у поновљеном поступку поништио своје решење којим је одобрио надзиђивање и реконструкцију стамбеног објекта и одбио предметни захтев подносиоцике, са образложењем да је за претварање таванског простора у стамбени, подносиоцики било неопходно прибављање писмене сагласности сувласника спорне непокретности, у смислу члана 15. Закона о основама својинскоправних односа. По мишљењу подносиоцике уставне жалбе, наведена одредба закона се није могла применити, због тога што на спорној непокретности не постоји режим сусвојине, већ режим искључиве својине. У прилог наведеној тврдњи подносиоцика истиче следеће:

– да је сувласничка заједница на спорној породичној кући развргнута уговором о купопродаји Ов. број 3113/68 од 25. маја 1968. године, а физичка деоба куће проведена у земљишним књигама решењем Четвртог општинског суда у Београду Дн. број 175/79 од 6. фебруара 1979. године;

– да је подносиоцика, заједно са супругом, сада покојним Николом Самарцијом, на основу наведеног уговора закљученог са правном претходницом заинтересованих лица, тада искључивим власником приземне породичне куће, постала власник постојећег тавана те куће, при чему су се уговорне стране споразумеле да купци могу, на основу грађевинске дозволе, пренаменити свој таван и изградити о свом трошку стан на спрату, који би им припао у искључиву својину, док би продавцу остали у својини приземље и сутерен;

– да је одредбом члана 8. наведеног уговора изричито уговорено да ће и новоподигнути таван изнад изграђеног стана на спрату, такође припасти у својину купцима.

У уставној жалби се даље наводи да је подносиатељка 2006. године добила од надлежног органа одобрење за претварање таванског простора у стан и започела радове у складу са одобреним пројектом, али су правни следбеници продавца из наведеног уговора исходовали понављање управног поступка и поништај издатог одобрења.

Полазећи од тога да са продавцем из наведеног уговора није у сувласничкој заједници од „1978.“ године, а да правни следбеници продавца нису титулари заједничке својине на новоподигнутом тавану, који је стекла у искључиву својину, подносиатељка уставне жалбе закључује да су надлежни органи управе и Управни суд неправилно дефинисали правни однос између ње и заинтересованих лица као сувласнички, а затим из те погрешне премисе извели погрешан закључак да јој је потребна сагласност тих лица.

Уставном жалбом се указује да је на описани начин подносиатељки одузето право искључиве својине, односно да јој је то право битно редуковано и ограничено до те мере да својину не може уживати у обиму у коме је стечена.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт, списе предмета овог суда Уж-369/2011 и достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Купопродајним уговором овереним пред Четвртим општинским судом 30. маја 1968. године, Ов. број 3113/68 (даље у тексту: предметним уговором) В. Ф. из Београда, као власник куће у Земуну, ул. В. 21, продала је поткровље (таван) те куће Н. С. и Ж. С. (овде подносиатељка уставне жалбе). У члану 3. уговора предвиђено је: да купци имају право да на основу добијене грађевинске дозволе изграде о свом трошку спрат у овој згради, који ће бити њихово искључиво власништво, а сада постојеће приземље и сутерен остају у искључивом власништву продавца (став 1.); да се градња има извести тако што ће се постојећи кров скинути, поставити бетонска плоча и кров поново поставити на изграђеном спрату, све о трошку купаца, до краја 1968. године (став 2.); да ће купци изградити за себе засебан улаз, електричне и водоводне инсталације и санитарне уређаје, као и засебан струјомер и водомер (став 4.); да ће фасаду, кров и остале заједничке објекте обе стране одржавати заједнички, у једнаким деловима (став 5.); да ће у периоду од три године по завршетку градње, одржавање и евентуалне поправке крова пасти на терет купаца, а након тога ће одржавање крова, фасаде канализације, септичке

јаме и осталих заједничких објеката вршити обе стране по пола (став 7.); да ће новоподигнути таван бити својина купаца (став 8.). У члану 4. уговора одређено је: да од земљишта купци имају право коришћења од 130 м², и то с десне стране са улице у ширини од 4,30 м, „па како кућа залама, у продужењу до краја парцеле“, како су то странке заједнички обележиле на лицу места (став 1.); да ће ограду између продавчевог и купчевог дела земљишта уговорне стране подићи заједнички по пола, а после тога ће је одржавати само продавац о свом трошку (став 2.). Чланом 5. уговора продавац је дозволио да се, кад буде изграђен спрат, купци на основу тог уговора могу уписати у земљишним књигама као власници спрата као физичког дела зграде.

Решењем Четвртог општинског суда у Београду Дн. 175/79 од 6. фебруара 1979. године дозвољен је упис објекта – дограђеног спрата у згради број 21 у улици В. у Земуну, и то као посебног земљишно-књижног тела III, на земљишту друштвене својине к.п. број .../5 од 134 кв хв, на којој се налази зграда уписана као земљишно-књижно тело II у корист Н. С. и Ж. С. са по 1/2 дела (ст. 1. и 2. изреке). Истим решењем дозвољена је укњижба права својине са 2/5 дела зграде, уписане као земљишно-књижно тело II у корист Н. С. и Ж. С. сада у корист В. Ф, која ће бити уписана као искључиви сопственик тог земљишно-књижног тела. У образложењу решења је наведено да су предлагачи Н. С. и Ж. С. тражили упис права својине на дограђеном делу зграде и, истовремено, брисање уписа сувласничког удела од 2/5 на раније постојећој згради.

Закључком Одељења за грађевинско-комуналне послове градске општине Земун број 351-1463/06 од 8. августа 2007. године, у ставу првом диспозитива, дозвољено је понављање поступка у предмету тог органа у коме је донето решење о одобрењу за изградњу број 351-1463/06 од 8. новембра 2006. године, а којим су подносиоци уставне жалбе одобрени надзиђивање и реконструкција постојећег стамбеног објекта спратности По+П+1, чиме се добија четворособан стан у поткровљу површине 91,31 м² у Земуну, у улици В. број 21, док је ставом другим диспозитива одређено да се поступак понавља у делу који се односи на прибављање писмене сагласности оверене у суду Ј. М. и М. Б. из Земуна, сувласника са по 1/2 непокретности куће број 21 у улици В., саграђене на катастарској парцели број .../5, описане као земљишно-књижно тело II, уписане у ЗКУЛ број 5427 КО Земун. Решењем Секретаријата за имовинско-правне послове и грађевинску инспекцију града Београда - Сектора за управно-правне послове - Одељење за управно-правне послове број 351.1-569/2007 од 19. новембра 2007. године одбијена је жалба подносиоцике уставне жалбе изјављена против првостепеног решења, а пресудом Округног суда у Београду У. 2808/07 од 29. фебруара 2008. године одбијена је као неоснована тужба којом је подносиоцика уставне жалбе подијала законитост наведеног другостепеног решења.

Решењем Уставног суда Уж-369/2011 од 12. новембра 2013. године одбачена је уставна жалба исте подносиоцике изјављена против пресуде Управног суда – Одељење у Нишу Увп. I 64/10 од 8. децембра 2010. године. Уставни суд је, полазећи од становишта да се у поступку по предлогу за понављање

поступка не одлучује о правима и обавезама учесника у поступку, већ само о томе да ли су испуњене процесне претпоставке за понављање правоснажно окончаног поступка, оценио да се акти донети у поступку одлучивања о предлогу за понављање поступка *ratione materiae* не могу довести у везу ни са садржином права на имовину из члана 58. Устава. Уставни суд је, такође, истакао да на другачије одлучивање не може утицати чињеница да је Управни суд у образложењу оспорене пресуде изразио становиште о природи права подносиоце уставне жалбе на спорном делу непокретности. Овај суд је у решењу указао да право на имовину подносиоци уставне жалбе евентуално може бити повређено у поступку поновљеног одлучивања о предметном захтеву за издавање дозволе за градњу, након чијег правоснажног окончања може поднети уставну жалбу овом суду.

Оспореном пресудом Управног суда У. 17987/13 од 19. јануара 2017. године одбијена је као неоснована тужба подносиоце уставне жалбе поднета против решења Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда – Сектор за другостепени управни поступак XXI-05 број 351-1-310/2013 од 21. октобра 2013. године. Управни суд је у образложењу оспорене пресуде констатовао: да је побијаним решењем одбијена жалба подносиоце изјављена против решења Одељења за грађевинско-комуналне послове Управе градске општине Земун у Београду – Одсек за грађевинске послове број 351-610/13 од 11. јула 2013. године, којим је у ставу 1. диспозитива поништено у целини решење о одобрењу за изградњу број 351-1463/06 од 8. новембра 2006. године, које је постало правоснажно дана 15. децембра 2006. године, док је у ставу 2. диспозитива тог решења одбијен захтев подносиоце за надзиђивање и реконструкцију стамбеног објекта спратности По+П+1, ради формирања четворособног стана у поткровљу површине 91,31м²; да су предлог за понављање поступка поднели Ј.М и М.Б. на основу одредаба члана 239. тач. 1) и 4) Закона о општем управном поступку; да је у поновљеном поступку утврђено да је наведено решење о одобрењу за изградњу издато без писмене сагласности М.Б и Ј.М, сувласника ЗК тела II предметне породичне стамбене зграде, према изводу из листа непокретности број 9270 КО Земун, без које сагласности се не може издати тражено одобрење, сходно одредбама члана 91. став 1. тачка 3. Закона о планирању и изградњи, а у вези са чланом 15. Закона о основама својинскоправних односа. Управни суд је даље констатовао да је другостепени орган оценио неоснованим наводе подносиоце да је на спорни однос требало применити искључиво Закон о својини на деловима зграда из 1965. године, који је важио у време закључења предметног уговора, будући да се на решавање захтева за издавање одобрења за изградњу примењују прописи који су важили у време подношења захтева. Управни суд је у свему прихватио разлоге туженог органа за одлуку по жалби подносиоце, имајући у виду да се у конкретном случају радило о промени намене таванског простора претварањем истог у стамбени, због чега је било неопходно прибавити писмену сагласност заинтересованих лица, као „сувласника предметне непокретности“, пре издавања решења о одобрењу за изградњу.

4. Одредбама члана 58. Устава, на чију повреду се подносиоца у уставној жалби позива, јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1.) и утврђује да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (став 2.).

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона:

Одредбама Закона о својини на деловима зграда („Службени лист ФНРЈ“, бр. 16/59, 48/59, 12/62, „Службени лист СФРЈ“, број 10/65, „Службени лист СФРЈ“, бр. 43/65 и 57/65, „Службени гласник СРС“, бр. 29/73 и 52/73 и „Службени гласник РС“, број 38/96) било је прописано: да делови породичне стамбене зграде који служе згради као целини или само неким посебним деловима њеним, јесу заједничка недељива својина свих сопственика посебних делова, односно сопственика чијим посебним деловима служе (члан 5. став 3.); да су права која сопственик има на грађевинској парцели на којој је зграда подигнута и на деловима зграде који служе згради као целини или само неким њеним посебним деловима недељиво повезана са његовим посебним делом зграде, те се све промене у правима на овом делу зграде односе и на та права (члан 7. став 2.); да се оправке на деловима породичне стамбене зграде у својини грађана који служе згради као целини, као и преправке на таквој згради, могу вршити на основу споразума сопственика свих посебних делова зграде (члан 21. став 1.); да се узајамни односи сопственика који проистичу из етажне својине у једној згради, одређују општим условима или уговором (члан 24.); да у општим условима морају бити одређени посебни делови зграде и делови зграде који служе згради као целини или само неким њеним посебним деловима, као и обим и начин коришћења тих делова (члан 26. став 1.); да код породичне стамбене зграде општи услови морају садржати и одредбе о управљању зградом (члан 26. став 2.); да ако узајамни односи сопственика нису одређени општим условима, ти односи морају се одредити уговором на основу кога сопственик посебног дела преноси на друго лице својину на том посебном делу (члан 27. став 1.); да одредбе уговора о узајамним односима између сопственика и лица на које је он пренео својину на посебном делу зграде имају правно дејство и према каснијим прибавиоцима других посебних делова исте зграде (члан 28.); да правни следбеник сопственика посебног дела зграде ступа у права и обавезе свог претходника који су утврђени општим условима или уговором о узајамним односима (члан 30.).

Одредбама Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 115/05) прописано је: да је за предузимање послова који прелазе оквир редовног управљања (отуђење целе ствари, промена намене ствари, издавање целе ствари у закуп, заснивање хипотеке на целој ствари, заснивање стварних службености, веће поправке и сл.) потребна сагласност свих сувласника (члан 15. став 4.); да у случајевима и под условима одређеним законом може постојати право заједничке својине (члан 18. став 1.);

да заједничка својина јесте својина више лица на неподељеној ствари када су њихови удели одредиви али нису унапред одређени (члан 18. став 2.); да право својине на посебном делу зграде може постојати на стану, пословној просторији или гаражи, односно гаражном месту (члана 19. став 1.); да на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине (члана 19. став 2.).

Одредбом члана 91. став 1. тачка 3) Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09) било је прописано да се уз захтев за издавање одобрења за изградњу подноси, поред осталог, доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, односно праву коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту.

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да јој за претварање таванског простора у предметној згради у стамбени простор није било потребно прибављање писмене сагласности сувласника те непокретности, будући да на њој не постоји режим сусвојине. Подносиатеља указује да је предметним уговором изричито предвиђено да ће и новоподигнути таван изнад изграђеног стана на спрату припасти у својину њој и њеном супругу као купцима, те да су 1979. године у земљишним књигама као два земљишнокњижна тела уписане две самосталне, физички потпуно одвојене целине. По мишљењу подносиатеље, поништавањем издатог одобрења за изградњу у поновљеном поступку повређено јој је право на имовину, јер је „битно редуковано“ и ограничено до те мере да својину не може уживати у обиму у коме је стечена.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, најпре констатовао да је предметним уговором било предвиђено да подносиатеља уставне жалбе и њен, сада покојни, супруг купују поткровље спорне породичне зграде с правом да изграде спрат у тој згради, да ће тај спрат и новоподигнути таван бити њихово искључиво власништво, те да ће купци изградити за себе засебан улаз, електричне и водоводне инсталације и санитарне уређаје, као и засебан струјомер и водомер.

Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да се у поступку који је окончан оспореним актом поставило као спорно питање да ли је подносиатеља уставне жалбе имала легитимно очекивање да ће на основу издатог одобрења за изградњу извршити надзиђивање и реконструкцију тавана, који је подигнут изнад стана изграђеног на месту раније постојећег тавана.

Уставни суд најпре констатује да је у досадашњој пракси примењивао методологију Европског суда за људска права, коју тај суд користи приликом испитивања повреде права на имовину из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, према коме свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Када разматра да ли је дошло до повреде права на имовину, Европски суд прво испитује да ли постоји имовинско право (посед) које спада у оквир ове одредбе, након тога разматра да ли је дошло до мешања у тај посед и, коначно, испитује природу тог мешања.

Тај суд је на становишту да су ограничења имовине оправдана под условима: 1) да су законита, тј. да су утврђена законом, јер се тако обезбеђује владавина права; 2) да су учињена ради постизања легитимног циља, односно у општем или јавном интересу; 3) да су пропорционална, што значи да се право појединца на мирно уживање имовине мора одмерити са општим интересом, односно са циљевима који се морају остварити ради општег добра, при чему се пропорционалност неће остварити ако се појединцу у питању намеће прекомеран терет.

5.1. Полазећи од наведеног, Уставни суд је у овом уставносудском поступку најпре испитивао да ли подносиатељка уставне жалбе има имовину у смислу одредбе члана 58. став 1. Устава. Суд је у својој Одлуци Уж-8782/2015 од 11. јануара 2018. године констатовао да је правноснажним решењем надлежног органа подносиоцима те уставне жалбе одобрена изградња спорног објекта, те је оценио да су подносиоци имали „легитимно очекивање“ да ће на основу такве исправе извршити упис права својине, у складу са законом, јер се то очекивање темељило на разумно оправданом поверењу у правноснажни управни акт. Уставни суд је у том предмету закључио да је наведено легитимно очекивање само по себи конститутивно за власнички интерес подносилаца, те да они имају имовину која потпада под јемство члана 58. става 1. Устава и да би се мешање државе, изражено кроз поништавање грађевинске дозволе, морало подвести под фактично одузимање власништва.

Уставни суд, такође, указује да је Европски суд за људска права појам „легитимних очекивања“ разматрао, поред осталих, у пресуди *Pine Valley Developments LTD и остали против Ирске*, број 12742/87, од 29. новембра 1991. године, став 51. Европски суд је у тој пресуди изразио правни став да је „легитимно очекивање“ настало онда кад је дозвола за изградњу издата и да је та дозвола, коју надлежна управна тела више нису могла укинути или на други начин опозвати, чинила саставни део имовине подносиоца.

У случају који је предмет испитивања у овом уставносудском поступку захтев подносиатељке уставне жалбе за издавање одобрења за изградњу оцењен је основаним, а решење којим јој је то одобрење издато постало је правноснажно. Полазећи од наведених правних становишта Европског суда за људска права, које је у својој досадашњој пракси и сам прихватио, Уставни суд оцењује да се у конкретном случају „легитимно очекивање“ подносиатељке темељило на разумно оправданом поверењу у правноснажни управни акт и да је, као такво, само по себи конститутивно за власнички интерес подносиатељке, па је у конкретном случају правноснажно одобрење за изградњу саставни део имовине подносиатељке која ужива гаранције члана 58. став 1. Устава.

5.2. Уставни суд је даље испитивао да ли је поништавањем правноснажног решења о одобрењу за изградњу дошло до мешања државе у имовину подносиатељке уставне жалбе. По оцени овог суда, конкретан случај се никако не може подвести под *de iure* експропријацију, али, све околности упућују на закључак да је у конкретном случају реч о *de facto* одузимању имовине подносиатељке у смислу њеног легитимног очекивања да ће услови из

издатог правноснажног одобрења за изградњу, које је чинило саставни део њене имовине, бити испуњени. Све док није донето решење о поништавању тог одобрења у поновљеном поступку, подносиатеља је била овлашћена да изводи радове на реконструкцији и надзиђивању спорног објекта, те се не може сматрати да је нерационално или неодговорно поступала преузивши на себе терет финансијских обавеза с тим у вези. Евентуална могућност да подносиатеља покуша у управном поступку да издејствује нову грађевинску дозволу не утиче на чињеницу да је она изгубила права и користи које су произлазиле из оне коју је добила. Овај суд, с тим у вези, указује да предметно одобрење за изградњу није поништено због некомплетне документације у вези са предметним радовима, већ искључиво због недостатка сагласности „сувласника“ спорног објекта, што значи да издавање нове дозволе не зависи од радњи које је дужна да предузме подносиатеља, већ од поступања трећих лица, која су током поновљеног поступка издавања одобрења недвосмислено показала вољу да своју сагласност ускрате. По оцени овог суда, независно од тога да ли ће последица поништавања правноснажног одобрења за изградњу бити принудно рушење изведених радова по налогу надлежног органа, подносиатеља је тим решењем остала без имовине проистекле из тог одобрења, а изведени радови се отада сматрају бесправним. Сагласно наведеном, Уставни суд закључује да се у конкретном случају мешање државе, изражено кроз поништавање одобрења за изградњу у поновљеном поступку, мора подвести под фактичко одузимање власништва подносиатеље уставне жалбе.

5.3. Уставни суд наглашава да мешање у право на имовину мора, пре свега, задовољити захтев законитости, односно законом морају бити прописане претпоставке под којима је, у складу с Уставом, допуштено у управним или судским поступцима одлучивати о одузимању власништва у конкретним правним стварима. Уставни суд, с тим у вези, констатује да се правноснажни управни акт којим се одобрава извођење одређених радова може ставити ван снаге у поступку по ванредном правном средству, у складу са законом и да то не мора имати за последицу повреду права инвеститора на имовину.

Испитујући да ли је, у конкретном случају, одузимање имовине извршено у складу са законом, Уставни суд је морао да оцени да ли је надлежни орган у поновљеном поступку применом меродавног материјалног права ставио ван снаге издато одобрење и одбио захтев подносиатеље уставне жалбе за издавање одобрења за изградњу.

Уставни суд је имао у виду да је предметним уговором В. Ф. продала подносиатељки уставне жалбе и њеном, сада покојном, супругу поткровље спорне породичне зграде и да је тим уговором било предвиђено:

– да купци имају право да изграде о свом трошку спрат у тој згради, да ће тај спрат и новоподигнути таван бити њихово искључиво власништво, те да ће купци изградити за себе засебан улаз, електричне и водоводне инсталације и санитарне уређаје, као и засебан струјомер и водомер;

– да ће фасаду, кров, канализацију, септичку јаму и остале заједничке објекте уговорне стране одржавати заједнички, у једнаким деловима;

– да купци имају право коришћења земљишта о чијој су се површини и положају уговорне стране сагласиле, а да ће заједнички подићи ограду између продавчевог и купчевог дела земљишта.

Уставни суд даље констатује да је на основу решења Четвртог општинског суда у Београду Дн. 175/79 од 6. фебруара 1979. године дозвољен упис дограђеног спрата у предметној згради као посебног земљишно-књижног тела III, на земљишту друштвене својине к.п. број 1499/5 од 134 кв хв, у корист подносиоце уставне жалбе и њеног супруга са по ½ дела. Истим решењем брисан је упис сувласничког удела подносиоце и њеног супруга на делу зграде уписаном као земљишно-књижно тело II и дозвољена укњижба права својине у корист Вере Фест, као искључивог сопственика тог земљишно-књижног тела.

Првостепени орган је 8. новембра 2006. године донео решење којим је подносиоце уставне жалбе одобрио надзиђивање и реконструкцију предметне зграде, а закључком од 8. августа 2007. године дозволио је понављање правноснажно окончаног поступка у тој правној ствари. Поступак је поновљен у делу који се односи на прибављање оверене сагласности Ј. М. и М. Б, сувласника земљишно-књижног тела II у тој згради, након чега је поништено решење од 8. новембра 2006. године и одбијен захтев подносиоце за издавање одобрења за изградњу. Другостепени орган је оценио неоснованим наводе подносиоце уставне жалбе да је на спорни однос требало применити искључиво Закон о својини на деловима зграда из 1965. године, који је важио у време закључења уговора о купопродаји, истичући да се на решавање захтева за издавање одобрења за изградњу примењују прописи који су важили у време подношења захтева. Управни суд је у оспореној пресуди У. 17987/13 од 19. јануара 2017. године у свему прихватио разлоге туженог органа за одлуку о жалби подносиоце, имајући у виду да се у конкретном случају радило о промени намене таванског простора претварањем истог у стамбени, због чега је било неопходно прибавити писмену сагласност Ј. М. и М. Б, као „сувласника предметне непокретности“.

Разматрајући да ли је подносиоце уставне жалбе била потребна сагласност Ј. М. и М. Б, Уставни суд је најпре констатовао да су наведена лица сувласници на делу зграде који је решењем Четвртог општинског суда у Београду Дн. 175/79 од 6. фебруара 1979. године уписан као земљишно-књижно тело II, а да се издато одобрење за реконструкцију и надзиђивање односило на део зграде уписан као посебно земљишно-књижно тело III.

По оцени Уставног суда, из наведених одредаба Закона о својини на деловима зграда произлази: да делови породичне стамбене зграде који служе само неким посебним деловима зграде, јесу заједничка недељива својина сопственика чијим посебним деловима служе, из чега даље следи да део породичне стамбене зграде који служи само једном посебном делу зграде јесте својина сопственика тог посебног дела зграде; да су права која сопственик има на грађевинској парцели на којој је зграда подигнута и на делу зграде који служи његовом посебном делу недељиво повезана са његовим посебним делом зграде, те се све промене у правима на овом делу зграде

односе и на та права; да се узајамни односи сопственика који проистичу из етажне својине у једној згради, ако нису одређени општим условима, морају одредити уговором на основу кога сопственик посебног дела преноси на друго лице својину на том посебном делу и да те одредбе уговора имају правно дејство и према каснијим прибавиоцима других посебних делова исте зграде; да правни следбеник сопственика посебног дела зграде ступа у права и обавезе свог претходника који су утврђени општим условима или уговором о узајамним односима.

Полазећи од садржине предметног уговора, Уставни суд оцењује да су њиме у потпуности уређени узајамни односи сопственика који проистичу из етажне својине у спорној породичној стамбеној згради, у складу са тада важећим Законом о својини на деловима зграда. Уставни суд је имао у виду да су заједнички делови зграде они делови зграде који по положају и намени служе за коришћење посебних делова зграде, односно згради као целини – поред осталог, тавански простор, подрум и друге просторије намењене заједничкој употреби власника посебних делова зграде. У конкретном случају, међутим, изградњом засебног улаза и подизањем оgrade између продавчевог земљишта и земљишта које је припало купцима физички је онемогућено продавцу да користи поткровље које се налази искључиво изнад посебног дела зграде на коме су право власништва стекли купци. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да је предметним уговором прецизирано који делови зграде остају заједнички, те да су се уговорне стране сагласиле да ће новоподигнуто поткровље припасти у својину купцима, Уставни суд налази да се поткровље подигнуто изнад дограђеног спрата не може сматрати заједничким делом зграде, јер служи искључиво том посебном делу зграде.

Уставни суд је, такође, имао у виду да су, након изградње спрата на месту купљеног поткровља, подносиатеља уставне жалбе и њен пок. супруг решењем надлежног земљишно-књижног суда уписани као сувласници на том делу зграде, као посебном земљишно-књижном телу III, да је брисан упис њиховог сувласничког удела на делу зграде уписаном као земљишно-књижно тело II, на коме је В. Ф. уписана као искључиви сопственик. С обзиром на то да је подносиатеља уставне жалбе, након смрти супруга, постала искључиви власник на делу зграде уписаном као земљишно-књижно тело III, а да су Ј. М. и М. Б. као правни следбеници продавца из предметног уговора, сувласници на делу зграде уписаном као земљишно-књижно тело II, Уставни суд налази да одредбе члана 15. Закона о основама својинскоправних односа о начину на који сувласници ствари предузимају послове који прелазе оквири редовног управљања, нису меродавне за одлучивање о захтеву подносиатеље за претварање новоподигнутог поткровља у стамбени простор.

Уставни суд констатује да се на решавање захтева у управном поступку примењују прописи који су важили у време подношења захтева, ако прелазним одредбама касније донетог закона није другачије предвиђено. Овај суд, међутим, налази да се наведени принцип односи на поступак одлучивања о захтеву, доказе који се морају приложити уз захтев, услове који се морају испунити и сл, али не може да утиче на права која су стечена на основу

правног посла, у складу са раније важећим прописима. Уставни суд, с тим у вези, констатује да се поткровље не сматра посебним делом зграде, због чега подносиоца уставне жалбе није могла бити уписана као носилац права својине на поткровљу које је предмет претварања у стамбени простор, али наглашава да је подносиоца правноснажношћу одобрења за изградњу стекла легитимно очекивање да ће остварити права која произлазе из тог решења.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд налази да је, у конкретном случају, поништавање правноснажног решења о одобрењу за реконструкцију и надзиђивање спорне породичне зграде представљало мешање у право подносиоца уставне жалбе на мирно уживање имовине и да то мешање није извршено у складу са законом. Уставни суд истиче да је у одлукама Уж-6763/2011 од 30. јануара 2014. године и Уж-5971/2012 од 5. новембра 2015. године оценио да такав закључак не ствара потребу да се утврди да ли је постигнута правична равнотежа између потреба од општег интереса заједнице, са једне стране, и захтева за заштиту основних права појединца, са друге стране, прихватајући становиште Европског суда за људска права изражено у пресуди *Iatridis ipoiiv Грчке*, број 31107/96 од 25. марта 1999. године, став 58.

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 и утврдио да је оспореном пресудом Управног суда У. 17987/13 од 19. јануара 2017. године подносиоци повређено право на мирно уживање имовине, зајемчено чланом 58. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Имајући у виду природу учињене повреде права, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде права у конкретном случају могу отклонити једино поништавањем пресуде Управног суда У. 17987/13 од 19. јануара 2017. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда – Сектор за другостепени управни поступак XXI-05 број 351-1-310/2013 од 21. октобра 2013. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1783/2017 од 28. новембра 2019. године

**Није повређено право на правично суђење,
из члана 32. став 1. Устава
(управни спор)**

У управном спору Управни суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи и, поред осталог, испитује да ли је

тужени орган оценио све чињенице и доказе који су били од значаја за одлуку у управној ствари, који су постојали до доношења коначног управног акта, а у конкретном случају подносиоца уставне жалбе је доказ о постојању адоптивног сродства прибавила након окончања предметног управног поступка, те нема уставноправног утемељења њена тврдња да је „очигледно погрешно утврђено чињенично стање“ у управном поступку и да је суд био дужан да поништи побијано решење Министарства финансија. Уставни суд, такође, указује да је подносиоца након пријема пресуде којом је утврђено постојање адоптивног сродства имала могућност да, у складу са законом, поднесе предлог за понављање управног поступка окончаног решењем Агенције за реституцију, јер је прибавила нови доказ који је од значаја за одлучивање о њеном захтеву за враћање одузете имовине. Стога оспореном пресудом Управног суда подносиоца уставне жалбе није повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. М. изјављена против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 4309/15 од 23. јуна 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. М. из Александровца поднела је Уставном суду, 26. августа 2016. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 4309/15 од 23. јуна 2016. године, због повреде права на правично суђење, права на мирно уживање имовине и права на наслеђивање, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 58. став 1. и члана 59. става 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи: да је Агенција за реституцију одбила захтев подносиоца за враћање одузете имовине, зато што „није наводно“ доказала да је у адоптивном сродству са Р. М, која је у образложењу решења Општинског суда у Александровцу означена као кћи пок. В. и С. Б; да је Министарство финансија одбило жалбу подносиоца изјављену против решења о одбијању захтева за враћање имовине, због чега је поднела тужбу Управном суду; да је „у међувремену“ Основни суд у Брусу – Судска јединица Александровац донео пресуду П. 387/15, којом су усвојени тужбени захтеви подносиоца и утврђено да је подносиоца потпуно усвојена од стране пок. Р. и М. М, те да је унука пок. С. Б.

Подносиоца уставне жалбе истиче да је утврђена чињеница постојања адоптивног сродства, која је била спорна у предметном управном поступку и закључује да то „несумњиво указује“ на незаконитост првостепеног и другостепеног решења. С тим у вези се указује да Управни суд није прихватио

нови доказ и поништио побијано решење, већ је одбио тужбу са образложењем да је пресуда Основног суда у Брусу донета након подношења тужбе, те не може имати утицаја на одлучивање у управном спору, с обзиром на то да није поднета као доказ у управном поступку.

По мишљењу подносиоца уставне жалбе, пресуда Основног суда у Брусу је „необориви доказ да је једна чињеница несумњиво погрешно утврђена у управном поступку“, што је резултирало доношењем неправилних и незаконитих одлука у првом и другом степену. Подносиоца се позива на одредбе чл. 24. став 1. тачка 4) и члана 33. ст. 1. и 2. Закона о управним споровима, из којих произлази обавеза Управног суда „да утврђује чињенично стање“ и закључује да у предметном управном спору Управни суд то уопште није учинио, већ је само потврдио „очигледно погрешно утврђено чињенично стање“ у управном поступку.

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 приложују уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Крагујевац број 46-007319/2012 од 18. јула 2014. године одбијен је као неоснован захтев М. М, овде подносиоца уставне жалбе, за враћање имовине означене у решењу, поднет 5. септембра 2012. године. У образложењу решења је констатовано: да се захтевом потражује имовина одузета од бившег власника С. Б. решењем Комисије за национализацију при НОО Александровац број 31 од 1. септембра 1959. године, и то две пословне просторије у приземљу зграде у улици н. број 108 у Александровцу; да се у образложењу правноснажног решења Општинског суда у Александровцу О. 43/63 од 7. децембра 1963. године, којим су проглашени судски тестаменти пок. В. и С. Б, наводи да је пок. С. Б. иза смрти од најближих сродника оставила кћер Р. М; да је из садржине извода из матичне књиге умрлих утврђено да је Р. М, рођена од оца Д. и мајке В, преминула 1998. године; да је из садржине правноснажног решења Општинског суда у Александровцу О. 219/98 од 28. децембра 1998. године утврђено да је за наследницу заоставштине пок. Р. Б. М. оглашена подносиоца захтева М. М, на основу тестамена; да се у образложењу тог решења наводи да је оставила Р. М. иза смрти оставила од најближих сродника сестре Ра. М. и Ј. М. Првостепени орган је даље навео да је у својој изјави датој на расправи пуномоћник подносиоца уставне жалбе, на

тражење да појасни наследноправну везу подносиоце захтева са бившим власником, истакао: да пок. В. и С. Б. нису имали потомке, али су „усвојили Р.“, коју су узели још као бебу, очували је и она је у тој кући остала након удаје са својом породицом, као једини тестаментални наследник В. и С; да „Р.“ није имала својих потомака, али је подносиоцу захтева усвојила још као малу, одгајила је, одшколовала и „удала“ и да је она једини тестаментални наследник пок. „Р.“; да не зна да ли је вођен поступак усвојења и да нема никакву одлуку о томе, те да у вези са усвојењем не постоје уписи у матичне књиге и да се подносиоца захтева у матичним књигама водила под презименом Ц. Првостепени орган је даље навео: да подносиоца захтева није ни у крвном, нити у адоптивном сродству са бившим власником, већ је „означена као тестаментални наследник на делу имовине бившег власника“; да подносиоца захтева није доказала да је у адоптивном сродству са Р. М, која је у образложењу решења Општинског суда у Александровцу О. 43/63 од 7. децембра 1963. године означена као кћи пок. В. и С. Б; да је увидом у извод из матичне књиге рођених за подносиоцу захтева М. М. утврђено да је иста рођена од оца Р. Ц. и мајке Д. Ц, а да у одељку извода „накнадни уписи и забелешке“ не постоји забелешка усвојења. Првостепени орган је, полазећи од наведеног, а имајући у виду одредбе члана 5. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и члана 8. Закона о наслеђивању, утврдио да подносиоца захтева не спада у круг законских наследника бившег власника који имају право на враћање имовине, те је, применом одредбе члана 47. став 12, одлучио као у диспозитиву.

Решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00650/2014-13 од 27. новембра 2014. године одбијена је жалба подносиоце уставне жалбе изјављена против наведеног решења Агенције за реституцију, из истих разлога који су наведени у решењу првостепеног органа. Министарство је у образложењу решења констатовало да је у жалби наведено да постоји правни континуитет између имовине која се потражује и бивше власнице С. Б, с обзиром на постојање тестаменталног пок. В. и С. Б, као и уговора о доживотном издржавању из 1998. године, којим је Р. Б. М. целокупну имовину оставила својој усвојеној ћерки. „где је предмет уговора била и имовина коју жалиља тражи захтевом за реституцију“.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 4309/15 од 23. јуна 2016. године одбијена је као неоснована тужба поднета 13. марта 2015. године, којом је подносиоца уставне жалбе побијала законитост наведеног коначног управног акта. Управни суд је најпре констатовао да је подносиоца у тужби истакла: да пок. В. и С. Б. нису имали деце, па су усвојили Р. М. са три године и сматрали је својим дететом, чували, неговали, издржавали и школовали; да је пок. Р. усвојила подносиоцу „у законитој процедури са одговарајућом одлуком о усвојењу, али је та документација нестала, јер је зграда општине Александровац срушена због дотрајалости“. Даље је констатовано да је Управном суду поднеском од 22. априла 2016. године достављена правноснажна пресуда Основног суда у Брусу – Судска јединица Александровац П. 387/15 од 10. фебруара 2016. године. Управни

суд је, полазећи од одредаба члана 5. став 1. тачка 1), члана 42. став 3. тачка б) и став 4. тачка 4) и члана 42. став 7. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, као и члана 8. став 1. Закона о наслеђивању, нашао да је правилно тужени одбио жалбу као неосновану, будући да подносиатељка уз захтев није доставила доказе да је законски наследник ранијег власника, нити Р. М. по основу усвојења. Оцењујући наводе тужбе којима се указује на то да је пресудом Основног суда у Брусу – Судска јединица Александровац П. 387/15 од 10. фебруара 2016. године утврђено да је подносиатељка потпуно усвојена од стране пок. Р. М. и М. М. и „да је унука пок. С. Б.“, Управни суд је нашао да су ти наводи без утицаја на одлучивање у тој управној ствари, с обзиром на то да је наведена пресуда донета након подношења тужбе у предметном управном спору.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиатељка указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.); да се јемчи право наслеђивања, у складу са законом (члан 59. став 1.).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред већ наведених уставних одредаба, релевантне су и следеће одредбе закона:

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је да право на враћање имовине или обештећење има домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, а у случају његове смрти или проглашења умрлим – његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама овог закона (члан 5. став 1. тачка 1)); да захтев садржи податке о правној вези подносиоца захтева са бившим власником (члан 42. став 3. тачка б)); да се уз захтев прилажу, у оригиналу или овереној фотокопији, следећи докази: за податке из става 3. тачка б) овог члана – извод из матичне књиге, решење о наслеђивању, извод из регистра правних лица, односно други доказ на основу којег се може несумњиво утврдити правна веза подносиоца захтева са бившим власником (члан 42. став 4.); да захтев мора да садржи податке из става 3. тач. 1), 2), 5) и б) овог члана и да се уз захтев обавезно прилажу и докази из става 4. тач. 1), 3) и 4) овог члана (члан 42. став 7.); да агенција утврђује све чињенице и околности од значаја за одлучивање о захтеву и доноси решење којим утврђује, између осталог, корисника и имовину која се враћа, односно за коју се даје обештећење (члан 47. став 1.); да у случају да агенција утврди да не постоји законски основ за враћање или обештећење, донеће решење о одбијању поднетог захтева (члан 47. став 12.).

Одредбама Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“, 46/95, 101/03 и 6/15) прописано је: да на основу закона, оставиоца наслеђују – његови потомци, његови усвојеници и њихови потомци, његов брачни друг, његови

родитељи, његови усвојиоци, његова браћа и сестре и њихови потомци, његови дедови и бабе и њихови потомци и његови остали преци (члана 8. став 1.); да први наследни ред чине оставиоци потомци и његов брачни друг (члан 9. став 1.); да усвојеник из потпуног усвојења, његови потомци и његови усвојеници из потпуног усвојења и њихови потомци наслеђују усвојиоца и његове сроднике исто као што деца и њихови потомци наслеђују своје родитеље и њихове сроднике (члан 34. став 1.).

Одредбом члана 222. став 2. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10) било је предвиђено да се у жалби могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку.

Одредбама Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/09) прописано је: да се управни акт може побити *иуждом* у управном спору због незаконитости, ако је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања (члан 24. став 1. тачка 4)); да у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи (члан 33. став 1.).

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да је Управни суд био дужан да „прихвати нови доказ“ – правноснажну пресуду којом је утврђено да је потпуно усвојена од стране Р. М. Иако је наведени доказ први пут доставила по окончању управног поступка, подносиатеља сматра да накнадно утврђено постојање адоптивног сродства несумњиво указује на незаконитост побитаног решења, због чега је оно морало бити поништено. Позивајући се на одредбе чл. 24. став 1. тачка 4) и члана 33. ст. 1. и 2. Закона о управним споровима, подносиатеља закључује да у предметном управном спору Управни суд уопште није утврђивао чињенично стање, већ је само потврдио „очигледно погрешно утврђено чињенично стање“ у управном поступку.

Оцењујући уставну жалбу са становишта права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд, пре свега, указује да је његова надлежност у поступку по уставној жалби ограничена на утврђивање да ли је појединачним актом или радњом државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења повређено или ускраћено уставно право подносиоца. Уставни суд није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови и други државни органи и организације којима су поверена јавна овлашћења тумачили позитивноправне прописе. Суд даље указује да је изван његове надлежности да процењује правилност закључака судова или других органа у погледу оцене доказа, осим уколико је ова оцена очигледно произвољна, односно ако је примена закона била очигледно неправична, арбитражна или дискриминаторска.

Испитујући да ли је оспорена пресуда Управног суда донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом мерилог материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, Уставни суд је најпре констатовао да из наведених одредаба закона

произлази: да право на враћање имовине или обештећење имају законски наследници бившег власника; да се у поступку по захтеву за враћање имовине мора доказати правна веза подносиоца захтева са бившим власником, изводом из матичне књиге, решењем о наслеђивању, или на други начин којим се несумњиво може утврдити да је подносилац захтева законски наследник бившег власника; да су међу законским наследницима у првом наследном реду, поред осталих, усвојеник из потпуног усвојења и његови усвојеници из потпуног усвојења.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао:

– да подносиатеља уставне жалбе предметним захтевом тражи враћање имовине одузете од бивше власнице С. Б, која је преминула 12. октобра 1962. године, без потомака;

– да је Р. М. у тестаменту С. Б. означена као њена ћерка, али да је из извода из матичне књиге умрлих утврђено да је извршен упис смрти за Р. М, рођену од оца Д. и мајке В;

– да је Р. М. преминула 1998. године, без потомака, и да је подносиатеља уставне жалбе правноснажним решењем оглашена за њеног тестаменталног наследника;

– да се у изводу из матичне књиге рођених од 3. јуна 2013. године за подносиатељу уставне жалбе наводи да је рођена 24. октобра 1949. године, од оца Р. Ц. и мајке Д. Ц, а да у одељку извода „накнадни уписи и забелешке“ не постоји забелешка усвојења;

– да је пуномоћник подносиатеље захтева на расправи пред првостепеним органом изјавио да не зна да ли је вођен поступак усвојења и да нема никакву одлуку о томе, те да „у вези усвојења не постоје уписи у матичне књиге и да се подносиатеља у матичним књигама водила под презименом Ц.“;

– да подносиатеља уставне жалбе у првостепеном поступку, нити у поступку по жалби није указала на то да је пред судом или другим органом покренула поступак ради утврђења да је потпуно усвојена од стране Р. М;

– да је пресуда Основног суда у Брусу – Судска јединица Александровац П. 387/15 од 10. фебруара 2016. године, којом је утврђено да је подносиатеља уставне жалбе потпуно усвојена од стране пок. Р. М. и М. М, достављена Управном суду у току предметног управног спора.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд налази да разлози на којима се заснива оцена првостепеног и другостепеног органа и Управног суда – да подносиатеља уставне жалбе не спада у круг законских наследника бившег власника који имају право на враћање имовине, нису последица арбитрерног поступања и одлучивања на штету подносиатеље. Уставни суд констатује да је Управни суд разлоге за одбијање тужбе засновао и на одредбама Закона о враћању одузете имовине којима се уређује садржина захтева за враћање имовине, чиме је истакао обавезу подносиоца захтева да докаже правну везу са бившим власником.

Испитујући наводе уставне жалбе да накнадно утврђено постојање адоптивног сродства несумњиво указује на незаконитост првостепеног

и другостепеног решења, Уставни суд је имао у виду да је задатак суда који одлучује у управном спору да установи да ли у конкретном случају постоји меродавни законски чињенични опис, те да ли је од стране туженог у побијаном акту учињена таква правна повреда која је услов за уклањање тог акта из правног поретка. С обзиром на то да контрола законитости управног акта подразумева оцену законитости акта у време његовог доношења, накнадно прибављени докази не могу бити од утицаја на одлучивање суда у управном спору (наведено становиште Уставни суд је изразио у Одлуци Уж-4023/2016 од 6. септембра 2018. године и Решењу Уж-7240/2015 од 18. јула 2017. године и, *mutatis, mutandis*, у Одлуци Уж-5763/2011 од 11. марта 2015. године и Решењу Уж-4469/2012 од 21. јула 2015. године). Имајући у виду да подносиатеља уставне жалбе до доношења решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00650/2014-13 од 27. новембра 2014. године, којим је окончан предметни управни поступак, није истакла да је у току поступак ради утврђења постојања адоптивног сродства, а да је њен пуномоћник на расправи изјавио да „нема никакву одлуку о томе, те да у вези са усвојењем не постоје уписи у матичне књиге“, Уставни суд констатује да је у предметном управном поступку изведен уставноправно прихватљив закључак да подносиатеља није доставила доказе из којих се несумњиво може утврдити правна веза између ње и бивше власнице. Из тога даље следи да пресуда Основног суда у Брусу – Судска јединица Александровац П. 387/15 од 10. фебруара 2016. године, која је достављена уз тужбу Управном суду, није могла бити од утицаја на оцену законитости побијаног коначног управног акта.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да нема уставноправног утемељења тврдња подносиатељке уставне жалбе да је Управни суд био дужан да поништи побијано решење Министарства финансија. Овај суд, с тим у вези, констатује да суд у управном спору решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи и, поред осталог, испитује да ли је тужени орган оценио све чињенице и доказе који су били од значаја за одлуку у управној ствари, а који су постојали до доношења коначног управног акта. У конкретном случају, међутим, подносиатеља је доказ о постојању адоптивног сродства прибавила након окончања предметног управног поступка, те нема уставноправног утемељења њена тврдња да је „очигледно погрешно утврђено чињенично стање“ у управном поступку. Уставни суд, такође, указује да је подносиатеља уставне жалбе, након пријема пресуде којом је утврђено постојање адоптивног сродства, имала могућност да, у складу са законом, поднесе предлог за понављање управног поступка окончаног решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Крагујевац број 46-007319/2012 од 18. јула 2014. године, јер је прибавила нови доказ који је од значаја за одлучивање о њеном захтеву за враћање одузете имовине.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да оспореном пресудом Управног суда подносиатељки уставне жалбе није повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом 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.

Уставни суд није посебно разматрао уставну жалбу са становишта права на имовину и права на наслеђивање, гарантованих чл. 58. и 59. Устава, јер је нашао да подносиатеља повреду означених права сматра последицом истакнуте повреде права на правично суђење, за коју је Суд оценио да није учињена оспореним актом.

6. На основу свега изложеног и одредаба 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4723/2019 од 28. новембра 2019. године

**Повреда права на суђење у разумном року,
из члана 32. став 1. Устава
(управни поступак)**

Одлучујући о захтеву за утврђење повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је утврдио да предметни поступак за провођење промене у катастарском оперативном и исправке уписаних података на непокретности, након три године трајања није окончан. Уставноправна оцена 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, па је усвојио уставну жалбу, утврдио повреду наведеног уставног права подносиоца и досудио им адекватну накнаду нематеријалне штете, као правично задовољење, и истовремено наложио надлежним органима да предузму све мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року, наглашавајући да приликом предузимања мера у наставку поступка органи управе морају имати у виду да предметни поступак представља само инцидентни поступак, јер се у њему решава о правном питању које има условљавајући значај за даље одлучивање о имовинским правима подносиоца у поступку реституције пред надлежним органима, затим чињеницу да је у овој правној ствари другостепени орган управе чак три пута поништавао одлуке првостепеног органа, као и године старости подносиоца, сагласно Препоруци Комитета Министара Савета Европе Rec (2014) 2.

У вези навода подносиоца уставне жалбе да су им у предметном поступку повређена и друга начела и права означена у уставној жалби, Уставни суд је у овом делу уставну жалбу одбацио као преурањену, имајући у виду да поступак није још окончан.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Б. и М. Ш. и утврђује да је у управном поступку који се води пред Службом за катастар непокретности Стари град у предмету број 952-02-9-90/2016 повређено право подносилаца уставне жалбе на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносиоцима уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете сваком у износу од по 400 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

О б р а з л о ж е њ е

1. М. Б. и М. Ш, обоје из Београда, су 13. новембра 2019. године Уставном суду изјавили уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, као и начела и права из чл. 21, 32, 36. и 58. Устава у управном поступку који се води пред Службом за катастар непокретности Стари град у предмету број 952-02-9-90/2016. Подносиоци су се истовремено позвали и на повреду права зајемчених одредбама чл. 6, 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Уставни суд указује да је садржина права гарантованих означеним одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода зајемчена и одговарајућим одредбама Устава, због чега Уставни суд постојање њихове евентуалне повреде испитује у односу на Устав. Подносиоци су поставили захтев за накнаду нематеријалне штете и накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да су подносиоци 5. октобра 2012. године поднели Агенцији за реституцију захтеве за враћање одузете имовине, да је Агенција за реституцију донела три делимична решења којима су захтеви делимично усвојени, део имовине за коју су се испунили услови за натуралну реституцију враћен и утврђено право својине подносилаца на тој имовини, али да о преосталој имовини није одлучено из разлога што је у току поступка утврђено да постоји забележба спора у катастру; да су се подносиоци у складу са налогом добијеним од Агенције за реституцију обратили 16. маја 2016. године Служби за катастар непокретности Стари град захтевом за исправку података о уписаним посебним физичким деловима, а ради брисања забележби спорова на непокретностима које су предмет захтева за враћање одузете имовине; да поступак покренут по захтеву подносилаца за исправку података није окончан, те да је другосте-

пени орган управе чак три пута поништавао акте првостепеног органа и предмет враћао на поновно одлучивање, а да је првостепени орган поново пропустио да поступи по налогу другостепеног органа и донео идентично решење о одбијању предметног захтева као неоснованог; да су подносиоци против четвртог по реду решења првостепеног органа управе изјавили жалбу, а потом и средства против „ћутања управе“, али да о жалби није одлучено; да се, у конкретном случају, не ради о предмету са сложеним чињеничним или правним питањима, да су подносиоци предузели све мере у циљу убрзања поступка, као и да су подносиоци лица старијег доба, те да, сагласно Препоруци Комитета Министара Савета Европе Rec (2014) 2, поступак мора бити спроведен тако да им се за живота пружи могућност да у потпуности уживају своја права.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносилаца уставне жалбе повређено или ускраћено њихово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у целокупну документацију приложу уз уставну жалбу, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносиоци уставне жалбе су 5. октобра 2012. године поднели Агенцији за реституцију захтеве за враћање одузете имовине, односно обештећење.

Агенција за реституцију је донела три делимична решења бр. 46-008535/2012 од 4. новембра 2013. године и 46-008525/2012 и 46-008545/2012, оба од 22. новембра 2013. године, којима су делимично усвојени захтеви подносилаца, враћена имовина подносиоцима и утврђено им право својине на национализованим непокретностима ближе наведеним у тим решењима, те је одређено да ће се о преосталом делу предметних захтева одлучити накнадно, када се за то стекну законом предвиђени услови.

Подносиоци уставне жалбе су 16. маја 2016. године поднели Републичком геодетском заводу – Служба за катастар непокретности Стари град захтев за исправку грешке.

Закључком Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Стари град број 952-02-9-90/2016 од 23. маја 2016. године одбачен је захтев подносилаца поднет ради провођења промене у катастарском оперативном и исправке уписаних посебних физичких делова и испис терета – брисање забележбе спора на предметним физичким деловима, као поднет од неовлашћених лица.

Против наведеног закључка подносиоци су 24. јуна 2016. године поднели

жалбу. Подносиоци су 8. марта 2017. године поднели ургенцију другостепеном органу управе, јер о жалби није одлучено у законом прописаном року.

Решењем Републичког геодетског завода број 952-02-23-3335/2016 од 16. марта 2017. године поништен је закључак првостепеног органа управе и предмет враћен првостепеном органу на поновни поступак и одлучивање, са образложењем да је предметни захтев одбачен закључком првостепеног органа као поднет од неовлашћеног лица, а у образложењу је наведено да је Служба за катастар непокретности, испитујући податке уписане у бази катастра непокретности, утврдила да не постоји грешка у уписаним подацима.

Закључком Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Стари град број 952-02-9-90/2016 од 11. априла 2017. године поново је одбачен захтев подносилаца поднет ради провођења промене у катастарском оперативном и исправке уписаних посебних физичких делова и испис терета – брисање забележбе спора на предметним физичким деловима, као поднет од неовлашћених лица.

Против наведеног закључка подносиоци су 26. априла 2017. године поднели жалбу. Подносиоци су 23. јуна 2017. године поднели ургенцију другостепеном органу управе, јер о жалби није одлучено у законом прописаном року.

Решењем Републичког геодетског завода број 952-02-23-3589/2017 од 18. септембра 2017. године поништен је закључак првостепеног органа управе и предмет враћен првостепеном органу на поновни поступак и одлучивање, са образложењем да првостепени орган није поступио по налозима датим у образложењу другостепеног решења.

Подносиоци су се обратили 14. фебруара 2018. године првостепеном органу управе захтевом за доношење новог управног акта.

У поновном поступку, решењем Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Стари град број 952-02-9-90/2016 од 20. априла 2018. године одбијен је захтев подносилаца као неоснован.

Против наведеног решења подносиоци су 30. априла 2018. године поднели жалбу.

Подносиоци су се обратили 2. јула 2018. године првостепеном органу управе захтевом за прослеђивање жалбе другостепеном органу управе.

Решењем Републичког геодетског завода број 952-02-23-5441/2018 од 26. новембра 2018. године поништено је решење првостепеног органа управе и предмет враћен првостепеном органу на поновни поступак и одлучивање, са образложењем да првостепени орган није водио рачуна о правилима поступка која су од утицаја на решење ствари, односно није у потпуности утврђено чињенично стање.

Подносиоци су се обратили 16. новембра 2018. године првостепеном органу управе захтевом за доношење новог управног акта.

У поновном поступку, решењем Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Стари град број 952-02-9-90/2016-3 од 18. јануара 2019. године предметни захтев подносилаца је поново одбијен

као неоснован.

Против наведеног решења подносиоци су 30. јануара 2019. године поднели жалбу.

Подносиоци су 24. маја 2019. године поднели ургенцију другостепеном органу управе, јер о њиховој жалби није одлучено у законом прописаном року, а потом су 31. октобра 2019. године поднели накнадни захтев за одлучивање о жалби.

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 оптужбама против њега.

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да 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.).

Одредбама сада важећег Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18) прописано је: да кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка.; да кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка (члан 145. ст. 2. и 3.); да кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року, другостепени орган захтева да му првостепени орган саопшти зашто благовремено није издао решење; да ако другостепени орган нађе да првостепени орган није издао решење у законом одређеном року из оправданог разлога, продужава рок за

издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана; да ако другостепени орган нађе да не постоји оправдани разлог због кога решење није издато у законом одређеном року, он сам одлучује о управној ствари или налаже првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана; да ако првостепени орган поново не изда решење у року који је одредио другостепени орган, он сам одлучује о управној ствари (члан 173.); да се решење којим се одлучује о жалби издаје без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата уредна жалба, изузев ако законом није прописан краћи рок (члан 174.).

5. Оцењујући најпре наводе и разлоге уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року, а полазећи од утврђених чињеница и околности, Уставни суд констатује да је предметни поступак за провођење промене у катастарском оперативном и исправке уписаних посебних физичких делова и испис терета – брисање забележбе спора на предметним физичким деловима, покренут захтевом подносилаца од 16. маја 2016. године и да није правноснажно окончан. Из наведеног произлази да предметни поступак траје дуже од три године. Међутим, Суд констатује да предметни поступак представља само инцидентни поступак, јер се у њему решава о правном питању које има условљавајући значај за даље одлучивање о имовинским правима подносилаца у поступку реституције, па стога мора бити сагледан у оквиру целине, као саставни део поступања државних органа поводом захтева подносилаца за враћање одузете имовине, односно обештећење, а који је покренут захтевом подносилаца од 5. октобра 2012. године.

Уставни суд указује да је разумна дужина трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца као што су: сложеност чињеничних и правних питања у конкретном предмету, понашање подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступање органа управе, односно судова који воде поступак, број донетих одлука у тим поступцима и природа захтева, односно значај права о којима се у поступку одлучује за подносиоца.

Уставни суд је оценио да у овом управном поступку чињенично стање није било сложено, нити су се поставила сложена правна питања.

Уставни суд констатује да су подносиоци имали легитиман интерес да се о њиховом захтеву одлучи у разумном року, будући да од доношења одлуке у предметном поступку зависи могућност даљег остваривања права подносилаца на враћање одузете имовине, односно обештећење.

Оцењујући понашање самих подносилаца, Уставни суд констатује да су подносиоци користили процесноправна средства против „ћутања управе“ у циљу бржег окончања предметног поступка.

Испитујући поступање органа управе у овој правној ствари, Уставни суд је оценио да је њихово поступање превасходно довело до дугог трајања оспореног поступка. Уставни суд је из приложене документације утврдио да су у досадашњем току поступка, за нешто више од три године, донете четири одлуке првостепеног органа управе и три решења другостепеног органа управе. Према становишту које је изразио и Европски суд за људска права,

чињеница да се више пута налаже понављање разматрања једног предмета пред нижом инстанцом може, сама по себи, открити озбиљан недостатак у правном систему државе (видети пресуде Европског суда за људска права у предмету *Pavlyulynets йроїив Украјине*, представка број 70767/01, став 51, од 6. септембра 2005. године и предмету *Цветковић против Србије*, представка број 17271/04, став 51, од 10. јуна 2008. године). Уставни суд, такође, констатује да предметни поступак још увек није правноснажно окончан.

Уставноправна оцена поступка у овој управноправној ствари, заснована на досадашњој пракси Уставног суда, потврђује да је у конкретном случају повређено право подносилаца 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, сагласно одредбама 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), док је у тачки 3. изреке наложио надлежним органима да предузму све мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року. Уставни суд посебно наглашава да приликом предузимања мера у даљем наставку поступка, органи управе морају имати у виду да предметни поступак представља само инцидентни поступак, јер се у њему решава о правном питању које има условљавајући значај за даље одлучивање о имовинским правима подносилаца у поступку реституције, затим чињеницу да је у овој правној ствари другостепени орган управе чак три пута поништавао одлуке првостепеног органа, али и године старости подносилаца, сагласно Препоруци Комитета Министара Савета Европе *Rec (2014) 2*.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоцима уставне жалбе због констатоване повреде права 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, а да се накнада исплати на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Приликом одлучивања о висини нематеријалне штете коју су претрпели подносиоци уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности од значаја за утврђивање висине ове штете. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је имао у виду постојећу праксу овога суда, праксу Европског суда за људска права у сличним случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном пружа одговарајуће задовољење.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду новију праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Савић и друји йроїив Србије*, од 5. априла 2016. године (представке бр. 22080/09, 56465/13, 73656/14, 75791/14, 626/15, 629/15, 634/15 и 1906/15), и више касније донетих пресуда, а које се односе на

питање висине накнаде нематеријалне штете досуђене због повреде права на суђење у разумном року. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда за људска права, Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну компензацију за повреду права коју су подносиоци уставне жалбе претрпели због неделотворног поступања надлежних органа.

7. У вези навода подносилаца уставне жалбе да су им у предметном поступку повређена и друга начела и права означена у уставној жалби, 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. Што се тиче захтева подносилаца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд указује да нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду (с тим у вези видети, поред других, Одлуку Уставног суда Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године, на интернет страници: www.ustavni.sud.rs).

9. С обзиром на све 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“, брoј 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-11725/2019 од 5. децембра 2019. године

**Није повређено право на имовину,
из члана 58. Устава
(управни поступак и управни спор)**

Имајући у виду да је спорна катастарска парцела у целини изузета из поседа бившег власника на основу решења Управе за имовинско-правне послове у саставу Градског секретаријата за финансије у Београду V брoј 463-13/81 од 27. фебруара 1981. године, да су даном ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, брoј 52/58) прешле у друштвену својину зграде и делови зграда и и грађевинско земљиште у грађанској својини преко максимума прописаног законом, али је правни претходник подносилаца уставне жалбе тек на основу решења из 1981. године лишен права која је до тада имао на спорном земљишту у погледу коришћења и располагања, те да му је за предметно земљиште припадала правична накнада по одредбама Закона о експропријацији („Службени гласник СРС“, бр. 47/77 – пречишћен текст, 6/78 и 27/78), да је правноснажним решењем Четвртог општинског суда у Београду од 24. маја 1984. године та накнада утврђена и да су умешачи на страни противника предлагача општине Р. обавезани да правном претходнику подносилаца исплате новчани износ

одређен решењем, што су и учинили, Уставни суд налази да подносиоци уставне жалбе нису имали легитимно очекивање да ће остварити право на враћање предметног земљишта, односно обештећење, па је утврдио да оспореним актима подносиоцима уставне жалбе није повређено право на имовину, зајемчено чланом 58. Устава.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба С. Ж. и Р. Ж. изјављена против решења Агенције за реституцију – Подручна јединица Београд број 46-008577/2012 од 18. фебруара 2014. године, решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00249/2014-13 од 10. јула 2014. године и пресуде Управног суда У. 1136/15 од 8. фебруара 2017. године, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. С. Ж. и Р. Ж, обојица из Београда, поднели су Уставном суду, 8. априла 2017. године, уставну жалбу против појединачних аката наведених у изреци, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. ст. 1, 2. и 4. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се у прилог тврдњи о повреди права на имовину истиче следеће:

– да је ступањем на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта к.п. ... у површини од 2871 м² прешла у друштвено власништво, а да су бивши власници по том закону стекли само право привременог коришћења;

– да је земљиште које је предмет захтева за враћање имовине изузето из поседа на основу решења надлежног органа број 463-13/81 од 27. фебруара 1981. године и да је за то земљиште бившем власнику одређена накнада решењем Четвртог општинског суда у Београду I РО58/54 од 24. маја 1984. године, а да је решењем тог суда од 17. септембра исте године новац на име те накнаде депонован у суду;

– да се одредба члана 6. став 3. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу не односи на национализовано грађевинско земљиште које је изузето из поседа бившег власника, за које је накнада одређена према прописима о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године;

– да за одузету имовину није исплаћена тржишна вредност, већ „само ради реда, која није ни примљена“;

– да је становиште Управног суда, према коме „национализацијом није ништа одузето“ њиховом правном претходнику, већ решењем од 27. фебруара 1981. године, које је донето на основу Закона о грађевинском земљишту, „тотална контрадикторност тог суда, да не може да се определи“ по ком

основу је одузето право власништва на предметном земљишту.

У уставној жалби се тврдња о повреди права на правично суђење заснива на следећим разлозима:

– да Управни суд није оценио наводе којима су подносиоци указивали на недостатак активне легитимације града Београда и градске општине Раковица и на то да правобранилаштво градске општине Раковица правно не постоји;

– да су подносиоци 9. јануара 2017. године примили позив за јавну расправу која је одржана 11. јануара 2017. године, те нису имали довољно времена да се припреме;

– да подносиоцима није достављен одговор на тужбу заинтересованих лица, а читање тих одговора на расправи није довољно да би се сагледала њихова суштина;

– да управни органи нису размотрили допуну захтева, односно допуну жалбе подносилаца, а Управни суд то није санкционисао, већ је само навео да остали наводи нису од утицаја на одлучивање тог суда;

– да је Управни суд обавезао подносиоце на накнаду трошкова управног спора заинтересованим лицима граду Београду и градској општини Раковица, иако они нису били нужни, јер одговори на тужбу тих лица садрже исте наводе.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт, као и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставно-судском предмету:

Оспореним решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Београд (даље у тексту: Агенција) број 46-008577/2012 од 18. фебруара 2014. године одбијен је као неоснован захтев С. Ж. и Р. Ж, овде подносилаца уставне жалбе и М. Ж. за враћање одузете имовине, односно обештећење, и то грађевинског земљишта на к.п. .../3 КОБ 6 – старог премера, односно к.п. .../2 КО Стара Раковица – новог премера.

Оспореним решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00249/2014-13 од 10. јула 2014. године одбијена је жалба подносилаца уставне жалбе и Милине Живковић изјављена против наведеног решења Агенције.

Оспореном пресудом Управног суда У. 1136/15 од 8. фебруара 2017.

године, донетом након одржане усмене јавне расправе, одбијена је као неоснована тужба подносилаца уставне жалбе поднета против коначног решења Министарства финансија. У образложењу оспорене пресуде је наведено да из списка предмета и образложења побијаног решења произлази: да је решењем Скупштине општине Чукарица 03 број 12703/1-63 од 10. јула 1963. године изузето из поседа национализовано, неизграђено грађевинско земљиште бивших власника и предато у посед, уз плаћање накнаде, општини Чукарица, ради изградње новопроектване улице у Раковици, део к.п. број ... у површини од 47 м², раније власништво М. Ж; да је решењем Скупштине општине Чукарица – Одељење за финансије 03 број 12703/1-63-7 од 18. маја 1964. године наложено кориснику изузетог земљишта да на име накнаде бившем власнику исплати износ одређен решењем; да су наведена решења, као и Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта у предметном захтеву наведени као основ за враћање грађевинског земљишта на к.п. .../3 КОБ 6 површине 229 м²; да је решењем Управе за имовинско-правне послове у саставу Градског секретаријата за финансије у Београду V број 463-13/81 од 27. фебруара 1981. године поништено решење Општинског секретаријата за привреду и финансије општине Раковица – Одељење за имовинско-правне послове број 463-254/80-II од 11. децембра 1980. године и решено да се изузима из поседа уз накнаду национализовано, неизграђено грађевинско земљиште земљишно-књижног корисника М. Б, а фактичког корисника М. Ж, ради привођења намени одређеној урбанистичким планом, и то к.п. .../3 КОБ 6 површине 229 м² (тачка 1. диспозитива), да ће се накнада за предметно земљиште одредити у посебном поступку по правноснажности решења (тачка 2. диспозитива), да се додељује на коришћење М. Ђ, Ф. Ђ. и Ми. Ђ, по 1/3 спорне катастарске парцеле, с тим што им се површина од 229 м² те парцеле додељује уз накнаду (тачка 3. диспозитива решења); да је правноснажним решењем Четвртог општинског суда у Београду 58/84 од 24. маја 1984. године утврђена накнада за изузето грађевинско земљиште, биљне културе и помоћне објекте на к.п. .../3 КОБ 6 површине 220 м² и обавезани умешачи на страни противника предлагача општине Раковица да М. Ж. исплате новчани износ одређен решењем.

Полазећи од тога да је решење Управе за имовинско-правне послове у саставу Градског секретаријата за финансије у Београду V број 463-13/81 од 27. фебруара 1981. године донето применом Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“, број 20/79) и да је правноснажним решењем Четвртог општинског суда у Београду 58/84 од 24. маја 1984. године утврђена накнада за изузето грађевинско земљиште, према прописима о експропријацији, а имајући у виду одредбе члана 2. и члана 6. став 3. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, члана 38. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, те одредбе Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“, број 20/79) и Закона о експропријацији („Службени гласник СРС“, број 22/73), Управни суд је нашао да је правилно поступио првостепени орган када је одбио предметни захтев.

По оцени Управног суда, тужени орган је правилно оценио неоснованим наводе подносилаца да се у конкретном случају ради о имовини пренетој у друштвену својину на основу прописа из члана 2. тачка 34) тог закона, а не на основу прописа који су се примењивали после 1968. године. Управни суд је истакао да решењем Скупштине општине Чукарица 03 број 12703/1-63 од 10. јула 1963. године од М. Ж. фактички ништа није одузето, јер је предметно земљиште остало у његовом поседу све до доношења решења Управе за имовинско-правне послове у саставу Градског секретаријата за финансије у Београду V број 463-13/81 од 27. фебруара 1981. године и да се Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта не може сматрати непосредним актом о подржављењу у смислу члана 3. став 1. тачка 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Тај суд је, такође, нашао да на другачије одлучивање није од утицаја навод подносилаца да њихов правни претходник није хтео да прими новчану накнаду за спорно земљиште одређену решењем Четвртог општинског суда у Београду.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду позивају подносиоци уставне жалбе, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58. ст. 1, 2. и 4.).

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама члана 8. ст. 1. и 2. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и „Службени лист СФРЈ“, број 32/68) било је прописано да зграде, делови зграда и грађевинска земљишта, који су национализовани овим законом, постају друштвена својина даном ступања на снагу овог закона и да се решењем надлежног органа донетим у поступку одређеном овим законом и прописима донетим на основу њега, утврђује који су објекти национализовани овим законом.

Чланом 38. истог закона је било предвиђено да грађевинско неизграђено земљиште које је национализовано остаје у поседу ранијег сопственика све док га он на основу решења општинског народног одбора не преда у посед општини или другом лицу ради изградње зграде или другог објекта или ради извођења других радова, те да се предаја земљишта у посед општини или другом кориснику не може извршити пре него што је кориснику то потребно ради извођења грађевинских или других радова којима се земљиште приводи намењеној сврси (члан 38.).

Сагласно члану 39. став 1. наведеног закона, ранији сопственик национа-

лизованог грађевинског неизграђеног земљишта имао је право то земљиште, док је у његовом поседу, бесплатно сам користити или га дати другоме на коришћење уз накнаду или без накнаде. Према Обавезном тумачењу, објављеном у „Службеном листу ФНРЈ“, број 24/59, наведену одредбу закона треба тако схватити да ранији сопственик национализованог грађевинског неизграђеног земљишта може то земљиште дати другоме на привремено коришћење уз накнаду или без накнаде, сагласно важећим прописима о закупу пољопривредног земљишта, задржавајући на њему право коришћења које по закону има, као и да може то право коришћења трајно пренети на другога, уз накнаду или без накнаде. У овом последњем случају, права и обавезе које је на основу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта имао ранији сопственик у погледу национализованог грађевинског неизграђеног земљишта прелазе на лице на које је пренео своје право коришћења на том земљишту, ако је овај пренос забележен у земљишним књигама.

Одредбама члана 46. тог закона било је прописано да се за национализовано грађевинско неизграђено земљиште ранијем сопственику даје накнада која се одређује по тарифи по којој се одређује накнада за експроприсано грађевинско земљиште и да ће се та накнада исплаћивати за време од 50 година, у једнаким годишњим оброцима, почев од првог дана по истеку месеца у коме је ранији сопственик предао земљиште у посед општини или другом кориснику.

Чланом 24. Закона о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“, бр. 20/79...23/90) било је прописано: да ранији сопственик неизграђеног градског грађевинског земљишта има право да користи то земљиште и да га употребљава за дозвољене сврхе, на начин којим се не мења облик и својство земљишне парцеле, до дана када га је на основу одлуке надлежног општинског органа дужан да преда општини, односно одређеном кориснику, ради привођења тог земљишта намени одређеној урбанистичким планом.

Сагласно члану 32. наведеног закона, ранијем сопственику градског грађевинског земљишта, односно лицу коме се то земљиште или део тог земљишта, на основу одлуке надлежног органа, одузима у смислу члана 24. овог закона, припада право на накнаду за одузето земљиште по прописима о експропријацији.

Одредбама Закона о експропријацији („Службени гласник СРС“, бр. 47/77-пречишћен текст, који је обухватао и Закон о експропријацији („Службени гласник СРС“, број 22/73), 6/78 и 27/78), а који је био на снази у време доношења решења којим је спорно земљиште изузето из поседа правног претходника подносилаца уставне жалбе, било је предвиђено: да за експроприсану непокретност сопственику припада правична накнада (члан 11. став 1.); да се накнада за експроприсану непокретност одређује, по правилу, у новцу, а да се по споразуму странака накнада може одредити и у виду давања друге непокретности у својину или на коришћење, односно у другом облику (члан 16.); да се накнада за експроприсану непокретност одређује споразумом закљученим пред општинским органом управе надлежним за

имовинско-правне послове у складу са законом, а ако се споразум о накнади не постигне, накнаду одређује суд у ванпарничном поступку (члан 18.).

Према одредбама члана 68. наведеног закона, корисник експропријације је био дужан да у року од 15 дана од дана пријема правоснажне одлуке којом је одређена накнада у новцу исплати накнаду ранијем сопственику (став 1.), као и да на износ накнаде ранијем сопственику исплати камату у висини камате на улоге на штедњу по виђењу годишње од дана ступања у посед непокретности до истека рока из става 1. овог члана, али не за време пре 15. фебруара 1968. године (став 2.), а ако не би у року из става 1. исплатио накнаду, био је дужан да на износ неисплаћене накнаде плати двоструку камату из става 2. овог члана од дана истека рока до дана исплате (став 3.).

Одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да се по одредбама тог закона може остварити повраћај имовине која је одузета применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, „Службени лист ФНРЈ“, број 52/58 (члан 2. тачка 34)); да се под „актом о подржављењу“ подразумева правни акт који је имао непосредно дејство, као што је пресуда, одлука, решење и други правни акт државног, односно другог надлежног органа, којим је извршено подржављење имовине (члан 3. тачка 3)); да бивши власник нема право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са овим законом за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, за коју је одређена накнада у новцу или другим стварима или правима (члан 6. став 3.).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да се одредба члана 6. став 3. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу не односи на национализовано грађевинско земљиште које је одузето из поседа бившег власника, за које је накнада одређена према прописима о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године. Подносиоци указују на „контрадикторност становишта Управног суда да национализацијом није ништа одузето“ њиховом правном претходнику, већ решењем од 27. фебруара 1981. године.

Оцењујући уставну жалбу са становишта права на имовину, Уставни суд најпре констатује да је Европски суд за људска права на становишту да се члан 1. Протокола број 1 (право на имовину) не може тумачити као наметање било какве опште обавезе Високим странама уговорницама у погледу враћања имовине која им је пренета пре но што су ратификовале Европску конвенцију, нити ограничења у погледу обима реституције имовине и услова под којима пристају да успоставе имовинска права пређашњих власника и да се, са друге стране, од тренутка када Висока страна уговорница, пошто је ратификовала Конвенцију, укључујући ту и Протокол број 1 уз њу и донела закон који обезбеђује пуни или делимични повраћај имовине конфисковане у претходном режиму, тај закон може сматрати законом који генерише ново имовинско право заштићено чланом 1. Протокола број 1 за лица која испуњавају захтеве, односно услове за стицање тог права (видети, нпр. пресуду Европског суда за људска права *Korecký ěrošiv Slovacke*,

број 44912/98, од 28. септембра 2004. године, ст. 37. до 40.). Уставни суд даље указује да се гаранције означеног права односе на заштиту постојеће имовине, односно потраживања у вези са којима подносилац има барем легитимна очекивања да ће стећи делотворно уживање имовинског права (наведена пресуда *Korecký úroňiv Словачке*, ст. 45. до 52.) и да легитимно очекивање по својој природи мора бити конкретније од пуке наде, ма колико она била схватљива и мора бити засновано на законској одредби или правном акту као што је судска одлука (одлука *Gratzinger and Gratzingerova úroňiv Чешке*, број 39794/98, од 10. јула 2002. године, став 69, као и Одлука Уставног суда Уж-4596/2011 од 20. новембра 2013. године, видети интернет страницу: www.ustavni.sud.rs).

Полазећи од наведених правних становишта, Уставни суд је најпре испитивао да ли су подносиоци уставне жалбе имали легитимно очекивање да ће остварити право на враћање имовине, односно обештећење за изграђено грађевинско земљиште које је одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, у ситуацији када је њиховом правном претходнику правноснажном судском одлуком утврђена правична накнада за то земљиште применом одредаба Закона о експропријацији („Службени гласник 47/77-пречишћен текст, бр. 6/78 и 27/78).

У тражењу одговора на наведено питање, Уставни суд је пошао од одредаба Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, из којих произлази да је грађевинско неизграђено земљиште које је национализовано остајало у поседу ранијег сопственика све док га он на основу решења општинског народног одбора не преда у посед општини или другом лицу, при чему је ранији сопственик имао право да то земљиште бесплатно сам користи или да га другоме да на коришћење, уз накнаду или без накнаде, а ако је право коришћења трајно пренео на другога, на то лице прелазила су права и обавезе које је ранији сопственик имао на основу тог закона, ако је овај пренос забележен у земљишним књигама. Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник СРС“, бр. 20/79...23/90) на исти начин је уредио питања права ранијег сопственика неизграђеног грађевинског земљишта до доношења одлуке надлежног органа о одузимању земљишта и установио право на накнаду за одузето земљиште по прописима о експропријацији. Уставни суд, с тим у вези, указује да је Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта предвиђао да се за национализовану имовину исплаћује накнада у периоду од 50 година, почев од предаје земљишта у посед општини или другом кориснику, при чему су тадашњи прописи о експропријацији били изузетно неповољни у погледу начина исплате накнаде, која у великом броју случајева није ни исплаћивана. Законом о експропријацији („Службени лист СФРЈ“, број 11/68-пречишћени текст), међутим, уведен је институт правичне накнаде и одређено да се накнада за експроприсану непокретност одређује у новцу, осим ако се странке друкчије споразумеју. Такође је утврђен рок од 15 дана од дана пријема правоснажне одлуке о експропријацији, за исплату накнаде ранијем сопственику и уведена обавеза плаћања двоструке камате

у периоду након прекорачења тог рока. Из свега наведеног, по оцени овог суда, произлази да су прописима о експропријацији који су примењивани почев од 15. фебруара 1968. године, па надаље, општи и појединачни интерес усклађени на новим принципима, чиме је отклоњен несклад који је пратио експропријацију вршену по раније важећим прописима. Суд, с тим у вези, указује да денационализација има за циљ успостављање одузетих права и враћање ствари, како би се исправила неправда учињена према ранијим власницима, али се под тиме не подразумева прелазак имовине из приватне у друштвену својину који се, непосредно или посредно, одвијао по прописима о експропријацији примењиваним након 15. фебруара 1968. године, уз одређивање правичне накнаде за ту имовину (наведено правно становиште Уставни суд је изразио у Одлуци Уж-5699/2016 од 6. децембра 2018. године). Наиме, сагласно одредби члана 6. став 3. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, бивши власник нема право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са овим законом, за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, за коју је одређена накнада у новцу или другим стварима или правима.

Имајући у виду да је спорна к.п. број ... КОБ 6 у целини изузета из поседа бившег власника на основу решења Управе за имовинско-правне послове у саставу Градског секретаријата за финансије у Београду V број 463-13/81 од 27. фебруара 1981. године, Уставни суд налази да је уставно-правно прихватљива оцена Управног суда да решењем Скупштине општине Чукарица 03 број 12703/1-63 од 10. јула 1963. године правном претходнику подносилаца уставне жалбе „фактички ништа није одузето“. Уставни суд констатује да су даном ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, број 52/58) прешле у друштвену својину зграде и делови зграда у грађанској својини, као и грађевинско земљиште у грађанској својини, преко максимума прописаног законом, али наглашава да је правни претходник подносилаца уставне жалбе тек на основу решења из 1981. године лишен права која је до тада имао на спорном земљишту у погледу коришћења и располагања. Уставни суд, такође, констатује да је правном претходнику подносилаца уставне жалбе за предметно земљиште припадала правична накнада по одредбама Закона о експропријацији („Службени гласник СРС“, бр. 47/77 – пречишћен текст, 6/78 и 27/78), да је правноснажним решењем Четвртог општинског суда у Београду 58/84 од 24. маја 1984. године та накнада утврђена, да су умешачи на страни противника предлагача општине Раковица обавезани да правном претходнику подносилаца исплате новчани износ одређен решењем, што су и учинили. Наводи уставне жалбе да је правни претходник подносилаца одбио да прими новчану накнаду одређену тим решењем и да је „новац на име те накнаде депонован у суду“, по оцени овог суда, није од утицаја на остварење права подносилаца у предметном поступку реституције.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд налази да подносиоци уставне

жалбе нису имали легитимно очекивање да ће остварити право на враћање предметног земљишта, односно обештећење. Уставни суд је стога утврдио да оспореним актима подносиоцима уставне жалбе није повређено право на имовину, зајемчено чланом 58. Устава, те је уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучујући као у првом делу изреке.

6. Подносиоци уставне жалбе, такође, сматрају да им је оспореном пресудом Управног суда повређено право на образложену судску одлуку, будући да управни органи нису посебно оценили наводе из допуне захтева, односно допуне њихове жалбе, а Управни суд то није „санкционисао“, већ је само навео да остали наводи нису од утицаја на одлучивање тог суда. Подносиоци истичу да нису имали довољно времена да се припреме за јавну расправу, те да им није достављен одговор на тужбу заинтересованих лица. Такође указују да је Управни суд обавезао подносиоце на накнаду трошкова управног спора заинтересованим лицима граду Београду и градској општини Раковица, иако они нису били нужни, јер одговори на тужбу тих лица садрже исте наводе.

Уставни суд је утврдио да подносиоци уставне жалбе углавном понављају наводе које су претходно износили у жалби у управном поступку и у тужби у управном спору, а који су били предмет оцене другостепеног органа и суда у управном спору. Уставни суд је констатовао да из садржине оспорене пресуде Управног суда не произлази да су подносиоци на јавној расправи која је одржана 11. јануара 2017. године указали да нису имали довољно времена да се за њу припреме, нити се из уставне жалбе може закључити од каквог је значаја за остваривање права на приступ суду, у конкретном случају, истицање евентуалних процесних недостатака у поступку доношења оспорене пресуде.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да подносиоци нису дали утемељене разлоге који би указивали на то да су оспорени акти донети без одговарајућег образложења, произвољном применом материјалног права, злоупотребом доказа на њихову штету или на други начин ускраћивањем њиховог права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава. Уставни суд налази да је Управни суд изнео довољне и јасне разлоге за примену релевантних одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, прихватајући у свему разлоге другостепеног органа за оцену о законитости решења првостепеног органа, а да је на исти начин образложио и одлуку о трошковима управног спора, као акцесорном захтеву.

Уставни суд је, имајући у виду наведено, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у преосталом делу одбацио, због непостојања претпоставки утврђених Уставом за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

7. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је

донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-2858/2017 од 26. децембра 2019. године

**Повреда права на правно средство,
из члана 36. став 2. Устава
(управни поступак јавне набавке и управни спор)**

Уставни суд је имао у виду да су у предметном поступку јавне набавке подносиоци уставне жалбе поднели захтев за заштиту права, да је наручилац доставио Републичкој комисији одговор на захтев и да је Републичка комисија, одлучујући у првом степену, донела решење о одбијању захтева подносилаца за заштиту права. С обзиром на то да се против решења Републичке комисије којим се одлучује о захтеву за заштиту права не може изјавити жалба, а имајући у виду одредбу члана 49. став 2. тачка 3) Закона о управним споровима, Уставни суд налази да је уставноправно неприхватљиво становиште Врховног касационог суда о недозвољености захтева подносилаца уставне жалбе за преиспитивање правноснажне пресуде Управног суда У. 7496/14 од 24. марта 2016. године, па је оспореним решењем Врховног касационог суда повређено право подносилаца на правно средство из члана 36. став 2. Устава, због чега је уставна жалба усвојена, пресуда поништена и одређено да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносилаца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба привредног друштва „Е.“ д.о.о. Младеновац и М. Ђ. и утврђује да је решењем Врховног касационог суда Узп. 300/16 од 1. септембра 2016. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Узп. 300/16 од 1. септембра 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносилаца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 7496/14 од 24. марта 2016. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „Е.“ д.о.о. Младеновац и М. Ђ. из Пријепоља, преко пуномоћника Д. С, адвоката из Младеновца, поднели су Уставном суду, 28. децембра 2016. године, уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Узп. 300/16 од 1. септембра 2016. године, због повреде начела

из члана 20. Устава Републике Србије и права из члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи да је Врховни касациони суд одбацио као недозвољен захтев подносилаца за преиспитивање пресуде Управног суда којом је правноснажно окончан поступак јавне набавке у коме је одбијен њихов захтев за заштиту права. Према наводима уставне жалбе, становиште Врховног касационог суда је погрешно, јер се против решења којим се одбија захтев за заштиту права не може изјавити жалба, већ се може покренути управни спор. Уставном жалбом се, између осталог, предлаже да Уставни суд поништи оспорени акт и објави одлуку.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт и осталу достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 300/16 од 1. септембра 2016. године одбачен је као недозвољен захтев подносилаца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 7496/14 од 24. марта 2016. године. Врховни касациони суд је у образложењу оспореног решења најпре констатовао да је побијаном пресудом Управног суда одбијена тужба подносилаца уставне жалбе поднета против решења Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (даље у тексту: Републичка комисија) број 4-00-541/14 од 4. априла 2014. године, којим је одбијен као неоснован њихов захтев за заштиту права. Врховни касациони суд је даље навео да из побијане пресуде, наводи захтева и списка предмета Управног суда У. 7496/14 произилази: да је пре доношења предметног решења Републичке комисије вођен управни поступак у коме су понуђачи привредно друштво „Е.“ д.о.о. Младеновац и М. Ђ. из Пријепоља поднели захтев за заштиту права; да је наведени захтев одбијен предметним решењем Републичке комисије; да је одлука наручиоца о избору најповољније понуде првостепена одлука, против које се наручиоцу може поднети захтев за заштиту права; да наручилац о том захтеву одлучује у својству првостепеног органа, и да се све активности наручиоца о поднетом захтеву могу подвести под рад првостепеног органа по жалби, сагласно одредбама чл. 224. до 229. Закона о општем управном поступку; да Републичка комисија о поднетом захтеву за заштиту права одлучује у својству другостепеног органа у смислу члана 139. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 124/12) и

може да усвоји захтев и у целини или делимично поништи поступак јавне набавке, с тим да има могућност да отклони пропуст у раду првостепеног органа, што се може подвести под рад другостепеног органа по жалби, сагласно члану 229. Закона о општем управном поступку. Налазећи да је предметно решење Републичке комисије донето од стране другостепеног органа, Врховни касациони суд је оценио да нису испуњени услови прописани одредбом члана 49. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09) за подношење овог ванредног правног средства, јер захтев за преиспитивање није предвиђен законом у овој управној ствари, Управни суд није одлучивао у пуној јурисдикцији и у управном поступку није било искључено двостепено одлучивање. Врховни касациони суд је, стога, применом одредбе члана 53. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву решења.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се подносиоци у уставној жалби позивају, 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 се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. став 2.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи 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 о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 124/12), у тексту који је важио на дан доношења решења о предметном захтеву за заштиту права, било је прописано: да након спроведене стручне оцене понуда, на основу извештаја комисије наручилац доноси одлуку о додели уговора, ако је прибавио најмање једну прихватљиву понуду (члан 107. став 3.); да Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки у оквиру својих надлежности одлучује о захтеву за заштиту права (члан 139. тачка 1)); да захтев за заштиту права може да поднесе понуђач, подносилац пријаве, кандидат, односно заинтересовано лице, као и Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција, јавни правобранилац и „грађански надзорник“ (члан 148. ст. 1. и 3.); да се на питања поступка заштите права која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе закона којим се уређује управни поступак (члан 148. став 6.); да се захтев за заштиту права подноси Републичкој комисији, а предаје наручиоцу (члан 149. став 1.); да се захтев за заштиту права може поднети у току целог по-

ступка јавне набавке, против сваке радње наручиоца, осим ако овим законом није другачије одређено (члан 149. став 2.); да по пријему захтева за заштиту права, наручилац проверава да ли је захтев поднет у року и да ли је изјављен од стране лица које има активну легитимацију (члан 152. став 1.); да ако је захтев за заштиту права неблаговремен или га је поднело лице које нема активну легитимацију, наручилац ће такав захтев одбацити закључком (члан 152. став 2.); да против закључка из става 2. овог члана подносилац захтева може, у року од три дана од дана пријема тог закључка, поднети жалбу Републичкој комисији, док копију жалбе истовремено доставља наручиоцу (члан 152. став 3.); да ће, после претходног испитивања, у року од пет дана од дана пријема уредног захтева за заштиту права, наручилац решењем усвојити захтев за заштиту права (члан 153. став 1. тачка 1)) или доставити одговор на захтев за заштиту права и комплетну документацију из поступка јавне набавке Републичкој комисији ради одлучивања о захтеву за заштиту права (члан 153. став 1. тачка 2)); да Републичка комисија решењем усваја захтев за заштиту права и, у целини или делимично, поништава поступак јавне набавке, уколико је захтев за заштиту права основан (члан 157. став 6. тачка 1)), односно одбија захтев за заштиту права као неоснован (члан 157. став 6. тачка 2)); да се против одлуке Републичке комисије не може изјавити жалба, већ се може покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема одлуке (члан 159. ст. 1. и 2.).

Одредбама члана 200. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01) било је прописано: да првостепени орган испитује да ли је жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица (члан 224. став 1.); да ће недопуштену, неблаговремену или од неовлашћеног лица изјављену жалбу првостепени орган одбацити својим закључком (члан 224. став 2.); да против закључка којим је жалба одбачена на основу става 2. овог члана странка има право на посебну жалбу, а ако орган који одлучује по жалби нађе да је жалба оправдана, одлучиће уједно и по жалби која је била одбачена (члан 224. став 4.); да ако орган који је донео првостепено решење нађе да је жалба основана, а није потребно спроводити нов посебни испитни поступак, може ствар решити другачије и новим решењем заменити решење које се жалбом побија (члан 225. став 1.); да против новог решења странка има право жалбе (члан 225. став 2.); да кад орган који је донео првостепено решење нађе да је поднета жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица, а није новим решењем заменио решење које се жалбом побија, дужан је, без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема жалбе, доставити жалбу органу надлежном за решавање по жалби (члан 228. став 1.); да ако је жалба недопуштена, неблаговремена или изјављена од неовлашћеног лица, а првостепени орган је пропустио да је због тога одбаци, одбациће је орган који је надлежан за решавање по жалби (члан 229. став 1.); да другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично, или га изменити (члан 229. став 2.).

Одредбама Закона о управним споровима („Службени гласник РС“,

број 111/09) прописано је: да се управни спор може покренути и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку (члан 14. став 2.); 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 захтев може да се поднесе када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба (члан 49. став 2. тач. 1), 2) и 3)).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да је Врховни касациони суд био дужан да мериторно одлучи о њиховом захтеву за преиспитивање пресуде Управног суда У. 7496/14 од 24. марта 2016. године, јер против решења Републичке комисије којим се одлучује о захтеву за заштиту права није дозвољена жалба. Полазећи од ових навода подносилаца, Уставни суд је испитивао уставну жалбу са становишта права на правно средство.

Уставни суд најпре констатује да се одредбом члана 36. став 2. Устава јемчи право да се изјављивањем жалбе или другог правног средства тражи од надлежног суда да преиспита одлуку којом је одлучено о нечијим правима, обавезама или на закону заснованом интересу и да поводом изјављеног правног средства донесе своју одлуку. Иако наведена уставна гаранција не подразумева обавезно обезбеђивање правне заштите и у поступку по ванредним правним средствима – ако је одговарајућим процесним законом прописано неко ванредно правно средство, до повреде Уставом зајемченог права може доћи и ако се подносиоцу ускрати могућност његовог коришћења. При томе, ово уставно право се не исцрпљује у строго формалном смислу само кроз могућност изјављивања правног средства, већ подразумева делотворну правну заштиту, која означава дужност надлежног суда да о изјављеном правном средству одлучи мериторно у случају његове дозвољености, односно дужност да оцени све релевантне наводе правног средства и правично расправи и одлучи о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе.

Уставни суд даље констатује да је Врховни касациони суд у оспореном решењу Узп. 300/16 од 1. септембра 2016. године оценио да је одлука наручиоца о избору најповољније понуде првостепена одлука, против које се наручиоцу може поднети захтев за заштиту права, о коме наручилац одлучује у својству првостепеног органа и да се све активности наручиоца о поднетом захтеву могу подвести под рад првостепеног органа по жалби, сагласно одредбама чл. 224. до 229. Закона о општем управном поступку. Такође је оцењено да Републичка комисија о поднетом захтеву за заштиту права одлучује у својству другостепеног органа у смислу члана 139. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 124/12).

Полазећи од наведених одредаба Закона о јавним набавкама које су мерило за одлучивање, Уставни суд је констатовао: да се захтев за заштиту права може поднети, не само против одлуке о додели уговора, већ против сваке радње наручиоца; да се на питања поступка заштите права која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе закона којим се уређује

управни поступак; да о захтеву за заштиту права одлучује Републичка комисија; да наручилац спроводи поступак претходног испитивања захтева за заштиту права, у коме може усвојити захтев или га одбацити из процесних разлога, односно доставити одговор на захтев за заштиту права и комплетну документацију Републичкој комисији ради одлучивања о захтеву за заштиту права; да се против решења Републичке комисије којим се одлучује о захтеву за заштиту права не може изјавити жалба, већ се може покренути управни спор. По оцени овог суда, систем заштите права у важећем Закону о јавним набавкама заснован је на принципу двостепености, што подразумева да одлуку о поднетом захтеву за заштиту права у првом степену доноси наручилац, док у другом степену одлучује Републичка комисија и њене одлуке подлежу судској контроли у управном спору. Дакле, Републичка комисија у другом степену решава спорове настале између наручиоца и понуђача и санкционише утврђене неправилности у поступцима јавних набавки. Уставни суд, међутим, указује да у ситуацији када наручилац после претходног испитивања не донесе решење којим усваја захтев за заштиту права, он се доставља Републичкој комисији на одлучивање, из чега следи да у том случају изостаје одлука наручиоца о захтеву у првом степену. Овај суд, с тим у вези, указује да је, према раније важећем Закону о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08), наручилац у сваком случају доносио првостепену одлуку у поступку по заштиту права, па и решење којим се одбија захтев (члан 111. тог закона).

Уставни суд, такође, указује на то да су Директивом 2007/66/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године измењене и допуњене Директиве Савета 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ, у смислу веће делотворности поступка ревизије у вези с доделом уговора о јавним набавкама. Поред осталог, измењен је члан 2. став. 3, тако да прва реченица гласи: „Кад тело у првостепеној инстанци, независно од јавног наручиоца, преиспитује одлуку о додели уговора, државе чланице ће се побринути да уговорни субјект не може склопити уговор пре него што ревизијско тело донесе одлуку о примени привремених мера или о ревизији“. Из наведене директиве произлази да у поступку јавне набавке о ревизији, односно о захтеву за заштиту права, у првом степену не одлучује наручилац, него тело (административно или правосудно) независно од наручиоца.

Уставни суд је имао у виду да су у предметном поступку јавне набавке подносиоци уставне жалбе поднели захтев за заштиту права, да је наручилац доставио Републичкој комисији одговор на захтев и да је Републичка комисија донела решење којим се одбија захтев подносиоца уставне жалбе за заштиту права. По оцени Уставног суда, из наведеног произлази да је Републичка комисија, одлучујући у првом степену, донела решење о одбијању захтева подносиоца за заштиту права. С обзиром на то да се против решења Републичке комисије којим се одлучује о захтеву за заштиту права не може изјавити жалба, а имајући у виду одредбу члана 49. став 2. тачка 3) Закона о управним споровима, Уставни суд налази да је уставноправно неприхватљиво становиште Врховног касационог суда о недозвољености

захтева подносилаца уставне жалбе за преиспитивање правноснажне пресуде Управног суда У. 7496/14 од 24. марта 2016. године.

Уставни суд је, полазећи од свега наведеног, оценио да је оспореним решењем Врховног касационог суда повређено право подносилаца на правно средство из члана 36. став 2. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио решење Врховног касационог суда Узп. 300/16 од 1. септембра 2016. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносилаца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 7496/14 од 24. марта 2016. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао уставну жалбу са становишта начела из члана 20. Устава, те права на правично суђење и права на једнаку заштиту права из члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава, јер је утврдио повреду права на правно средство и поништио оспорени акт.

7. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-10131/2016 од 26. децембра 2019. године

– Решења

Уставна жалба поднета због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и изборног права из члана 52. ст. 1. и 3. Устава (управни спор)

Уставни суд је утврдио да оспорена пресуда садржи јасно и детаљно образложење, засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу ме-родавног права, те је оценио да су очигледно неосновани наводи подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење. У односу на наводе подносиоца којима повреду изборног права из члана 52. Устава образлаже тиме да оспореном пресудом нису санкционисане неправилности у поступку спровођења избора, Суд је, полазећи од тога да је Уставом утврђено да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом, оценио да је уставноправно прихватљиво образложење Управног суда да је законито решење Градске изборне комисије града Београда којим је оцењено да поступање на које подносилац указује не представља такву неправилност, нити повреду права изборног поступка која би била од

утицаја на поступак гласања и утврђивања резултата избора и на активно бирачко право подносиоца, те како се правом на правно средство из става 2. члана 36. Устава не јемчи позитиван исход поступка по изјављеном правном средству, ако за то нема законских основа, то је уставна жалба одбачена као очигледно неоснована, у складу са чланом 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Д. В. изјављена против пресуде Управног суда Уж. 91/18 од 10. марта 2018. године.

Образложење

1. Д. В. из Београда је 13. априла 2018. године, преко пуномоћника О. Р. адвоката из Београда, изјавио Уставном суду уставну жалбу против пресуде Управног суда Уж. 91/18 од 10. марта 2018. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и изборног права из члана 52. ст. 1. и 3. Устава. Подносилац се истовремено позвао и на повреду права из члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 3. Протокола 1 уз Европску конвенцију.

Уставни суд указује да је садржина права гарантованих означеним одредбама Европске конвенције зајемчена и одговарајућим одредбама Устава, због чега Уставни суд њихову евентуалну повреду испитује у односу на Устав.

Уставном жалбом је оспорена пресуда којом је одбијена жалба подносиоца изјављена против решења Градске изборне комисије, а којим је одбијен као неоснован приговор подносиоца изјављен због неправилности у поступку спровођења избора и утврђивања резултата избора на бирачком месту број 66 у Градској општини Звездара спроведеним 4. марта 2018. године.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, Уставни суд је у поступку по уставној жалби надлежан 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. Подносилац уставне жалбе повреду свих наведених Уставом зајемчених права превасходно образлаже тиме да је Управни суд пропустио да оцени наводе жалбе и предложене доказе, због чега оспорена пресуда није образложена, нити је подносиоцу суштински обезбеђено право на делотворно правно средство.

Уставни суд је, увидом у оспорену пресуду, утврдио да садржи јасно и

детаљно образложење засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, те је стога оценио да су очигледно неосновани наводи подносиоца изнети у уставној жалби.

У односу на наводе подносиоца којима повреду изборног права из члана 52. Устава образлаже тиме да је оспорена пресуда необразложена, односно да нису “озбиљно” испитани жалбени наводи и предложени докази, Уставни суд констатује да подносилац повреду овог права образлаже и тиме да ни Градска изборна комисија града Београда, нити Управни суд нису санкционисали неправилности у поступку спровођења избора, јер «домаћи изборни прописи» не дају могућност суду да преиспитује правилност изборног процеса у целини.

Уставни суд указује да је одредбама члана 52. Устава утврђено да сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран, да је изборно право опште и једнако, да су избори слободни и непосредни, гласање је тајно и лично, а да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом. Полазећи од тога да је Уставом утврђено да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом, Уставни суд је оценио да је уставноправно прихватљиво образложење Управног суда да је законито решење Градске изборне комисије града Београда којим је оцењено да поступање на које подносилац указује не представља такву неправилност, нити повреду права изборног поступка која би била од утицаја на поступак гласања и утврђивања резултата избора. Вођење паралелних бирачких спискова, у којима су означавана лица која су изашла на гласање, а што је конкретна повреда изборног процеса на коју подносилац указује, није могла утицати на активно бирачко право подносиоца, односно на могућност слободног исказивања његове воље при избору, а сам жалилац и не указује на који начин је утицало или би могло утицати на његово пасивно бирачко право, јер се на тај начин не утиче на гласање бирача. Подносилац није навео ни да је у овом случају било неправилности око пребројавања гласова, па стога наведене неправилности нису утицале ни на резултате гласања. Стога је Уставни суд оценио да су очигледно неосновани наводи подносиоца о повреди права из члана 52. Устава.

Суд додатно и овом приликом понавља да се правом на правно средство из става 2. члана 36. Устава не јемчи позитиван исход поступка по изјављеном правном средству, ако за то нема законских основа.

На основу изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбацио уставну жалбу, као очигледно неосновану.

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.

**II ИЗАБРАНИ СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ
СУДИЈА УСТАВНОГ СУДА И ЗАПОСЛЕНИХ
У СТРУЧНОЈ СЛУЖБИ УСТАВНОГ СУДА**

Проф. др Драгана Коларић
судија Уставног суда, Република Србија*

ДИНАМИЧНА ФАЗА КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА¹

Апстракт: У последњем периоду све чешће у теорији наилазимо на тврдњу да у Србији и у другим европским земљама примећујемо, када су питању измене кривичног законодавства, динамику која раније није била својствена. Честе измене резултат су, пре свега, прилагођавања међународним обавезама које државе преузимају ратификацијом појединих међународних уговора. Поред Конвенција, регионалних и међународних, од посебног значаја за реформу је и правна тековина ЕУ. Такође, не треба заборавити да постоје одређена понашања чије прописивање као кривичног дела произилази из лошег искуства у некој земљи чији, дакле, непосредни основ прописивања као деликта нису међународне обавезе, већ могу да буду везана за одређену средину. Први део рада настоји да изнађе разлоге за динамичну фазу кроз коју пролази наше кривично законодавство, али се осврће и на идентичну ситуацију на нивоу других европских држава. Поседна пажња, у овом делу, посвећена је институцијама које учествују у изради Закона о изменама и допунама Кривичног законика (Комисији која ради на изради Нацрта) и правилима инкриминисања. Други део анализира последњи Закон о изменама и допунама Кривичног законика Србије.

Кључне речи: Кривични законик, измене и допуне, међународни извори, динамична фаза, *ultima ratio* постулат, принцип законитости

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Динамика је добра да разбија колотечину и монотонију. Да ли је тако и у простору правних норми? Изгледа да је конзервативизам и традиционализам давно превазиђен у праву, па и у кривичном праву где су основни

* Ауторка је редовни професор Криминалистичко-полицијског универзитета и судија Уставног суда Републике Србије.

1 Насловљени рад представља реферат саопштен на конференцији „Criminalisation – Ideas and Restrictions”, одржаној у Варшави, 21-22. новембра 2019. године, у организацији Уставног суда, поводом стогодишњице од оснивања Комисије која је радила на кодификацији кривичног права Пољске.

принципи део културног наслеђа и никада не би требало да се доводе у питање. Колико се често одступа од начела *nullum crimen nulla poena sine lege* и његовог сегмента *lex certa* и *ultima ratio* димензије кривичног права сведоци смо готово свакодневно како на европском, тако и на унутрашњем плану.

Tempora mutantur. Времена се мењају и ми са њима. Тврдња је тачна и може се посматрати и на националном и на међународном новоу.

Кривични законик Србије пролази, у последњем периоду, кроз динамичну фазу. Темељна реформа у области кривичног материјалног права извршена је 2005. године када је донет Кривични законик Србије². Он се примењује од 1. јануара 2006. Један Кривични законик, најчешће, важи деценијама. Дакле, приликом доношења законодавац треба да антиципира и будућност. Да ли је то могуће и у којој мери? Колико кривично право треба да иде испред стварности? Кривично право увек штити постојеће вредности, ограничено је реалношћу у једној земљи. Законодавац је покушао да доношењем Кривичног законика Србија добије нешто боље кривично законодавство од онога које је примерено постојећој стварности и у томе се успело. Међутим, са развојем друштва јављају се и нови облици криминалитета који захтевају адекватан одговор од стране кривичног права, као што, с друге стране, нека понашања више не заслужују да буду у сфери интересовања кривичног права. Такође, нека решења у кривичном законодавству временом постану превазиђена и треба их мењати. Нове приступе захтева и реализовање обавеза из ратификованих међународних уговора, као и европски интегративни процеси.

Приликом измена и допуна увек се појављује дилема где наћи границу између претераног ширења криминалне зоне, односно повећања броја инкриминација и потребе државе да на ефикасан начин реагује на нове облике криминалитета. Важно је истаћи да се не само у Србији него и у другим европским земљама, када су у питању измене кривичног законодавства, последњих деценија примењује динамика која му раније није била својствена.³

1. КРИВИЧНО ПРАВО *ULTIMA RATIO* ИЛИ НЕ

Постулат *ultima ratio* је традиционално везан за национално кривично законодавство и представља део „културног наслеђа“ кривичног права.⁴ Он по својој природи упућује на минималну интервенцију кривичног права тј. прибегавање кривичноправној репресији и прописивање неког понашања као кривичног дела треба да буде крајње средство. Данас се чини да имамо

2 Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 – испр. 107/2005 – испр. 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

3 З. Стојановић, Нова решења у кривичном законодавству Србије, њихова примена и будућа реформа, у: *Нова решења у кривичном законодавству Републике Србије и њихова практична примена*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2013, стр. 11.

4 J. Bengoetxea, H. Jung, K. Nuotio, *Ultima Ratio, is the Principle at Risk?* Onati Socio-Legal Series, 1/2013, online, <http://ssrn.com/abstract=2213166>

супротну тенденцију у којој кривично право постаје *prima ratio*. Поставља се питање да ли тај претерани кривичноправни интервенционизам у националном кривичном праву има своје утемељење на европском плану, јер се често законодавац у националном законодавству прописујући нека понашања као кривична дела правда потребом усклађивања са појединим међународним изворима.

Реформу кривичног законодавства у европским земљама у последњој деценији карактерише прописивање великог броја нових кривичних дела, одступање од неких основних начела кривичног права која дуго времена нису довођена у питање и коришћење кривичног права као *sola* или *prima ratio*, а не *ultima* или *extrema ratio*. Истовремено је дошло и до продора неодређених норми у кривично законодавство. Нова кривична дела по правилу нису кривична дела повреде, то су кривична дела чија је последица угрожавање (у неким случајевима само апстрактна опасност), или се ради о делатносним кривичним делима која у свом законском опису не садрже последицу, а све чешће се и поједине припремне радње (понекад врло удаљене) проглашавају кривичним делима.⁵ Њима се по правилу настоје да заштите нека општа добра (која су често сумњива управо са аспекта да ли су заиста општа), а не најважнија добра човека, појединца. Те нове инкриминације се јављају углавном у оним областима где кривично право показује своју неефикасност и где не долази до примене и постојећих инкриминација: организовани криминалитет, корупција, тероризам, међународна кривична дела и сл. Важну улогу у експанзији кривичног права имају и међународне конвенције. Њима се олако предвиђа обавеза прописивања бројних кривичних дела од стране држава које их прихвате. Све су чешће конвенције које предвиђају обавезу држава да инкриминишу одређена понашања. При томе, осим ширења кривичног права, не може се уочити ништа заједничко и конзистентно у разним конвенцијама у том погледу, тј. не полази се (питање је да ли је то уопште могуће с обзиром на начин настајања и природу међународних уговора) од одређене криминално-политичке концепције.⁶

На регионалном нивоу посматрано, развој кривичног материјалног права ЕУ, али и процесног права, улази у нову димензију ступањем на снагу Уговора из Лисабона.⁷ Њиме је донекле измењен правни и институционални оквир у којем делује ЕУ. Наиме, правни темељи европских интеграција данас су Уговор о ЕУ и Уговор о функционисању ЕУ. Расправа о *ultima ratio* улози кривичног права је интензивирана након ступања на снагу Лисабонског уговора.

Велики број држава услед брзоплетости, површног приступа процесу приступања ЕУ пружа и много више од онога што је прописано у одговарајућим актима ЕУ. Тежња Србије да постане пуноправна чланица Европске уније подстиче честе законодавне реформе. У процесу придруживања треба

5 З. Стојановић, Д. Коларић, Савремене тенденције у науци кривичног права и кривично законодавство Србије, *Српска јолићичка мисао*, бр. 3/2015, стр. 122-123.

6 Ibidem.

7 Ступио је на снагу 1. децембра 2009. године.

издећи потенцијална условљавања и ситуације у којима вам се сервирају решења која морате да прихватите, када кривично право постаје талац политике и инструмент у рукама владајућих структура. Свака држава треба да сачува кохерентност свог правног система који треба да следи уставне принципе. То са друге стране значи, да не треба тврдоглаво инсистирати на посебности националног правног система, јер посебност сама за себе не представља неку вредност, што се може уочити у бројним случајевима, него кривично законодавство треба да представља кохерентан систем који следи уставне принципе и обезбеђује ефикасан и ефикасан рад државних органа.

Нажалост, потреба за имплементацијом међународних и регионалних извора права често није праћена адекватним законским образложењима. Не спроводе се никаква истраживања у погледу заступљености одређених недозвољених понашања, заборавља се да је кривично право *ultima ratio*. Најважнији закључак свакако подразумева да се инкриминисање не може везивати само за обавезе произашле из међународних докумената.

У децембру 2009. године истраживачка група која се састоји од 14 универзитетских професора из 10 држава чланица ЕУ објавила је такозвани „Манифест о европској криминалној политици“ у немачком *online* часопису „*Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*“ (www.zis-online.com) на неколико језика. Принципи и смернице за разумну криминалну политику на европском нивоу установљени у њој су привукли велико интересовање широм Европске уније (и такође ван граница Уније).

Манифест се састоји из два дела. Први део садржи опште принципе, док други део садржи критичку анализу постојећих одредби правних тековина ЕУ и конкретне предлоге *de lege ferenda*. Циљ другог дела Манифеста је да се провери да ли су те одредбе у складу са основним начелима.⁸ Потписници Манифеста у први план истичу легитимност кривичноправне заштите, чињеницу да је кривично право последње средство које стоји на располагању друштву у заштити од криминалитета, и да државе не могу и не треба да користе кривично право као одговор на сваки друштвени проблем и да то посматрају као вредност саму по себи.⁹ Ове забрињавајуће тенденције могу да се препознају на националном нивоу, али су значајно интензивирани развојем материјалног кривичног права ЕУ. Ако се ови ризици не препознају на време постоји оправдана бојазан да ћемо се суочити са кривичним законима који су у супротности са основним принципима кривичног права.

Блиско повезано са расправом о основним принципима кривичног права и *ultima ratio* постулатом је и састав комисије која ради на кодификацији кривичног права, као и изменама и допунама кривичних закона. Таква комисија треба да буде састављена од најеминентнијих представника кривично-правне теорије и праксе. Али, да ли је баш тако?

Неке негативне тенденције у науци кривичног права које препознајемо у последњем периоду су коришћење кривичног права у популистичке

8 M. Muñoz De Morales Romero, Conference Proceedings: Workshop on the Manifesto on European Criminal Policy, *European Criminal Law Review*, 1/2011, Volume 1, p. 86.

9 *Ibidem*, p. 103.

сврхе (са јавношћу је релативно лако манипулисати јер је она осетљива на вршење тешких кривичних дела и стога увек спремна да прихвати најтеже казне) и јачање кривично-правне репресије. Јачање кривично-правне репресије се огледа како кроз поштравање казнене политике тако и кроз кривичноправни експанзионизам (бројне нове инкриминације, нова кривична дела). Све то, на крају, доводи до извесних одступања од основних принципа кривичног права које не могу да уоче сви, али они који се баве кривично-правном теоријом то сигурно могу.

Измене у Општем делу најчешће нису израз преке потребе јер се у савременом кривичном законодавству ретко наилази на оправдане разлоге за његове промене осим у погледу малог броја одредби (систем кривичних санкција). Измене у Посебном делу су много чешће чак и у земљама које су познате по стабилном кривичном законодавству. Осим промена у појавним облицима криминалитета додатни разлог за то јесте и усаглашавање са међународним изворима. И на крају, оно што је најмање пожељно, разлози за измене могу бити и друштвено-политичког карактера, свеукупна друштвена клима коју врло често можемо да окарактеришемо као пенални популизам.

То су главни разлози за измене а главне недостатке честих измена, које примећујемо у већини кривичних законодавстава, ћемо навести у даљем тексту.

Прво, то је дуплирање инкриминација до којег долази услед некритичке ратификације међународних уговора којима се приступа, најчешће, без резерви. Тако, нпр. у Кривични законик Србије смо увели кривично дело *јеницијално сакаћење жена* иако већ у оквиру групе кривичних дела против живота и тела имамо кривично дело тешке телесне повреде. У новој инкриминацији чак ни запрећена казна није тежа што би могло да оправда регулисање тог понашања као самосталног кривичног дела. Исто тако, на предлог Адвокатске коморе прописали смо кривично дело *напад на адвоката* иако већ постоје одговарајућа кривична дела у групи кривичних дела против живота и тела – лишење живота лица које обавља послове од јавног значаја и тешке телесне повреде лица који обављају послове од јавног значаја.

Друго, као следећи недостатак честих измена наводимо постављање криминалне зоне сувише широко коришћењем генералних, уопштених формулација. Као пример за то може да нам послужи кривично дело прогањање. Наиме, након што се набрајају радње које уколико се упорно предузимају у току одређеног периода представљају прогањање, у посебном ставу се наводи да прогањање представљају и „друге сличне радње“ што је са становишта основних принципа кривичног права веома спорно.

Треће, посебно је изражено поштравање казнене политике законодавца (разлози најчешће нису криминално-политички утемељени). У Србији у последњих неколико измена и допуна долази до изражаја појачана кривично-правна репресије.

То су били главни недостаци честих измена КЗ. Због тога је јако важно ко уобличава правне норме, тј. ко сачињава Комисију која ради на изменама и допунама Кривичног законика јер ће одступање од основних начела

кривичног права бити минимално уколико у тој Комисији буду најеминентнији представници кривично-правне теорије и праксе.

Сложићемо се да је легитимно да своје предлоге за измене упуте сви заинтересовани али тријажу тј. оне предлоге који су сврсисходни и одговарају друштвеној стварности Комисија ће узети у обзир са, наравно, одговарајућим образложењем.

2. НОВИНЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ СРБИЈЕ

Овај део реферата се бави анализом важнијих решења уведених Законом о изменама и допунама КЗ из 2019. године. Када погледамо тај ЗИД КЗ јасно је да је идеја водиља законодавца заоштравање казнене политике. Од нових решења у Општем делу пажњу заслужују следећа питања: 1) доживотни затвор и у вези са тим питање условног отпуста, 2) поврат и вишеструки поврат и 3) условна осуда.

2.1. Доживотни затвор

Након јавне расправе у вези са увођењем казне доживотног затвора 2015. године иста је нашла своје место у систему казни „тек“ 2019 године. „Тек“ означава период од 2003. године до данас. Наиме, када је смртна казна брисана из система кривичних санкција Законом о изменама и допунама Кривичног закона Србије 2002. године¹⁰ размишљало се о увођењу казне доживотног затвора, али се од тога одустало. Исто се догодило и 2005. када се интензивно припремао Кривични законик Србије. Потом имамо решење које је садржао Нацрт ЗИД КЗ из 2015. године.

Најпогоднији тренутак је свакако била 2002. година јер је доживотни затвор најадекватнија замена за смртну казну или евентуално 2005. година, када се доносио нов Кривични законик, јер је временска дистанца од брисања смртне казне из система казни била мања. Министарство правде је 2015. године поново разматрало увођење казне доживотног затвора, које је тада било праћено и јавном расправом. Како је ово питање узбуркало стручну јавност овлашћени предлагач је закључио да није могуће дати коначан суд.¹¹

Чини се да је бољи моменат за увођење доживотног затвора била чак и 2015. од 2019. године. Тада се као спорно правно питање поставило само може ли Србија у КЗ да унесе одредбу о доживотном затвору, имајући у виду приступ Европског суда за људска права (ЕСЉП) заснован на Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП). Та дилема је разрешена. Изрицање казне доживотног затвора пунолетном учиниоцу кривичног дела није забрањено ни чланом 3, нити неком другом одредбом ЕКЉП. Данас, имамо спорно правно питање, друге природе, које тада није егзистирало а тиче се дилеме може ли ова казна да дође под удар

10 Службени гласник РС, бр. 10/2002.

11 Види образложење Предлога ЗИД КЗ, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/1627-19.pdf (поцењено 15.07.2019).

члана 3. ЕКЉП ако осуђени нема никакве изгледе да буде ослобођен тј. ако не постоји механизам за преиспитивање доживотног затвора?

ЗИД КЗ у члан 43. уводи нову врсту казне а то је доживотни затвор. После члана 44. додат је члан 44а у коме је прописано да се за најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела може уз казну затвора изузетно прописати и казна доживотног затвора. Он се не може изрећи лицу које у време извршења кривичног дела није навршило двадесет једну годину живота.¹² Такође, не може се изрећи у случајевима када закон предвиђа да се казна може ублажити (члан 56. став 1. тачка 1) или када постоји неки од основа за ослобођење од казне.

Увођење доживотног затвора може се бранити одговарајућим аргументима. Наиме, систем казни у кривичном законодавству Србије, и након усвајања ЗИД КЗ, углавном, одговара стандардима који постоје у већини других европских земаља. Прописивањем казне доживотног затвора уместо казне затвора од тридесет до четрдесет година добило се јасније разграничење између доживотног затвора и оног са временским трајањем. До 1. децембра 2019. смо имали две временске казне лишења слободе са различитим минимумом и максимумом при чему је тешко тврдити (за разлику од доживотног затвора), да је реч о суштински различитој казни лишења слободе. Такође, друга временска казна затвора (од 30 до 40 година) је изазивала дилеме и у погледу тога у ком распону је њу требало прописати (и да ли уопште у распону или у фиксном трајању) и какав је њен однос са редовном казном затвора. Структура криминалитета оправдава постојање казне доживотног затвора. Наиме, постоје веома тешка кривична дела која оправдавају њену примену (више квалификаторних околности код тешког убиства).¹³

Међутим, измене члана 46. су вишеструко спорне. Прво, када је у питању дужина времена после којег суд може осуђеног на казну доживотног затвора пустити на условни отпуст. Друго, када је у питању апсолутна забрана условног отпуста осуђених на доживотни затвор за одређена тешка кривична дела (став 5. члана 46).

Према ЗИД КЗ време после којег суд може осуђеног на казну доживотног затвора пустити на условни отпуст је двадесет седам година и поред става ЕСЉП да осуђени има право на преиспитивање потребе даљег извршавања доживотног затвора после двадесет пет година. Проблем је још већи када осуђеном буде изречена казна доживотног затвора за неко од кривичних дела за које је ЗИД КЗ укинуо право на условни отпуст (тешко убиство (члан 114. став 1. тачка 9), силовање (члан 178. став 4), обљуба над немоћним лицем (179. став 3), обљуба са дететом (члан 180. став 3) и обљуба злоупотребом

12 Један од европских стандарда је и забрана изрицања доживотног затвора малолетним лицима, а ми смо пратећи наше кривично законодавство оставили решење које постоји и код казне од тридесет до четрдесет година тј. ограничење у погледу изрицања лицима која у време извршења кривичног дела нису навршила двадесет једну годину живота.

13 Види нпр. *йресуду Окружној суда у Београду К. бр. 410/09* од 24.11.2009. и *йресуду Ајелационој суда у Београду Кж1 6261/2010* од 24.02. 2011. Дело је квалификовано као убиство на свиреп начин, по квалификаторној околности која је највише доминирала, иако смо овде имали стицај три квалификаторне околности: свирепо убиство, убиство детета и убиство члана породице који је претходно злостављан.

положаја (члан 181. став 5)). Ради се о ситуацијама када наступи смрт пасивног субјекта који је дете. Пре него што кренемо у правцу анализе најзначајнијих одлука ЕСЉП везаних за ово питање издвојићемо неколико нелогичности у цитираном ставу 5. члана 46. Наиме, не би се могло рећи да је само тежина дела утицала на законодавца да забрани условни отпуст за та кривична дела, јер има подједнако тешких, па и тежих кривичних дела (нпр. геноцид) код којих није искључена могућност условног отпуштања осуђеног.¹⁴ Такође, криминално-политички изазива озбиљну сумњу у оправданост сврставање кривичних дела квалификованих тежом последицом у ту групу, јер је тежа последица наступила због нехата учиниоца, а не зато што је он хтео да жртву лиши живота или на то пристао. Овакво решење се не може бранити никаквим аргументима.

У случају *Винтер и остали против Уједињеног Краљевства*¹⁵, Велико веће ЕСЉП изнело је став да сва лица осуђена на доживотни затвор имају право на ослобађање и преиспитивања казне после извесног времена (не дужег од двадесет пет година).¹⁶ Свако поступање супротно томе представља кршење члана 3. ЕКЉП. Одлука је донета већином од шеснаест судија на према један и у њој су истакнута два права. Прво, право на преиспитивање изречене казне доживотног затвора и друго, право на условни отпуст тј. неки други вид ослобађања тј. краћег трајања доживотног затвора.¹⁷ Значај пресуде у случају Винтер се сигурно огледа у признавању људског достојанства свих осуђеника. Без обзира шта су урадили, треба им дати прилику да се рехабилитују, са изгледом евентуалног поновног функционисања као одговорних особа слободног друштва. Велико веће у случају Винтер је закључило да је потпуно негирање ове могућности само по себи понижавајуће и стога забрањено. Рехабилитација, објаснило је Велико веће, није могућа без могућности ослобађања. У случајевима где нема могућности за преиспитивање изречене казне после одређеног броја година, било би хировито за очекивати да затвореник ради на својој рехабилитацији. Пресуда имплицитно признаје да је нада важан и конситутиван аспект људског бића. Они који учине најгнуснија дела и који наносе тешку патњу другима, ипак задржавају своју основну дозу људскости и носе са собом могућност промене. Колико год дуга затворска казна била, они задржавају право на наду да једног дана можда окају своје грехе које су учинили. Ускраћивање наде било би лишавање основног аспекта њихове људскости тако да би то било понижавајуће.¹⁸ Према мишљењу великог Већа

14 *Кривични законик*, Службени гласник, Београд, 2019, предговор и регистар - 3. Стојановић, стр. 39.

15 Grand Chamber, *Case of Vinter and others v. the United Kingdom*, Application 66069/09, 130/10, 3896/10, Judgment of the 9. July 2013.

16 Казна доживотног затвора се не може прописати и изрећи без права осуђеног да по одређеном основу краће траје, тј. да се трансформише у временску казну (условни отпуст, помиловање, амнестија), као и да време после којег осуђени стиче то право не може бити дуже од 25 година. Види: Grand Chamber, *Case of Vinter and others v. the United Kingdom*, Application 66069/09, 130/10, 3896/10, Judgment of the 9. July 2013.

17 Д. Коларић, *Доживотни затвор-pro et contra*, *Правни животи*, бр. 9/2015, стр. 647.

18 D. Van Zyl Smith, P. Weatherby, S. Creighton, *Whole Life Sentences and the Tide of European Human Rights Jurisprudence: What is to Be Done?*, *Human Rights Law Review*, Oxford University Press, Oxford, 14/2014, p. 65/66.

мора да постоји законом утврђени поступак у законодавству држава потписница Конвенције и није задатак ЕСЉП да прописује процедуру за условни отпуст и други облик преиспитивања казне доживотног затвора. Али се зато Велико Веће позабавило утврђивањем времена након кога се гарантује преиспитивање и оно не може бити дуже од 25 година од почетка извршења казне доживотног затвора.¹⁹

У Немачкој је за потврђивање права на условни отпуст код казне доживотног затвора од посебног значаја била пресуда Федералног Уставног суда од 21. јуна 1977. године. Ова пресуда се обележава као водећи европски случај о уставности доживотних казни, али на националном нивоу. Наиме, пред Уставним судом Немачке је истакнуто да је доживотни затвор супротан одредби Устава Немачке која захтева уважавање принципа људског достојанства. Уставни суд је одбацио ово примарно оспоравање и истакао да је затворски систем организован тако да обезбеди свим затвореницима могућност за самопобољшање, како би могли да воде живот без кривичних дела у будућности (принцип ресоцијализације).²⁰ Доживотне казне затвора би биле у складу са уставном нормом поштовања и уважавања људског достојанства и остављале би затвореницима наду да би могли бити ослобођени. Изнет је јасан став по коме је потребно успоставити јасну процедуру преиспитивања изречене казне доживотног затвора после одређеног времена. По мишљењу суда, условни отпуст мора бити прописан у кривичном законодавству, што ће омогућити суду да одлучује о истом. Из тих разлога је Кривични законик у Немачкој убрзо обogaћен новом одредбом.²¹ Како је истакнуто у овој пресуди чак и затвореници који служе доживотне казне за веома тешке злочине имају право на правну извесност у држави која поштује владавину права. Сходно томе, федерални уставни суд је наложио законодавном телу да измени кривични закон. Законодавно тело је усвојило и амандман по коме сви затвореници осуђени на доживотни затвор имају право на преиспитивање истог након 15 година.

Занимљиво је, међутим, прегледати еволуцију ставова Европског суда за људска права у погледу условног отпуштања тј. пут којим се дошло до пресуде у случају *Винџер њројив Велике Бриџаније*.

У случају *Кафкарис њројив Киџра*²² из 2008. године, седамнаесточланом Великом већу Европског суда за људска права упућена је представ-

19 Д. Коларић, Доживотни затвор-*pro et contra*, *op. cit.*, стр. 648.

20 У Немачкој, право затвореника на ресоцијализацију је идентификовао федерални уставни суд као део људског права на људско достојанство и позивајући се на уставну дефиницију Савезне Републике Немачке као *Rechtstaat* (држава вођена владавином права) и такође као *Sozialstaat* (држава социјалног благостања). Таква држава има обавезе према својим грађанима које укључују дужност да пружи затвореницима могућност да се ресоцијализују. Види: D. Van Zyl Smith, *Outlawing Irreducible Life Sentences*, *Federal Sentencing Reporter*, 2010, No. 1, p. 40.

21 Овај параграф предвиђа да ће суд обуставити извршење остатка казна доживотног затвора ако је између осталог, протекло петнаест година затвора од почетка извршења, ако степен кривице осуђеног лица не захтева настављање извршења казне и ако се условни отпуст може оправдати након разматрања опште безбедности. Види: § 57a, STGB.

22 *Kafkaris v. Cyprus*, 21906/04, 12.02.2008.

ка којом је требало испитати прихватљивост казне доживотног затвора без утврђеног времена за њено поновно касније преиспитивање. Десет од седамнаест судија је сматрало да казна са којом је Кафкарис суочен ипак није у потпуности несмањива. Правна ситуација којој је Кафкарис био изложен била је свакако збуњујућа. Наиме, у време када је Кафкарис издржавао казну, појединци осуђени на доживотни затвор рутински су ослобађани након што би одслужили двадесет година. Таква одредба је имала своје место у Кривичном закону Кипра, али у току Кафкарисове казне ова одредба је проглашена неуставном у неком сасвим другом случају. Једина солуција која је Кафкарису стајала на располагању била је могућност помиловања од стране председника Кипра. Кипарска влада је признала да је ова правна ситуација незадовољавајућа, али да по закону ипак постоји могућност колико год мала, да би Кафкарис могао да буде ослобођен путем помиловања и да је то довољно. У овом случају Велико Веће је заузело став да је казна доживотног затвора *de iure* смањива, а наведене недостатке је означило као одређене празнине у постојећем поступку. Такође, *de facto* 1993. године је ослобођено девет осуђеника, а 1997. и 2005. по један. Закључак већине судија у овом случају да казна доживотног затвора ипак није несмањива, не умањује значај ове пресуде. Наиме, саставни део пресуде чини и исцрпна листа различитих правних инструмената Савета Европе и Европске уније који се баве питањима рехабилитације и сврхом казне и повезују је са потребом постојања јасних процедура ослобађања која ће се дати затвореницима.

На нивоу Савета Европе, у овом погледу помиње се члан 21. *Конвенције о сиречавању штероризма*, која дозвољава да изручивање буде ограничено у одређеним случајевима ако особа која треба да се изручи може да буде изложена доживотном затвору без могућности ослобађања.²³ Такође се помиње *Резолуција Комисијета министара о штерирању дуорочних зайвореника из 1976. године* која је против казни доживотног затвора без могућности ослобођења после извесног времена.²⁴ О значају условног отпуста говоре и Препоруке Комитета министара из 1999. године које се тичу пренатрпаности затвора, Препоруке о условном отпусту из 2003. године²⁵ и Европска

23 D. Van Zyl Smith, *op. cit.*, pp. 42-44.

24 Нехумано је затворити особу до краја живота без наде за пуштање на слободу. Политика сузбијања криминалитета која прихвата држање затвореника до краја живота чак и када он није више опасан по друштво не би била у складу ни са модерним принципима о третирању затвореника током извршења њихове казне, нити са идејом о реинтеграцији осуђених у друштво. Нико не треба да буде лишен шансе за могуће ослобађање. D. Van Zyl Smith, *op. cit.*, pp. 42-44.

25 Овај документ даје детаљне препоруке о третирању таквих затвореника како би се избегли деструктивни ефекти затвора и како „би се повећале и побољшале могућности да ови затвореници буду успешно интегрисани у друштво и да воде живот придржавајући се закона након њиховог ослобађања“. Препоруке о условном ослобађању из 2003. године предвиђају да условно ослобађање треба да се узме у обзир за све затворенике. Види: *Recommendation Rec(2003)22 of the Committee of Ministers to member states on conditional release (parole) (Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 2003 at the 853rd meeting of the Ministers' Deputies)*.

затворска правила из 2006. године.²⁶ Такође, Европски налог за хапшење²⁷, који функционише унутар Европске уније, предвиђа да ће особи која је изручена на основу таквог налога из једне земље у другу, доживотна казна бити размотрена након двадесет година.

Од посебног значаја је издвојено мишљење које је изразио судија *Bratza*. Он истиче да је дошло време за доношење јасне одлуке да су доживотне казне без могућности ослобођења неприхватљиве у Европи. Иако се он сложио са већином око фактичког питања да ли је у пракси Кафкарис имао изгледе за ослобађање (он и још девет других је сматрало да је имао), он је отишао даље од њих у јасним бављењем питањем неприхватљивости доживотних казни без могућности ослобођења. Према његовим речима „*дошло је време када Суд треба јасно да потврди да изрицање доживотне казне без давања могућности осуђеном лицу да по неком основу она краће траје, и у односу на њунолејна лица није у складу са чланом 3. Конвенције*“.

Судије *Tulkns, Cabral, Barreto, Fura-Sandstrom* и *Spielmann* су изразили своје неслагање са ставом да је Кафкарис имао *de facto* могућност ослобођења. По њиховом мишљењу, не само да није имао такву могућност него је цео поступак ослобођења који су усвојиле кипарске власти био неприхватљив, пошто је могао да доведе до произвољног исхода. Издвојено мишљење судије су засновале на анализи европских прописа на којима треба да се заснива таква одлука.²⁸ Они су истакли да су ови правни инструменти „*дојринели и даље дојриносе формирању стварне правне филозофије о казнама и затвореницима у најредним демократским друштвима*“ и критиковали су већину због тога што не посвећују довољно пажње тим правним изворима.

На крају овог дела можемо да закључимо да казна доживотног затвора није у колизији са ЕКЉП али је неопходно успоставити механизам њеног преиспитивања, као и ограничења у погледу њене примене у односу на одређене категорије лица и у односу на одређене ситуације.

2.2. Поврат и вишеструки поврат

Поврат, у кривичноправном смислу, постоји онда када учинилац, који је раније осуђиван, поново учини кривично дело.²⁹ Наше раније кривично законодавство, разликовало је обичан и вишеструки поврат. Да би се учинилац, по раније важећем КЗ СРЈ³⁰ сматрао вишеструким повратником било је потребно испуњење следећих кумулативно прописаних услова: да

26 Европска затворска правила из 2006. године нагласила су да режим за све осуђене затворенике треба да буде „дизајниран тако да им омогући да воде одговоран живот без кривичних дела“. Ова правила даље захтевају да постоје механизми за припрему затвореника за ослобађање. Види: *Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies)*.

27 2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States

28 D. Van Zyl Smith, *op. cit.*, p. 43.

29 З. Стојановић, *Кривично право – општи гео*, Београд, 2015, стр. 314.

30 Службени лист СФРЈ, бр. 44/76, 36/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90, 45/90, 54/90 и Службени лист СРЈ, бр. 35/92, 37/93, 24/94, 61/01.

је учинилац раније био осуђиван најмање два или више пута, да се раније осуде односе на кривична дела учињена са умишљајем, да свака ранија осуда обухвата казну затвора која није мања од једне године, да учинилац показује склоност за вршење кривичних дела, да од дана отпуштања учиниоца са издржавања раније изречене казне па до извршења новог кривичног дела није протекло пет година. Вишеструки поврат је имао значај факултативне поштравајуће околности при одмеравању казне. Постојала су два ограничења: прво, строжа казна није смела прећи двоструку меру прописане казне и друго, није смела бити дужа од 15 година што је био општи максимум казне затвора.

Институт вишеструког поврата је укинут изменама и допунама КЗ СРЈ из априла 2003. године³¹ а усвојено је решење које дозвољава могућност поштравања казне и у случају када је учинилац раније био само једанпут осуђен за умишљајно кривично дело на најмање једну годину затвора, као и да од извршења казне за раније учињено кривично дело није протекло време дуже од пет година. Радило се о једном необичном решењу, када се у неким законодавствима потпуно одустајало од поштравања казне код вишеструког поврата, а код нас је тада задржана могућност поштравање казне за обичан поврат што је тада било на линији изразитог заштравања кривичноправне репресије.

Усвајањем Кривичног законика 2005. године, који је ступио на снагу 01.01.2006. године, законодавац Републике Србије је задржао институт поврат али не више као основ за поштравање казне већ као факултативну отежавајућу околност. Наиме одредба члана 55. КЗ, која се примењивала до 1.децембра 2019. тј. до почетка примене ЗИД КЗ из 2019. упућује суд да при одмеравању казне поврат може узети као отежавајућу околност, при чему је посебно потребно да цени тежину раније учињеног кривичног дела, да ли је раније дело исте врсте као и ново дело, да ли су оба дела учињена из истих побуда, околности под којима су дела учињена и колико је времена протекло од раније осуде, односно од изречене, опрштене или застареле казне, ослобођења од казне, од протекла рока за опозивање раније условне осуде или од изречене судске опомене. Законодавац је издвајањем ове околности у засебан члан хтео да скрене пажњу на њен посебни значај, додуше са извесним нелогичностима.

По новом решењу, након интервенције законодавца 2019. године, поврат постаје „обавезна“ отежавајућа околност. Можемо рећи да је члан 54а, који регулише посебну околност за одмеравање казне за кривично дело учињено из мржње, пробио лед у том правцу.³² Према члану 55. ако је учинилац кривичног дела учињеног са умишљајем раније осуђен за умишљајно кривично дело, суд ће ту околност узети као отежавајућу, ако од раније осуде или издржане казне није протекло пет година (став 1). Суд не може изрећи

31 Службени гласник РС, бр. 39/2003. Тада је промењен и назив из Кривични закон СРЈ у Основни кривични закон.

32 Д. Коларић, Кривично законодавство Републике Србије и кривична дела учињена из мржње, *Теме*, бр. 2/2015, стр. 491-492.

казну испод границе прописане законом или блажу врсту казне, изузев ако закон предвиђа да се казна може ублажити или ако закон предвиђа да се учинилац може ослободити од казне, а суд га не ослободи од казне (став 2).

Наравно и овде се поставља питање оправданости јер се одступа од начелног става да су све околности (олакшавајуће или отежавајуће) факултативног карактера. Међутим, како је ЗИД КЗ из 2012. већ направио изузетак у том правцу са чланом 54а није било препрека да се то учини и са повратом. Видимо да су услови које члан 55. поставља за узимање поврата као обавезне отежавајуће околности следећи: да су и ново и раније кривично дело учињена са умишљајем, као и да од раније осуде или издржане казне није протекло пет година. Суд јесте у обавези да то узме у обзир као отежавајућу околност али није ограничен у погледу тога у којој мери ће то утицати на одмерену казну, тј. то је и даље препуштено слободној оцени суда. Међутим, ставом 2. члана 55. искључена је могућност судског ублажавања казне. Та забрана није усклађена са забраном из члана 57. став 3, која се такође односи на судско ублажавање казне, али с једне стране захтева да се ради о истом или истоврсном кривичном делу, а с друге стране не поставља услове у погледу протеклог времена од раније осуде, односно издржане казне, нити је потребно да је реч о умишљајним кривичним делима.³³

Ако посматрамо само став 1. и процену законодавца јасно је да се њиме хтела нагласити обавезност примене поврата као отежавајуће околности што чак има више логике него досадашње решење које је прописивало низ околности које суд треба да цени, па да тек онда донесе одлуку да ли ће поврат узети као отежавајућу околност јер код општих правила о одмеравању казне јасно стоји да ће суд узети у обзир и ранији живот учиниоца а у склопу тога да ли је осуђиван. Ако је суд већ у обавези да приликом одмеравања казне цени и ранији живот учиниоца и осуђиваност не делује убедљиво решење које је суду дозвољавало могућност да поврат узме као отежавајућу околност, приликом одмеравања казне, тек онда када процени низ околности о којима је закон говорио.³⁴

Што се тиче улоге суда, она је евидентно смањена и са ставом 1, а чини нам се, још више са ставом 2. јер нема судског ублажавања казне тј. прописано је да суд не може изрећи казну испод границе прописане законом или блажу врсту казне, изузев ако закон предвиђа да се казна може ублажити или ако закон предвиђа да се учинилац може ослободити од казне, а суд га не ослободи од казне.

Од поврата као обавезне отежавајуће околности много више је споран вишеструки поврат, који је васкрсо и поред чињеница да је у фази умирања у многим земљама. Интересантно је изнети разлоге због којих је законодавац одустао од института вишеструког поврата и поштравања казне за исти. Строжије кажњавање, како су показала многобројна истраживања, не спречава ни поврат ни вршење кривичних дела по први пут. Такође, овај институт

33 *Кривични законик*, Службеник гласник, Београд, 2019, предговор и регистар - 3. Стојановић, стр. 41.

34 *Ibidem*.

је такав да подразумева кажњавање за нешто што је већ раније кажњено. И поред аргумента да мали број учинилаца врши велики број кривичних дела овај институт представља специфичан анахронизам. Оно што је занимљиво истаћи је да је и тада када се одустало од њега, 2003. године, он имао значај *факултативне* поштравајуће околности при одмеравању казне. Дакле, те одредбе су предвиђале могућност поштравања казне, изрицање казне изнад посебног максимума али то није у судској пракси коришћено. Од 1. децембра 2019, ако су испуњени услови, суд има обавезу да изрекне казну изнад половине распона прописане казне.

Наиме, према члану 55а за кривично дело учињено са умишљајем, за које је прописана казна затвора, суд ће изрећи казну изнад половине распона прописане казне, под следећим условима: ако је учинилац раније два или више пута осуђен за кривична дела учињена са умишљајем на затвор од најмање једну годину и ако од дана отпуштања учиниоца са издржавања изречене казне до извршења новог кривичног дела није протекло пет година. У односу на раније решење услови су скоро исти. Нема склоности за вршење кривичних дела, која се у пракси тешко утврђивала. Наиме, она се аутоматски извлачила из раније осуђиваности. Врховни суд Југославије је тада интервенисао ставом да је то аутономни услов чије се постојање мора утврђивати и образложити. Истакли су да ранија осуђиваност има утицаја на закључак о склоности за вршење кривичних дела, али се та склоност не исцрпљује на основу раније осуђиваности јер је реч о једној целокупној оцени личности и логичном закључку да код таквог учиниоца постоји спремност да понавља вршење кривичних дела.³⁵

Треба поново да истакнемо да је институт вишеструког поврата оправдано, одавно напуштен у нашем кривичном законодавству јер је концепција Кривичног законика, став законодавца и правно-филозофска платформа приликом израде кривичног законодавства тада била потпуно другачија. У образложењу Предлога новог Кривичног законика из 2005, као и од стране кривичноправне теорије и праксе је истакнуто да никаквих дилема нема у погледу тога да се решења која су уведена изменама Основног кривичног закона из 2003. код одмеравања казне за стицај кривичних дела и код поврата као основа за поштравање казне не смеју наћи у КЗ. Законодавац је 2003. преузео кораке који су у потпуној супротности са ставовима науке кривичног права што је учињено и сада са најновијим ЗИД КЗ из маја 2019. Ступањем на снагу КЗ 2006. године била је укинута једина могућност за поштравање казне која је постојала у нашем кривичном законодавству тада и штавише, насупрот томе, могућности за ослобођење од казне су обogaћене новим основима.

Као и код члана 55. и чланом 55а су у великој мери везане руке судијама јер се сужава казнени распон, који је горња половина прописаног распона, у којем суд у случају вишеструког поврата може да одмерава казну чиме се, уствари, уводи нови посебни минимум. Такође, последица оваквог

35 Љ. Лазаревић, *Кривични закон СРЈ са краћим коментаром*, Београд, 1999, стр. 119.

решења је и обавезно одмеравање и изрицање казне изнад половине распона прописане казне. Узмимо за пример тешку крађу за коју је запређена казна од 1 до 8 година. Распон је седам година, а изнад половине распона значи три године и шест месеци плус једна година што је једнако четири године и шест месеци, а пошто мора бити изнад половине распона то значи од 4 године и 7 месеци па навише. Ако не би примењивале ову одредбу судије би кршиле закон.

Поновно увођење вишеструког поврата је прихватљивије од „трећег ударца“ о којем се у време припреме Предлога ЗИД КЗ пуно говорило. Предлог за увођење архаичног „трећег ударца“ и различитих казних распона код појединих кривичних дела, у зависности од тога који пут је кривично дело учињено стигао је овлашћеном предлагачу ЗИД КЗ од стране МУП. Он је у складу са пунитивним популизмом који се као Левијатан надвио над Србијом. Предлог за увођење правила „трећег ударца“ не следи ставове науке кривичног права.³⁶ Међутим, ово није ни први ни последњи пут да се заступају ненаучни ставови. Познато је да је јавност осетљива на вршење тешких кривичних те је поштено кажњавање због трећег кривичног дела веома блиско размишљању обичних грађана. Заговорници оваквог кажњавања истичу да је у питању нешто сасвим ново, међутим, то је ново одело старог човека. Ако мало детаљније проучимо прописе видимо да је у старим правима важило правило строжијег кажњавање уколико нпр. неко трећи пут украде (према њему се тада често извршавала смртна казна).

2.3. Условна осуда

Условна осуда представља санкцију, која под одређеним условима, представља замену за законом утврђену казну затвора. Изрицање и извршење утврђене казне се одлаже под одређеним условима. ЗИД КЗ из 2009. године³⁷ мења основни, објективни услов за изрицање условне осуде. До 2009. године, условна осуда се могла изрећи онда када је у конкретном случају учиниоцу утврђена казна у трајању до две године, а након тога када је утврђена казна

36 У предлогу који заговара увођење правила кажњавања по принципу „трећег ударца“ поред прописивања три казнене распона за свако кривично дело у зависности од тога који пут је кривично дело учињено уочава се још низ недостатака. Пажњу привлачи заговарање да се у члан 54. поред низа околности које утичу да казна буде мања или већа дода, после ранијег живота учиниоца, поврат иако је суд већ у обавези да приликом одмеравања казне цени и ранији живот учиниоца што подразумева и осуђиваност. Даље, у „табелама“ се предлажу казени распони који су у супротности са основним поставкама КЗ. Тако нпр. за „други ударац“ код тешког убиства предлаже се одмеравање казне у распону од 20 до 40 година или изрицање казне доживотног затвора, што је неприхватљиво из више разлога. Прво, доживотни затвор је замена за запређену казну од 30 до 40 година, па и док је био ЗИД КЗ у фази предлога било је јасно да се уместо казне од 30 до 40 година уводи доживотни затвор. Стога, никако не може да, за други ударац код тешког убиства, буде прописана казна од 20 до 40 година или доживотни затвор. Доживотни затвор се, истина, увек алтернативно прописује али уз казну која иде до општег максимума. Даље, према сада важећем КЗ нема одмеравања казне у распону од 20 до 30 година (или је затвор до 20 година или од 30 до 40 година). Све ово исто важи и за иницијативу у вези са трећим ударцем код тешког убиства где се заговара казна од 26 до 40 година или доживотни затвор???

37 Службени гласник РС, бр. 72/2009.

мања од две године. Ово је био први корак ка сужавању примене условне осуде. ЗИД КЗ из 2019. наставља у том правцу и са две интервенције додатно сужава обим примене условне осуде.

Наиме, када је у питању услов допунског карактера који се односи на прописану казну и има за циљ ограничење у примени условне осуде по важећој одредби до 1. децембра 2019. године за кривична дела за која се може изрећи казна затвора у трајању од десет година или тежа казна, условна осуда се не може изрећи. По новом решењу које важи од 1. децембра 2019. године, забрана изрицања условне осуде обухватиће и кривична дела код којих је као посебни максимум прописана казна затвора од осам година. Друга интервенција у члану 66. довела је до тога да се условна осуда не може изрећи ако није протекло више од пет година од правноснажности осуде којом је учиниоцу изречена казна затвора *или условна осуда* за умишљајно кривично дело. Од 1. децембра 2019. године забрана се односи и на случај када је у том периоду за умишљајно кривично дело била изречена условна осуда.

По подацима Републичког завода за статистику (у даљем тексту скраћено - РСЗ) у периоду 2006-2016. пунолетним лицима изречено је 380 275 кривичних санкција, 105 968 казни затвора или 27,8 %, 50 241 новчане казне или 13,2 %, условних осуда 211 121 или 55,5 %, кућног затвора за 2015 и 2016 годину 2 988 или 4,5%, 4 434 судске опомене или 1,16 %, 2 328 рада у јавном интересу или 0,6 %, 63 одузимање возачке дозволе или 0,01 %.³⁸

Пошто је условна осуда најзаступљенија кривична санкција јасно је да ће са овим ограничењем знатно порастати удео казне затвора у укупној структури изречених кривичних санкција. Ту се могу појавити проблеми везани за пораст затворске популације, што ће држави да проузрокује огромне трошкове, а довешће и до пренатрпаности затвора, па се озбиљно морају сагледати капацитети установа за извршење кривичних санкција.

2.4. Измене у Посебном делу

Измене у Посебном делу су много чешће чак и у земљама које су познате по стабилном кривичном законодавству. Интервенције у посебном делу које доноси ЗИД КЗ су различите. Оне иду од увођења нових кривичних дела, преко прецизирања обележја бића кривичног дела до прописивања строжих казни. Овде ће бити речи о неким важнијим изменама у Посебном делу (припремање тешког убиства, прогањање, кривична дела у вези са опојним дрогама).

Код кривичног дела тешко убиство у члану 114. додат је став. 2. којим су инкриминисане припремне радње. Наиме, ко набавља или оспособљава средства за извршење кривичног дела из става 1. овог члана или отклања препреке за његово извршење или са другим договором, планира или организује његово извршење или предузме другу радњу којом се стварају услови за његово непосредно извршење, казниће се затвором од једне до пет година.

38 Д. Коларић, Условна осуда са заштитним надзором и друге алтернативне кривичне санкције у Кривичном законик у Србије, у: *Алтернативне кривичне санкције*, Београд, 2018, стр. 88.

У кривичном праву је правно-догматски и криминално-политички спорно кажњавање припремних радњи. У принципу, треба веома ретко и изузетно прибегавати кривичноправној заштити тзв. удаљених угрожавања заштитног објекта. Основни критеријуми јесу: вредност заштитног објекта и интензитет његовог угрожавања. Овде је, као и у много других случајева, тешко одредити прецизно у чему се припремне радње састоје тј. поставити границу између припремних радњи и радње извршења. У општем делу је постојала једна општа дефиниција припремних радњи али су јој се, са аспекта начела законитости (*lex certa*), могли упутити бројни приговори. Управо зато, ова законска одредба више није предвиђена у Општем делу КЗ. Када се прописује општи појам припремних радњи заједнички за сва кривична дела то нужно води повреди начела одређености. Због тога је законодавац сигнализирао, укидањем такве одредбе, да уколико је потребно кажњавати за припремне радње за поједина кривична дела оне треба да се пропишу као посебно кривично дело, односно посебан облик кривичног дела које се припрема. Сада у посебном делу имамо кажњавање за припремање као самостално кривично дело, што је криминално-политички неспорно, и као једну недоследност законодавца код већине кривичних дела против уставног уређења и безбедности РС предвиђа се и кажњавање за припремне радње које нису код сваког кривичног дела прецизиране као посебно кривично дело, већ се то чини у једном заједничком члану. То је поново учињено на уопштен начин са коришћењем формулације члана 18, раније важећег Основног кривичног закона који је престао да важи доношењем Кривичног законика Србије, с тим што се уз четири групе припремних радњи додаје и пета специфична за ова кривична дела. Такође, ЗИД КЗ из 2016³⁹ инкриминише припремне радње за кривично дело тероризма на сличан начин као што је то учињено за кривична дела против уставног уређења и безбедности Србије. Јасно је, дакле, да изостављањем опште одредбе нема ни правног основа за законодавца да у посебном делу предвиди кажњивост за припремање одређених кривичних дела, а да притом не прецизира у чему се састоји то припремање. Ту настају проблеми. Радња извршења кривичног дела убиства одређена је на последичан начин, тако да је врло тешко одредити када једна радња представља припремну радњу за касније недефинисану радњу којом ће се извршити кривично дело.⁴⁰ Одавно смо скренули пажњу на тај проблем и указали на могуће проблеме.⁴¹ Већина припремних радњи које помиње законодавац у ставу 2. члана 114. је већ обухваћена другим кривичним делима. Оно што није „покривено“ другим кривичним делима, али што се није могло прецизније одредити, па стога није сасвим у складу са постулатом *lex certa*, јесте предузимање неке друге радње којом се стварају услови за непосредно извршење кривичног дела убиства.⁴²

39 Службени гласник РС, бр. 94/16.

40 Љ. Лазаревић, *Убиства у јурословенском кривичном законодавству – de lege lata и de lege ferenda*, Будва, 2000, стр. 7.

41 Д. Коларић, *Кривично дело убиства*, Београд, 2008, стр. 381.

42 *Кривични законик*, Службени гласник, Београд, 2019, предговор и регистар - 3. Стојановић, стр. 44.

Прогањање је нашло своје место у КЗ 2016. године као резултат усаглашавања са ратификованом Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција). Она у делу који се односи на материјално кривично право садржи углавном унификоване синтагме по којима се стране уговорнице „обавезују“ да предузму неопходне законодавне или друге мере и обезбеде да понашање, које се састоји у ..., буде инкриминисано. Након ратификације ове Конвенције актуелизоване су расправе о новим кривичним делима која треба прописати у КЗ-у. Из тих разлога ЗИД КЗ из 2016. прописује неколико нових кривичних дела и то: сакаћење женског полног органа; прогањање; полно узнемиравање и принудно закључење брака.

За увођење кривичног дела прогањање које предвиђа Истанбулска конвенција постоје одређени криминално-политички аргументи чак и да нема обавезе која произлази из ратификованог међународног уговора. Реч је о понашању које озбиљно може да угрози психички интегритет жртве, а уперено је против основних слобода и права човека. Имајући у виду да се ради о сложеном понашању, које не тако ретко показује и психотичне карактеристике, његово кривичноправно сузбијање је још сложеније. Основни проблем јесте како законским описом адекватно обухватити овај феномен. Искуства у земљама које су увеле ово кривично дело (Немачка, Италија, Аустрија) не охрабрују. С једне стране, приликом прописивања бића кривичног дела доводи се у питање начело одређености, док се с друге не постиже заштита жртве. То указује на потребу једног веома озбиљног приступа приликом формулисања законског описа овог кривичног дела.⁴³ Законодавац 2016. године није успео да побегне од широке формулације овог кривичног дела и нарушавања принципа *lex certa*. Према решењу из 2016. године дело чини лице које у току одређеног временског периода: 1) друго лице неовлашћено прати или предузима друге радње у циљу физичког приближавања том лицу противно његовој вољи; 2) противно вољи другог лица настоји да са њим успостави контакт непосредно, преко трећег лица или путем средстава комуникације; 3) злоупотребљава податке о личности другог лица или њему блиског лица ради нуђења робе или услуга; 4) прети нападом на живот, тело или слободу другог лица или њему блиског лица; 5) предузима друге сличне радње на начин који може осетно да угрози лични живот лица према коме се радње предузимају. Тежи облици би постојали када је изазвана опасност по живот, здравље или тело лица према коме је дело извршено или њему блиског лица или ако је услед дела из става 1. овог члана наступила смрт другог лица или њему блиског лица.

Објашњавајући појам прогањања, у ставу 1. тачка 5. предложеног новог члана 138а КЗ, законодавац, поред набројаних радњи у прве четири тачке, наводи да прогањање представљају „и друге сличне радње“. То је оно што је најпроблематичније и у супротности је са начелом законитости. Важно

43 З.Стојановић, Усаглашавање КЗ Србије са Истанбулском конвенцијом, у: *Доминантни правци развоја кривичног законодавства и други актуелна питања у правном систему Србије*, Копаоник, 2016, стр. 27.

је истаћи да је Нацрт ЗИД КЗ из 2016. код одређења начина извршења кривичног дела садржао реч „упорно“ (лице које у току одређеног временског периода упорно), али се она омашком, приликом усвајања амандмана у скупштини, изгубила па је законодавац поново интервенисао 2019. године када је додата реч упорно која је важно обележје дела. Такође, у тачки 3. става 1. реч „нуђења“ је замењена са речју „наручивања“.

Код кривичног дела из члана 246. КЗ неовлашћена продаја и стављање у промет опојних дрога и кривичног дела из члана 247. омогућавање уживања опојних дрога додати су нови квалификовани облици у циљу усаглашавања са Оквирном одлуком ЕУ⁴⁴ који постоје ако неко продаје, нуди на продају или без накнаде ради даљег стављања у промет даје опојне дроге малолетном лицу, душевно болесном лицу, лицу које је привремено душевно поремећено, лицу које је теже душевно заостало или лицу које се лечи од зависности од опојних дрога, или ако ставља у промет опојну дрогу помешану са супстанцом која може довести до тешког нарушавања здравља, или ко изврши дело из става 1. овог члана у установи образовања и васпитања или у њеној непосредној близини или установи за извршење кривичних санкција или у јавном локалу или на јавној приредби, или ако дело из ст. 1. и 2. овог члана учини службено лице, лекар, социјални радник, свештеник или лице запослено у установи образовања и васпитања, искоришћавањем свог положаја или ко за извршење тог дела користи малолетно лице.

ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Оштра, широка и неселективна (или селективна у негативном смислу) кривичноправна репресија којој законодавац у новије време све чешће прибегава, често уз подршку недовољно обавештене јавности којом се може манипулисати (али не у недоглед, јер то постаје политички „истрошена“ тема), по правилу, не погађа свој прави циљ. Чак и ако би претерана кривичноправна репресија довела до краткотрајних позитивних резултата на плану сузбијања криминалитета, штета коју би грађани, па и друштво у целини имали од једног изразито репресивног приступа била би вишеструка. Задатак је науке кривичног права да указује и залаже се за исправна решења која ће водити једном истовремено и бољем и ефикаснијем кривичном праву. Савремена наука кривичног права се све више интернационализује и преко ње би требало вршити утицај и на усвајање одређених решења у оквиру националног кривичног законодавства. То је пожељнији пут од интернационализације кривичног права путем утицаја међународних организација и међународних уговора који не воде увек рачуна о кривичноправним стандардима као и могућностима кривичног права уопште. Међутим, није тешко констатовати да је кривично законодавство данас много више под утицајем

44 COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2004/757/JHA of 25 october 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking.

политике него науке. Иако се данас може говорити и о универзалној науци кривичног права чији ставови нису условљени оваквим или онаквим позитивноправним решењем у законодавству одређене земље, тенденције које су се у новије време појавиле у законодавству већине земаља не заснивају се на тим ставовима, а често су и у супротности са њима. То се пре свега односи на константно ширење и заштравање кривичноправне репресије.⁴⁵

45 З. Стојановић, Д. Коларић, Савремене тенденције у науци кривичног права и кривично законодавство Србије, Српска политичка мисао, бр. 3/2015, стр. 122-133.

др Јован Ђирић
судија Уставног суда, Република Србија

МЕДИЈИ И КРИМИНАЛИТЕТ¹

Данас готово да нема области друштвеног живота у којем медији немају своју значајну улогу. Тако је и када говоримо о праву, чини се нарочито кривичном праву. Једноставно речено, право није само оно што је написано у законима. Процес примене закона не зависи само од онога што пише у праву. Исто тако, могли бисмо рећи да и сам процес доношења закона зависи не само од тога шта правници кажу, како неке законске одредбе треба да изгледају. У ствари, политичари, чланови Парламента су ти који праве право имајући у виду различите политичке аспекте и пре свега то шта ће гласачи рећи. Они увек морају имати у виду шта обични људи мисле о неком проблему. Имајући то у виду, долазимо до утицаја медија на обликовање јавног мњења. То јавно мњење може утицати на један појединачни случај, али и на целокупно право.

Сваки закон регулише процедуру по којој судија треба да поступа да би донео праву одлуку. Међутим, доношење одлука није само математички процес у којем је А једнако Б, а затим Б једнако Ц, те на крају А једнако Ц. Ако би се тако резоновало, могло би се рећи да је за доброг правника довољно да зна само право, односно оно што пише у закону, без да познаје психологију, социологију, политику, економију, историју, итд. Гледајући из те перспективе, најбољи правник био би компјутер. Ипак, процес доношења одлука је један психолошки процес који зависи не само од правних правила, од тога шта каже право, већ исто тако и од многих психолошких и социјалних чинилаца.² Сваки закон је једно опште правило, али у животу, у стварности, има много различитих друштвених ситуација и чинилаца на које једно опште правило не може бити примењено, поготову не примењено на прави начин.³ Тако се може говорити о неким изванправним утицајима на (казнену, али и не само казнену) политику судова.⁴ Један од таквих

1 Насловљени рад представља реферат саопштен на конференцији „Criminalisation – Ideas and Restrictions”, одржаној у Варшави, 21-22. новембра 2019. године, у организацији Уставног суда, поводом стогодишњице од оснивања Комисије која је радила на кодификацији кривичног права Пољске.

2 Роланд Грасбергер: „Психологија кривичног поступка“ (превод са немачког), Сарајево 1958. стр. 55-60.

3 Аристотел: „Никомахова етика“ (превод са грчког), Београд, 1970, стр. 120-121.

4 Јован Ђирић, „Друштвени утицаји на казнену политику судова“, Београд, 2001.

изванправних утицаја, чинилаца јесте и јавно мњење. Лако би било рећи да један судија не би требало да размишља о јавном мњењу, али... Судија уопште не мора бити свестан јавног мњења, просто зато што се то јавно мњење обично налази негде у судијиној подсвести. То јавно мњење у том смислу може имати један подсвесни утицај на процес доношења одлука. Такође би у том смислу требало поменути и судијино разумевање морала и традиције. То такође може имати важну улогу у сваком процесу одлучивања. У том смислу се ту такође може говорити и о улози мас-медија.

Обично се каже како су медији и новинари „седма сила“, мада се понекад, данас чак врло често, чини као да су „прва сила“. Медији и посебно оно што се назива „жута штампа“, могу припремити атмосферу чак и за започињање различитих ратова, као што је то био случај у рату између САД и Шпаније око Кубе, с краја XIX века.⁵ Мора се такође поменути и пропаганда британских медија у 1914-1915. години, а против Немаца и њихових злочина над цивилима, децом, чак и дебама, учињеним у Белгији.⁶ Захваљујући тој пропаганди, британска јавност и пропаганда била је спремна, тј. припремљена за учешће у Првом светском рату. Ако су дакле медији и новинари способни да направе или припреме чак и рат, шта тек рећи о могућностима и способностима да направе атмосферу линча у једном конкретном кривичном случају, или да направе атмосферу за увођење неких нових мера, неких нових, строжијих санкција у кривичном законодавству.

Може се констатовати да у данашњем свету медији могу имати директног и индиректног утицаја у различитим областима, укључујући ту и право и рад правосуђа. Када говоримо о утицају медија у области кривичног права (правосуђа) морамо поменути случај Емила Зола и Алфреда Драјфуса с краја XIX века. Емил Зола, истакнути француски књижевник написао је отворено писмо у којем је оптужио француску владу за анти-семитизам. То писмо је било штампано на насловној страни тада врло познатих и популарних новина под насловом „J'accuse“ („Оптужујем“). У том чланку Зола је посебно истицао судске грешке и недостатак доказа у случају Драјфус. Реакција јавности је била врло бурна, па је из тог разлога Зола био оптужен и проглашен кривим за кривично дело клевете. Тако је Зола био приморан да побегне у Енглеску, одакле се вратио годину дана након што је Драјфус на крају ипак био ослобођен, односно онда када се показало и доказало да је све оно што је Зола писао, било тачно.⁷ Може се дакле рећи да је у том случају то био позитиван утицај медија на суд, мада се такође може говорити и о неким негативним утицајима медија на суд. Тако се током историје формирао један посебан појам – термин у негативном смислу те речи – „суђење путем медија“. Тај појам, тај феномен, карактеристичан је

5 Роман Балвановић, „Кубански рат за независност и амерички интервенционизам“, у „Куба на размеђу другог и трећег миленијума“, Београд, 2006, пп. 66-67.

6 Александар Јазић, „Пропаганда у Великој Британији према домаћем становништву на почетку и током Првог светског рата“, у: „Сто година од почетка Првог светског рата – историјске и правне студије“, Институт за упоредно право, Београд, пп. 491-500.

7 www.en.wikipedia.org/wiki/J%27Accuse...! (29. X 2019)

за кршење презумпције невиности. Тако је на пример било у случају који је доспео до Европског суда за људска права у Стразбуру, у случају *Ribenmont v. France* (App. 15175/89), када је била прекршена презумпција невиности на конференцији за штампу коју је одржао тадашњи француски министар унутрашњих послова. Кршење презумпције невиности на тај и такав начин јесте честа појава свуда у свету, укључујући ту и Европу, а све то поготову када постоји знатно интересовање јавности за један случај.⁸ То интересовање јавности расте када један случај бива медијски праћен. У сваком случају, снага медија је данас очигледна, те у том смислу овде треба пре свега поминути случај америчког глумца Роска Арбуклеа, када је тај термин и настао, односно био формиран.

Роско Арбукле је рођен 1887 и постао је врло познат глумац у немим филмовима, с почетка XX века. Имао је изузетну каријеру и зарадио је врло много новца, неки кажу чак тада и више него Чарли Чаплин. Године 1921. он је са неколико својих пријатеља отишао на одмор у Сан Франциско. У том друштву налазило се и неколико жена, које су такође биле позване да им се придруже, па међу њима и 26-годишња Вирџинија Рејп, која је требала да са Арбуклеом проведе једну ноћ у соби. Ујутро, након прве ноћи, она је међутим била пронађена мртва. Полиција и тужилаштво су тада рекли да је она била силована, а да је смрт наступила као последица тога, односно повреда изазваних силовањем. Сам јавни тужилац Сан Франциска био је човек са врло великим политичким амбицијама, који је био планирао да уђе у изборну трку за гувернера. У том смислу, он је вршио притиске на сведоке како би они дали лажне изјаве. Он је томе придегао пошто је у најширој јавности створен утисак да је Арбукле крив, пре свега зато што је Арбукле био богат и славан, а људи најчешће баш и не воле богате и славне. Обични људи врло често уживају у томе да виде богате и славне како су оптужени и осуђени. Тада медији могу играти и обично и играју важну улогу. Суђење Арбуклеу био је главни медијски догађај тога времена. У тим медијским интерпретацијама, Арбукле је био приказан као лош момак који заслужује да буде осуђен. Вилијам Рандолф Херст, власник највећих новина у САД, експлоатисао је овај случај на врло сензационалистички начин. Прича је била стално на насловним странама „жуте штампе“, која га је представљала као силоватеља. Херст је касније признао да је тада та прича, тај скандал, да је све то продало више новина него било који други догађај још од потапања брода Лузитанија на почетку Првог светског рата. Многе друштвене групе које су заговарале строги морал у то доба, отворено су заговарале смртну казну за Арбуклеа. На крају се случај разрешио на тај начин што су тужиочеве сведоци признали да су били под притиском да дају лажне исказе и да тако оптуже Арбуклеа, те да је све било исфабриковано, нарочито од стране медија. На самом суду, Арбукле је био ослобођен, али је тај случај уништио пре свега његову каријеру, али и читав његов лични

8 www.fairtrials.org/innocent-until-proven-guilty-presumption-of-innocence-regularly-violated-across-globe (1. XI 2019)

живот. Након свега, он се развео, постао је алкохоличар и након свега тога није снимии нити један филм. Умро је почетком тридесетих, сиромашан и потпуно заборављен. То суђење уништило је све у Ардуклеовом животу. У сваком случају то је био први случај нечега што је касније називано „суђење путем медија“ („trial by media“).⁹

У бившој Југославији, после Другог светског рата, такође се догодио један интересантан случај „суђења путем медија“ („trial by media“). Реч је о случају „ГРАНАП“. „ГРАНАП“ је био државно предузеће и 1947. године тројица ГРАНАПОВИХ директора била су оптужена за неки економски криминал. То је био један од првих случајева корупције у социјалистичкој Југославији и управо због тога случај је привукао значајну пажњу најшире јавности у земљи. У првом степену суд је двојицу оптужених ослободио кривице, а трећем је изрекао условну осуду. Али, ту се читав случај није завршио. Тадашњи комунистички политичар Милован Ђилас, који је касније постао врло познати дисидент и борац за либерализам, написао је, потписавши се не као политичар, већ као грађанин, али сви су знали о коме се ради, па је то било одштампано на насловној страни „Политике“, тада најзначајнијих новина, чланак у којем је рекао да не прихвата такву правду и такве судије које су такву правду изрекле. Након тога, судије које су судиле у првом степену смењене су, изгубиле су посао, а на новом суђењу које је након тога поново било организовано, двојица оптужених директора били су осуђени чак на смртну казну.¹⁰

Случај Ардукле, баш као и случај „ГРАНАП“ из бивше Југославије, или случај *De Ribentont* из Француске био је случај када је утицај мас-медија остао на индивидуалном нивоу у смислу кршења презумпције невиности оптуженог. Морамо међутим имати у виду и неке случајеве када су мас-медији утицали на писање, тј. прављење самог права, самог закона.

Један недавни догађај у Белгији заслужује да овде буде посебно поменут. Ради се о случају Белгијанца Марка Дитруа. Тај случај узбуркао је јавност, не само у Белгији, већ у читавој Европи. Августа 1996. године две девојчице су биле ослобођене из подрума куће Марка Дитруа у Белгији. Друге четири девојчице, односно њихови лешеви пронађене су закопане на различитим локацијама на Дитровом имању. У први мах су Белгијанци били веома људи на самог Дитруа, али је њихов бес убрзо био усмерен на полицију, Министарство правде, као и политичаре уопште. Белгијанци су кривили полицију и Владу за лошу истрагу и пропуштање да се раније ухапси Дитру, што му је омогућило да убије четири своје жртве. Двадесетог октобра те 1996. године око 300.000 људи, или скоро 3 одсто белгијске популације, марширало је улицама Брисела. Те демонстрације су назване „Бели марш“ због тога што је сваки учесник тог марша носио нешто бело: балон, мараму, шал, или нешто слично. Белгијско јавно мњење је инсистирало на томе да нешто треба мењати у Белгији и њеном правном систему, односно да полиција мора да

9 Јован Ђирић, „Правосуђе и медији“ у: „Криминалитет у транзицији: феноменологија, превенција и државна реакција“, Београд, 2007, стр. 219-238.

10 Иван Јанковић, „Смрт у присуству власти“, Београд, 1985, пп. 122-123.

обрати више пажње на децу као жртве. Један захтев је био и то да се поново уведе смртна казна у Белгији.¹¹ Јавност наине увек мисли да казне решавају све. Белгијски законодавац се у овом случају одупрео овим притисцима и захтевима за увођење смртне казне. Али, тај случај нам истовремено ипак показује како, тј. колико притисак јавности може бити снажан. То је нешто што увек треба имати у виду.

Нешто слично догодило се и у Србији у лето 2014. Једна петнаестогодишња девојчица је била силована и убијена на северу Србије. Та девојчица са нежним и невиним дечијим осмехом дотакла је душу и осећања свих људи у Србији. Сви су били шокирани. Истрага је трајала свега неколико дана и учинилац овог страшног злочина био је откривен и ухапшен. У међувремену, све новине су биле пуне прича о том злочину и пуне слика те девојчице. Чак је и програм државне телевизије, у ударном термину вечерњих вести, био заустављан да би се приказале сцене са сахране дотичне девојчице, а неколико дана касније све телевизије су преносиле конференцију за штампу министра унутрашњих послова када је он саопштио да је учинилац тог гнусног дела ухапшен. Након тога, отац те девојчице – жртве основао је фондацију која је имала за циљ да се измени Кривични законик Србије. Сакупио је више од сто хиљада гласова – потписа, обичних људи који су подржали његову идеју за променом Кривичног законика. Захваљујући томе, у правни систем Србије уведена је нова санкција која до тада није постојала, доживотни затвор, доживотни затвор без могућности условног отпуста. Није било ниједног правника који би имао снаге и храбрости да се суочи са оцем дотичне жртве и да покуша да му објасни неке правне аспекте и проблеме а у вези те нове санкције. Без жеље да коментаришемо нова решења у српском КЗ-у, мора се рећи да је овде очигледно како један случај, један злочин може утицати на читав законодавни процес.

Могло би се констатовати да је овде реч о законодавству путем медија, као што смо говорили о суђењу путем медија. У суштини овде је реч о једном посебном појму социолошком и криминолошком концепту моралне панике. Тај појам (концепт) заслужује да овде буде објашњен са мало више речи. Ради се о извештавању медија када је реч о криминалу. У том смислу често се може догодити да извештавање тек само о чињеницама може бити довољно да произведе страх међу људима, чак и панику. Морална паника значи да законодавна реакција није у пропорцији са стварним друштвеним проблемима. С тим у вези, социолог Стенли Коен је говорио да је морална паника добар пример како друштвена реакција на девијације може у ствари појачати саме те девијације.¹² Строга друштвена реакција у форми строгих казни често не доприноси смиривању друштвених односа, већ напротив. Догађа се да буде управо обрнуто: снажна друштвена реакција може испровоцирати снажну реакцију делинквената, нарочито реакцију младих делинквената.

11 Јован Ђурић, „Правосуђе и притисци јавности“, in: „Реформа кривичног права“, Копаоник 2014, стр. 199-212.

12 Stanley Cohen - Folk Devils and Moral Panic, - www.ukdataservice.ac.uk/media/355700/folkdevilsdevianceandmoralpanics.pdf

Уобичајени су примери моралне панике када се ради о сексуалним кривичним делима. Проблеми сексуалних злоупотреба деце, на пример, нису тако значајни ако имамо у виду статистичке податке у Србији. Могло би се рећи да Србија није земља која се суочава са значајнијим проблемом криминалитета, осим када је реч о корупцији, али су људи у Србији знатно уплашени од криминала. Тај страх су у доброј мери направили медији. Неки ретки примери сексуалних деликата обично остављају утисак и веровање у најширој јавности да је веома распрострањена злоупотреба деце од стране педофила предатора. Обични људи не познају стварност и статистичке податке, они верују у оно што прочитају у новинама или виде на телевизији. Медији имају своју посебну психологију¹³ и свој посебан начин функционисања. Веома често медији инсистирају на неким посебним детаљима који провоцирају посебне емоције конзументата медија. Замислимо у том смислу једну саобраћајну несрећу у којој се као жртва појављује неко дете. Медији, преваходно телевизија, могу искористити ту ситуацију да на тв-екранима прикажу лутку, или лопту, или чак и ципелу дотичног детета. Такве слике обично говоре више од хиљаду речи. Оне изазивају тугу, сажаљења, бес и жељу за осветом у најширој јавности. Али, не мора се радити само о сликама. Понекад и писани текст може имати сличан ефекат. Замислимо причу о једном сиромашном човеку који је жртва злочина који је извео неко ко није сиромашан, већ управо богат. У таквој причи, ви читаоцима те приче можете сугерисати много различитих предрасуда

Понекад не мора бити неопходно да се догоди неки случај тешког криминала. Неки лак случај неког лаког кривичног дела такође може привући знатну пажњу јавног мњења. Ово поготову ако медији много и често пишу о криминалу. На пример џепарење, џепне крађе. То није тежак криминал као што су убиства и силовања, али чињеница је да свако може бити жртва џепарења, поготову старији људи. Припадници старије генерације обично нису жртве сексуалних кривичних дела, те их то не мора много занимати, али могу бити, а најчешће и јесу жртве џепарења. Људи обично виде саме себе и своју сопствену ситуацију. У том смислу старији људи су знатно пријемчивији за на пример приче о џепарењу, него за приче о неким другим кривичним делима. Било како било, тек приче о криминалу могу бити врло интересантне и могу привлачити пажњу читалаца новина. Тада се на крају свих тих прича о криминалу појављују различити квази-експерти и политичари који нуде брза и једноставна решења, а такви експерти се појављују и у различитим телевизијским емисијама и телевизијским програмима. Ми наравно знамо да не постоје брза и једноставна решења за било који друштвени проблем, а посебно када је реч о криминалитету. Ипак, обични људи често верују да су строге казне најбољи начин за решавање свих проблема, као и за превенцију сваке врсте девијантног понашања¹⁴

13 Дејвид Џајлс, „Психологија медија“ (превод са енглеског), Нови Сад, 2011, пп. 252.

14 Зоран Стојановић, „Генерална превенција и заштитна функција кривичног права“, „Анали Правног факултета у Београду“, у част академика професора Милана Милутиновића, бр. 1-2/1994.

Правници, као и други истраживачи друштвених феномена, врло добро знају да нема брзих решења, исто као што знају да је моћ казне ипак врло ограничена. Међутим, обични људи, нарочито старији људи, су гласачи на политичким изборима, па у таквој ситуацији политичари тим обичним, најчешће старијим, неуким, али и конзервативним грађанима, гласачима, нуде једноставна решења у форми строгих казни. У својој политичкој борби, политичари из опозиције обично могу употребљавати флоскулу: „када дођемо на власт, ми ћемо построжити законе...“, а на то ће им одговорити политичари који се већ налазе на власти: „променићемо закон у наредних неколико месеци...“ Тако се заправо догађа да политичари увек имају један те исти одговор: строге казне, без било каквог оправдања и без било какве милости за учиниоце кривичних дела. Проблем међутим може бити врло изражен када је реч о младим људима. Наиме, млади људи заслужују већи степен разумевања него други, али са начином размишљања да нема никаквог оправдања и разумевања за криминал и учиниоце кривичних дела, да казне морају бити што је могуће строже, млади људи просто бивају даље гурнути у криминал и са оне друге стране закона.

Ситуација у вези са фудбалским хулиганима такође је ту врло интересантна. У питању је један глобални феномен који постоји свуда у свету. Просто, нека врста моде, а мода и криминалитет могу бити врло повезани, нарочито путем медија. Када год много говорите и пишете о некој негативној појави, ви на неки начин правите неку врсту пропаганде и промоције те појаве, тог негативног понашања. Млади људи, фудбалски навијачи гледају на телевизији различите заставе, упаљене бакље и сценографију на великим стадионима у свету и онда и они покушавају да имитирају то што виде на телевизији. Све то са фудбалским навијачима и њиховим недоличним понашањем јесте најбоља могућа потврда познате теорије чувеног француског криминолога из XIX века Габријела Тардеа, а реч је о теорији имитирања.¹⁵ Навијачи из Србије имитирају навијаче из Енглеске, а навијачи из Пољске имитирају навијаче из Немачке. Ствар се даље шири, па навијачи из неких мањих места имитирају навијаче из Београда. Понекад су чак и песме које се певају на различитим стадионима у различитим земљама и у различитим градовима, у ствари истоветне. Улога медија је ту врло изразита, те и о томе ваља размишљати када говоримо о општој теми „медији и криминалитет“.

Са друге стране јесте тачно да новине и телевизија стално упозоравају и говоре о фудбалском хулиганизму у негативном контексту, о томе да је то нешто врло лоше, али, ипак на један индиректан начин медији врше промоцију тог негативног понашања. Једноставно се може рећи да није најбољи начин уколико младим људима непрестано држите моралне придице о томе да нешто није добро. То може имати сасвим супротан, негативан ефекат просто зато што су млади људи увек спремни на својеврсну побуну, отпор и негирање друштвених вредности. Можда најбољи пример за такву

15 Gabriel Tarde; - On Communication and Social Influence: Selected Papers; - University of Chicago Press, reprint edition, 2011. pp. 120-129.

негацију стандардних друштвених вредности јесу употреба и злоупотреба дрога. Злоупотреба дрога међу младим људима је такође добар пример, добра потврда за малопре помињану теорију имитације. Млади људи данас носе исту одећу, слушају исту врсту музике, имају исте идоле и верују у исте вредности. Није ни потребно у вези са тим, посебно истицати каква је и колика је улога медија у промоцији тих вредности у промоцији данашње поп-културе, а што све може бити врло повезано са дрогом и употребом дроге. Са друге стране, заиста се може рећи да мас-медији о злоупотребама дроге говоре у негативном смислу. Међутим није добро и нема ефекта ако ви кажете, ако ви некеме упутите поруку: „немој то да радиш, то штети твоме здрављу“. Боље је уколико не кажете „НЕ“, већ уколико кажете „ДА“. Боље је рећи „уради“, него рећи „немој да радиш“. Уосталом, медијска порука која је имала врло много успеха када је реч о „nike-u“ гласила је „just do it“. Медијска порука која је увек и једино заснована на једном „НЕ“ нема правог ефекта на понашање младих људи који су увек спремни да имитирају, било да је реч о фудбалском хулиганизму, било да је реч о злоупотребама дроге. Било како било, тек и овде се може врло очито сагледати колико је велика улога медија у директном и индиректном промовисању друштвених вредности, друштвеног понашања и криминалитета. И овде се веза између медија и криминалитета врло изразито успоставља.

Такође бисмо овде могли да говоримо и о утицајима медија на сведоке. Када сведоче на суду, питање које се поставља јесте да ли они говоре – сведоче о ономе што су у реалности заиста видели или можда о ономе што су прочитачи у новинама, односно видели на ТВ. Ради се о људској сугестивности, сугестивности коју данашњи медији могу, а најчешће и умеју веома много и успешно да користе, те да утичу на конзументе медија, па и на сведоке, који резонују по систему: „видео сам својим очима“, а у ствари, уистину – видео сам на ТВ. Све у свему, између медија и криминалитета постоји значајна повезаност и ми смо у овом тексту покушали да укажемо на неке од потенцијалних проблема. У питању је суђење путем медија, али исто тако и ширење моралне панике, тј. нешто што смо ми покушали да назовемо законодавство путем медија. Ту је и имитација и њен медијски криминолошки утицај, а исто тако и потенцијални утицаји на сведоке. Посебан проблем могу бити и лажне вести, тзв. fake news, где је такође утицај медија врло изразит. Феномен лажних вести без медија и медијске подршке готово не би ни могао да постоји. О свим тим проблемима, у ствари о односу феномена медија и феномена криминалитета, желели смо да кажемо неколико речи у овом чланку.

др Тијана Шурлан
судија Уставног суда, Република Србија*

ПРИМЕНА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ¹

Садржај:

1. Увод
2. Хијерархија извора права
3. Јуриспруденција Уставног суда
 - 3.1. Релевантни примери јуриспруденције Уставног суда
 - 3.2. Оцена приступа Уставног суда
4. Примена међународног права у поступању Европског суда за људска права
 - 4.1. Право примењиво у поступцима пред међународним судовима
 - 4.2. Релевантни примери јуриспруденције Европског суда за људска права
 - 4.3. Оцена приступа Европског суда за људска права
5. Закључак

1. УВОД

Примена релевантних правних норми, поштујући хијерархијски положај извора права, као свој фундаментални *џелос* има конзистентност одлучивања.² Конзистентност одлучивања, чешће означена као правна сигурност, манифестација је деловања принципа владавине права, есенцијалног правног принципа на коме почива свеукупно право, али и правда.³ Конзистентност у одлучивању стална је тема за све оне који право примењују, но за уставни суд, као последњу инстанцу у низу одлучивања, посебно значајна, јер више од других мора водити рачуна о примени целокупног права којим

* Ауторка је ванредни професор међународног јавног права на Криминалистичко-полицијском универзитету и судија Уставног суда Републике Србије.

1 Рад је презентован на Научној конференцији „Уставна жалба у Републици Србији – димети и ограничења“, одржаној у Београду, 29. новембра 2019. године. Објављен је под идентичним насловом у зборнику радова: Един Шарчевић, Дарко Симовић (ур.), „Уставна жалба у правном систему Србије“, Фондација Центра за јавно право, Сарајево 2019, стр. 219-255. Рад се објављује уз изричиту сагласност Фондације Центра за јавно право.

2 N. Engstad, Consistency of the case law as a prerequisite to legal certainty: European and national perspectives, introduction by the President of the Council of Europe's Consultative Council of European Judges (CCJE) at the High-Level Conference on the Harmonisation of Case Law and Judicial Practice, Athens, 29 September 2017.

3 Д. Аврамовић, Устав Републике Србије из 2006. године и начело правне државе – мит или истина?, *Српска политичка мисао*, посебно издање бр. 1, Београд 2017, сс. 47-65.

је обавезана држава и које у целини чини њен правни поредак. Судије редовних судова могу се задовољити применом „само“ закона, не узимајући у разматрање хијерархијски више изворе права. Иако је и за редовне судове устав такође извор права (члан 145. став 2. Устава Републике Србије), ослањање „само“ на законе сматра се довољним, посредством претпоставке уставности закона.⁴ Општост и апстрактност уставних одредаба, сматра се да је превазиђена законским нормама, те да нема потребе освртати се на опште и хијерархијски више норме, када су оне разрађене, прецизиране и операционализоване законима. У овако приказаној уобичајеној формули судијског резоновања међународно право, по правилу, нема своје место. Изузетак чини Европска конвенција о људским правима и основним слободама од 1950. године, односно јуриспруденција Европског суда за људска права (значајно ређе Европске комисије за људска права, а која је иза себе оставила значајну јуриспруденцију) на коју се редовни судови знају позивати.⁵ За потребе уводних напомена корисно је напоменути, у односу на споменуто опаску отклона судова од примене међународног права, покушаје изградње и теоријског образложења непримењивости међународног права, креиране на претпоставци правно-техничке немогућности директне и непосредне примене норми међународног јавног права.⁶ Пукотину у покушају изградње целовитог и логички конзистентног теоријског концепта о немогућности директне примене међународног права, представљају оне међународноправне норме које су директно и непосредно примењиване пред међународним судовима, но како је као међународни суд у нашој јавности препознат примарно Европски суд за људска права, у обзир се узимају ставови овог суда, односно судске праксе овог суда као помоћног извора права. Други међународни судови или надзорна тела по правилу се не препознају, нити се богата пракса примене и тумачења међународноправних норми од стране тих тела узима у обзир.⁷

4 Напомињем да иако изражавање јесте са тенденцијом уопштавања у односу на право као феномен, ипак је формулација реченица карактеристична за правне поретке који припадају континентално правном систему, те се у том смислу и треба разумевати.

5 A. S. Sweet/H. Keller, *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*, u: H. Keller/A. S. Sweet (eds), *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford 2008, ss. 3-26.

6 З. Стојановић, *Међународно кривично право*, Београд 2008, сс. 32-36.

7 Најважнији међународни суд свакако је Међународни суд правде, са богатом праксом примене и тумачења међународног права, као сукцесор Сталног суда међународне правде; занимљив приказ односа између Међународног суда правде и уставног суда је пример Уставног суда Италије, који је усвојио став да пресуду Међународног суда правде не сматра правно обавезујућом – Пресуда бр. 238/2014 од 22.10.2014, доступна на веб страници: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S2382013en.pdf, прочитано 21. 05 2019. Наведена одлука односила се на конкретну пресуду Међународног суда правде од 3.2.2012. године у предмету *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy, Greece Intervening)*, а поводом примене обичајног правног правила у погледу имунитета државе, односно немогућности да процесуирања суверене државе пред националним судом. С обзиром на не мали број поступака који су пред италијанским судовима текли против Немачке, а поводом наδοкаде штете проистекле из Другог светског рата, Италија се борила за право да настави са поступцима. Овај пример директно показује различито разумевање института међународног права И тумачење

Приказани резон могао би се сматрати као прихватљив за редовне судове. Уставни суд међутим има другачији положај у правном систему државе, те би стога и резонување судија уставних судова морало бити усклађено са циљем и задатком постављеним пред уставни суд.⁸ За потребе увода довољно је напоменути да Уставни суд Републике Србије, с обзиром на своју традиционалну надлежност оцене уставности закона, није везан претпоставком уставности закона, напротив - и сам може покренути поступак. С друге стране, у поступку по уставној жалби Уставни суд штити људска права, следећи усмерење шта се подразумева под људским правима дато у Уставу (члан 18. став 2), а којим су обухваћена не само уставна и законска решења, већ и међународноправна. *Ergo*, како структура извора права српског правног система не почива искључиво на релацији уставно право – законско право, овај рад усмерен је ка разматрању примене међународног права, са суженим фокусом на поступке у којима се одлучује по уставним жалбама.

У структури рада, као референти систем, биће коришћен резон и метод Европског суда за људска права, као суда већ окарактерисаног у претходним редовима уводних напомена, чији се ставови поштују и преузимају и од стране редовних судова и од стране уставних судова.⁹ С обзиром на обим рада, није било простора приступити упоредноправној анализи, а што би свакако било корисно и занимљиво. Такође, на овом месту износим и додатно појашњење у односу на неминовну нецеловитост приказа праксе Уставног суда, односно немогућности посвећивања пажње свим људским правима дефинисаним у Уставу. Приказ је заснован на избору оних права, односно оних одлука које су репрезентативне, не сматрајући под тиме да су приказане све репрезентативне одлуке, нити сва права. Одређена сужавања неминовна су последица форме научног чланка.

одредбе међународноправног карактера од стране Међународног суда правде и италијанског Уставног суда. Више о последицама одлуке видети у: F. Francioni, From Deference to Disobedience: The Uncertain Fate of Constitutional Court Decision No. 238/2014, *Italian Yearbook of International Law*, 24/2014; P. de Sena, The judgment of the Italian Constitutional Court on State immunity in cases of serious violations of human rights or humanitarian law: a tentative analysis under international law, *Questions of International Law*, 1/2014, ss. 17-31; R. Kunz, The Italian Constitutional Court and “constructive contestation”: A Miscaried Attempt?, *Journal of International Criminal Justice*, 3/2016, ss. 621-627; H. Krieger, Andreas Zimmermann, Sentenza 238/2014 of the Italian Constitutional Court and the International Rule of Law, *KFG Working Paper Series, No. 15, Berlin Potsdam Research Group “The International Rule of Law – Rise or Decline?”*, Berlin, May 2018. Начелну расправу о поштовању пресуда Међународног суда правде видети: C. Schute, *Compliance with Decisions of the International Court of Justice*, Oxford University Press, 2010.

8 Б. Ненадић, О неким аспектима односа уставних и редовних судова, у: Б. Ненадић (пр.), *Уложа и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013.*, Београд 2013, сс. 71-110.

9 И поред несумњивог ослањања на праксу Европског суда за људска права од стране као правилност у раду уставних судова, савремени токови доводе до преиспитивања овог односа, видети: M. Breuer (ed.), *Principled Resistance to ECtHR Judgments – A New Paradigm?*, Springer 2019.

2. ХИЈЕРАХИЈА ИЗВОРА ПРАВА

Правни системи по правилу су вертикални, хијерахизовани. Ово посебно важи за европско-континенталне правне системе, које не карактерише обиље врста извора права, али их карактерише обиље правне регулативе односно правних аката којима се регулишу правни односи. Управо стога пирамидална структура јесте од суштинске важности, јер уноси ред у масу правних аката. Важност пирамидално хијерархизоване структуре огледа се и у чињеници да је она по правилу дефинисана у тексту устава.

Устав Републике Србије сасвим јасно одређује хијерахијску структуру српског правног система. Иако је релевантна уставна одредба насловљена „Хијерархија домаћих и међународних општих правних аката“, из текста члана 194. Устава, лако се уочава да хијерархијски однос није постављен у дуалитету домаће право – међународно право, већ је постављен пирамидално и јединствено. Јасним и изричитим речима исказано је да је Устав највиши правни акт Републике Србије (члан 194. став 2). Хијерархијска позиција у наставку одредбе грађена је по логици супротности односно усклађености са вишим прописом, те се из тако приказаног односа закључује да је на хијерархијски другој позицији међународно право и то у правно-техничком изразу „потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права“. Закони и други општи акти, пошто „морају бити сагласни са Уставом“ (став 3), односно „не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права“ (став 5), долазе на хијерархијску позицију под бројем 3.

Положај међународног права у Уставу је конципиран на два нивоа – положај међународног права у односу на целокупан правни систем, тј. општи ниво (члан 16) и положај међународног права у оквиру материје људских права, тј. посебни ниво (члан 18). Међународно право у изразу „општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори“ опредељено је у односу на целокупан правни систем речима: „саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују“ (члан 16. став 2). Није згорег напоменути и на овом месту да је у ову одредбу унета констатација да потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом, иако се идентична формулација понавља у члану 194. став 4. Додатно треба подвући да је овим приступом направљена нејасна разлика између општеприхваћених правила међународног права и међународних уговора.

Несумњиво је јасно да се под изразом међународни уговори подразумевају сви међународни уговори без разлике да ли су уговори билатерални или мултилатерални, легислативни или контрактuelни, уз додатно прецизирање да су потврђени у предвиђеној процедури националног права. Израз „општеприхваћена правила међународног права“ међутим није јасан, односно термилошки је непостојећи у номенклатури међународног јавног права, те као такав отвара простор за тумачење. Каталог извора међународног права као главне изворе познаје међународне уговоре и међународна обичајна правна правила, а као помоћне изворе општа правна начела призната

од стране просвећених народа, судску праксу и доктрину. У савременом међународном праву овом списку се додају одлуке међународних организација и једностранни акти држава.¹⁰ Каталог међународноправних норми по врстама норми и њиховој правној снази такође не познаје термин „општеприхваћена правила међународног права“. Применом метода тумачења права да се закључити да је појам који је терминолошки у Уставу опредељен као „општеприхваћена правила међународног права“ у терминологији међународног права – међународно обичајно право.¹¹ Стога, судови када примењују међународно право у обавези су да поред потврђених међународних уговора подједнако скрупозно примењују и међународна обичајна правна правила.

Посебни ниво примене међународног права - у односу на људска права, огледа се у његовом учествовању у опредељењу појма људска и мањинска права, као и примене и тумачења људских права. Иако је циљ одредбе члана 18. Устава дефинисање непосредности примене људских права, неопходно је било одредити шта се подразумева под појмом људска права. Устав као људска и мањинска права која се у правном поретку Републике Србије имају применити, не дефинише само она зајемчена Уставом као највишим правним актом Републике Србије, него дефинише и следеће: „људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима“ (члан 18. став 2). Иако Устав под појам људска права подводи уставна, међународна и законска права, ипак разлика међу њима јесте сачувана. Наиме, закони имају несумњиво мању улогу и мањи значај у дефинисању људских права, што је исказано формулацијом: „Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.“ (члан 18. став 2). Наведена формулација има далекосежни значај; он се простира као општем поимању примене права, јасно указује где је дефинисана садржина људских права и каква је улога законских одредаба у материји људских права. Законима се не опредељује садржина људских права, већ начин остваривања дефинисаних уставних и међународних људских права и то под условом да је Уставом то изричито прописано, односно начин остваривања ако је то неопходно због његове природе. Срж наведене формулације почива на опредељивању уставноправне и међународноправне садржине људских права и потенцијалној улози закона у домену примене.

Посебно важан аспект одредбе о непосредности примене људских и мањинских одредаба односи се на аспект њиховог тумачења. Тумачење се врши, *inter alia*, „сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру

10 М. Крећа/Т. Шурлан, *Међународно јавно право*, Београд 2016, сс. 16-18.

11 Т. Шурлан, Ревизија Устава Републике Србије у светлости интернационализације уставног права, у: Е. Шарчевић/Д. Симовић (ур.), *Ревизиона власт у Србији: Процедурални аспекти уставних промена*, Сарајево 2017, сс. 165-195.

њихово спровођење“ (члан 18. став 3). Уставотворац је наведеном формулацијом проширио појам људских права дефинисан у претходном ставу члана 18. Поред извора права, у корпус људских права уведени су стандарди људских и мањинских права, те пракса међународних институција које надзиру спровођење људских права. Наведено проширење је упитно са правно-техничке стране, док је са становишта примене и тумачења људских права значајно и добродошло. Овако конципирана уставна одредба оставља отворен простор ономе ко је примењује и поступа по њој, односно тумачи одредбе људских права, да у процес резоновања уведе, по слободној процени, стандарде и праксу.

Пракса међународних институција које надзиру спровођење људских права, као израз употребљен у члану 18. став 3 Устава, такође широко отвара врата за тумачење употребљених израза – шта се сматра под праксом и које су међународне институције које надзиру спровођење људских права релевантне да креирају „праксу“. Под изразом „међународне институције које надзиру спровођење људских права“ превасходно треба разумети она тела у односу на која је Република Србија јасно прихватила надлежност, односно засновала чланство, те која у својој надлежности имају надзор над спровођењем људских права. Под ову категорију потпадају комитети основани међународним конвенцијама насталим под окриљем Уједињених нација (УН) из области међународних људских права и то: Комитет УН за људска права основан Међународним пактом о грађанским и политичким правима из 1966. године; Комитет УН за економска, социјална и културна права основан Резолуцијом Економско-социјалног савета УН 1985/17 од 28. маја 1985. године; Комитет за елиминисање расне дискриминације основан Конвенцијом о елиминисању свих облика расне дискриминације из 1965. године; Комитет за елиминисање дискриминације жена основан Конвенцијом за елиминисање дискриминације жена из 1979. године; Комитет против мучења основан Конвенцијом против мучења и других свирепих, нечовечних и понижавајућих поступања и кажњавања из 1984. године; Поткомитет за превенцију мучења основан Допунским протоколом за превенцију мучења и другог свирепог, нехуманог и понижавајућег поступања или кажњавања из 2002. године; Комитет о правима детета основан Конвенцијом о правима детета из 1989. године; Комитет за права особа са инвалидитетом основан Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом из 2006. године; Комитет за присилне нестанке основан Међународном конвенцијом за заштиту свих лица од присилних нестанака из 2006. године.

Општи задатак комитета је надзор над спровођењем обавеза преузетих конкретним конвенцијама. Надлежност комитета је разнородна и широка, обавезе држава чланица у односу на комитете су разнородне, те тиме и ставови односно одлуке које комитети усвајају.¹² Користећи правне алате којима располажу, комитети континуирано тумаче људска права, креирајући тиме

12 W. Vandenhoe, *The Procedures before the UN Human Rights Treaty Bodies: Divergence or Convergence*, Intersentia 2004.

и стандарде и праксу међународних институција, како је то формулисано у Уставу Републике Србије.

Један од модалитета рада комитета је индивидуалан и односи се на конкретну државу. Државе су у обавези континуираног извештавања, а комитети у обавези анализе извештаја и формулисања ставова, препорука и закључака, такође у форми извештаја у односу на сваку појединачну државу када поднесе свој извештај.¹³

Комитети поседују и општу надлежност, односно могућност усвајања општих коментара или општих препорука којим се обраћају свим државама чланицама. Општим коментарима комитети дају опсежну анализу дефиниција и формулација људских права датих у конвенцијама.¹⁴

Општи коментари по правилу садрже анализу сваког елемента конкретног људског права, те као такви представљају важан допринос примени, тумачењу и разумевању људских права. Уједно они су и моћна алатка утицаја на поимање људских права, и то не само кроз анализу и тумачење, већ и кроз могућност проширења домаћаја употребљених израза, па чак и кроз увођење нових елемената. С обзиром на то да опште коментаре и препоруке усвајају комитети, састављени од експерата, у теорији је отворено питање легитимности ових аката, њихове правне снаге, правног значаја, домаћаја.¹⁵

Од највећег значаја за развој разумевања људских права свакако су одлуке које комитети доносе по основу индивидуалних представки.¹⁶

Комитет УН за људска права, који има најдужи стаж одлучивања по индивидуалним представкама, у претходним деценијама рада креирао је богату праксу примене и тумачења грађанских и политичких права, али и послужио као модел и извор искуства другим комитетима у поступању са индивидуалним представкама.¹⁷ Комитети се, услед надлежности решавања повреде људских права појединцима, неретко карактеришу као квази-судски органи,¹⁸ акцентујући тиме непостојање правно обавезујуће

13 Постоје три категорије извештаја – иницијални, консекутивни и специјални; иницијални је најсвеобухватнији, потоњи извештаји су у функцији остварења континуитета надзора, видети: W. Kalin, *Examination of State Reports*, u: H. Keller/G. Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press 2012, ss. 16-72.

14 C. Blake, *Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment*, *Center for Human Rights and Global Justice Working Paper*, 17/2008, ss. 2-38.

15 H. Keller/L. Grover, *General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy*, u: H. Keller/G. Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press 2012, ss. 116-198.

16 H. J. Steiner, *Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee*, u: P. Alston/James Crawford (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press 2000.

17 Комитет за људска права је у периоду 1977-2007 примio 1888 предствки у односу на 83 државе чланице. Усвојено је 681 одлука (View), у 543 установљена повреда Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Видети: UN General Assembly, 64th Session, Report of the Human Rights Committee, 1 January 2009, UN Doc A/64/40, vol. I, par. 99. Комитет против муčenja је у периоду 1989-2009 примio 384 предствке у односу на 29 држава чланица. Усвојено је 158 одлука, повреда устврђена у 48 случајева. UN GA, 64th Session. Report of the Committee against Torture, 28 September 2009, UN Doc. A/64/44, par. 79.

18 T. Šurlan, Rad Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena – nadzorne ili kvazi-sudske funkcije, *NBP-Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd 2/2014, ss. 57-74.

снаге одлуке коју комитет донесе с једне стране, а са друге стране судијски приступ решавању представки.¹⁹

Сви наведени облици рада комитета задовољавају израз употребљен у Уставу – пракса међународних институција које надзиру спровођење људских права. Практика комитета не само да је примењива пред националним судовима, већ је примењује и Европски суд за људска права.²⁰

Поред комитета, под израз међународне институције које надзиру спровођење људских права, на универзалном нивоу, могу се подвести и помоћни органи УН, задужени за људска права. За разлику од комитета који су експертска тела, састављена по правилу од најугледнијих стручњака у специфичним областима заштите људских права, помоћна тела УН су, као и сама организација УН, правно-политичка тела.²¹ Чланство у овим телима чине државе, односно представници држава, а не експерти. Најважнији, најсложенији и најсвеобухватнији помоћни орган Генералне скупштине УН је Савет за људска права.²² Ово тело, почев од 2006. године сукцесор је Комисије за људска права, основане 1946. године од стране Економско-социјалног савета УН. Комисија за људска права припадала је реду изразито активних тела, са усвојених око стотину резолуција у свом 50 година дугом раду, са бројним поткомисијама, канцеларијама, радним групама које су доприносиле мисији заштите и промоцији заштите људских права.²³ Савет за људска права, као помоћни орган пленарног органа, има непосредну комуникацију са свим државама чланицама (не само са 54 државе чланице Економско социјалног савета УН као што је био случај са Комисијом за људска права), потом са државама посматрачима, са специјализованим агенцијама, невладиним организацијама, што даје и већи број субјеката на које се простиру ставови Савета за људска права. Основни метод рада је путем подношења извештаја од стране држава, али и скенирања од стране Савета свих учесника у примени и поштовању људских права, те подношења извештаја Генералној скупштини УН о стању заштите људских права и ни-

19 Iako se odluke komiteta po individualnim predstavkama ne smatraju obavezujućim, Vrhovni sud Španije je u jednoj svojoj odluci izrazio suprotno stanovište, odnosno izričito zauzeo stav da je odluka Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena obavezujuća. Odluka Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena: CEDAW, Communication No. 47/2012' González Carreño v. Spain, Decision adopted by the Committee at its fifty-eighth session on 16th of July 2014; odluka Vrhovnog suda Španije: Tribunal Supremo, Sentencia núm. 1263/2018 a 17 de julio de 2018.

20 R. Van Alebeek/A. Nollkaemper, The legal status of decisions by human rights treaty bodies in national law, u: H. Keller/G. Ulfstein (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, 2012, ss. 356-413; Cf. C. Heyns/F. Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, The Hague: Kluwer Law International 2002.

21 Т. Шурлан, Универзална међународна људска права: механизми заштите, Београд 2014, с. 22.

22 Савет за људска права основан је резолуцијом Генералне скупштине УН – UN General Assembly Resolution 60/251. Human Rights Council, 3 April 2006. Оваква промена у статусу помоћног органа говори о његовој важности И заинтересованости чланица УН за његов рад.

23 A. M. Abebe, The role and future of the Human Rights Council, u: S. Shreen/Sir N. Rodley (eds.), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Routledge 2014, ss. 743-760;

воу испуњавања обавеза држава чланица. Циљ извештаја је да се државама помогне у испуњавању преузетих међународних обавеза и напредовању у заштити људских права. У процени значаја рада овог тела, илустративан је податак да је у првом циклусу извештавања Савет за људска права усвојио 21.000 препорука, у свим аспектима људских права.²⁴ Поред усвајања извештаја и препорука Савет је активан и у специјализованим процедурама, било у односу на поједине области, државе, или пак у тематским процедурама по генерацијама људских права (грађанска, политичка и сл.).

Поред Савета за људска права који је као што је истакнуто најсвеобухватније надлежности, УН су креирале и специјализоване помоћне органе, у појединим специфичним областима: Комисија за статус жена као помоћни орган Економско социјалног савета,²⁵ Канцеларија високог комесара за људска права као помоћно тело Секретаријата УН,²⁶ Комисија високог комесара УН за избеглице као помоћни орган Генералне скупштине УН.²⁷ Специфичан статус има UNICEF, основан 1946. године, као фонд за помоћ деци при Економско социјалном савету УН.²⁸ И поред тога што је зенит активности овог тела досегао усвајањем Конвенције о правима детета, UNICEF је наставио са својим помагањем угроженој деци, уз додатну сарадњу са Комитетом за права детета.

Наведена помоћна тела УН потпадају под термин – међународне институције која надзире спровођење људских права. Задатак и циљ сваког од споменутих тела јесте заштита људских права и помоћ у испуњењу обавеза. Сходно томе, правни акти које усвајају ова тела имају капацитет да формирају било стандарде било праксу која се треба примењивати приликом тумачења људских права.

На регионалном нивоу заштита људских права каналисана је кроз деловање превасходно две велике међународне организације – Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу.²⁹ Савет Европе под својим окриљем, поред Европског суда за људска права основаног

24 Видети више на: <http://www.upr-info.org/en/upr-process>, очитанје: 10. 09. 2019.

25 Т. Шурлан, Заштита жена од насиља – универзални међународноправни акти, у: *Насиље у Србији – узроци, облици, њоследице и груштивена реакција*, Том 2, Београд 2014, сс.132-142; E. Stamatopoulou, *Women`s Rights and the United Nations*, у: J. Peters/A. Wolper (eds.), *Women`s Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*, Routledge 1995, ss. 36–50.

26 F. D. Gear/C. L. Broecker (eds.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*, Brill 2014; B. G. Ramcharan, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: The Challenges of International Protection*, Martinus Nijhoff Publishers 2002; M. Ignatieff, *Rights Inflation and Role Conflict in the Office of the High Commissioner for Human Rights*, у: F. D. Gear/C. L. Broecker (eds.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*, Brill 2014, ss. 35–44.

27 V. J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005.

28 UN General Assembly Resolution 57 (I) Establishment of an International Children`s Emergency Fund, 11 December 1946.; Maggie Black, *The children and the nations: the story of UNICEF*, Unicef 1996; Y. Beigbeder, *New Challenges for UNICEF: Children, Women and Human Rights*, Palgrave Macmillan Limited 2001.

29 Концентрација проучавања регионалних аранжмана усмерена је ка Европи, не улазећи у карактеристике осталих регионалних аранжмана заштите људских права.

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, има и друга тела која надзиру примену и заштиту људских права. Иако су потоње конвенције људских права базиране на Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, као неформалног устава,³⁰ тако да или разрађују поједина људска права (Конвенција о превенцији мучења и свирепог или понижавајућег третирања или кажњавања) или допуњавају конвенцију у каталогу људских права (Европска социјална повеља, односно Ревидирана европска социјална повеља), оне имају свој самостални правни живот и значај.³¹

Европска социјална повеља из 1961. године, односно Ревидирана европска социјална повеља из 1996. године установљава надзорно тело – Европски комитет за социјална права. И овај Комитет, као и УН комитети састављен је на експертском принципу и има надлежност у виду извештавања и процедура по представкама (*Collective Complaints Procedures*) у оквиру којих усваја извештаје, одлуке и закључке. Ставови усвојени од стране Европског комитета за социјална права значајан су допринос примени и тумачењу економских и социјалних људских права.

Конвенцијом о превенцији мучења и свирепог или понижавајућег поступања или кажњавања основан је Европски комитет за превенцију мучења и свирепог или понижавајућег поступања или кажњавања,³² тело у чијој је надлежности надзирање споровођења конвенције, кроз редовне посете државама чланицама, систем извештавања, изградњу стандарда у области лишења слободе, понашања са лишенима слободе. Комитет је експертски.

Поред комитета који су по својој природи слични УН комитетима, Савет Европе је приступио креирању специфичне врсте тела са задатком надзирања имплементације појединих конвенција. Конвенцијом Савета Европе о борби против трговине људима формирана је Група експерата за сузбијање трговине људима (*GRETA*), Конвенцијом против насиља над женама и породичног насиља (Истанбулска конвенција) формирана је експертска група – Група експерата за сузбијање насиља над женама и породичног насиља (*GREVIO*). Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина из 1994. године креиран је специфичан механизам надзора – основна надлежност надзирања имплементације конвенције је на Комитету министара Савета Европе, уз асистенцију Саветодавног комитета, који је експертског карактера.

Поред експертских тела – комитета, основаних конвенцијама, Савет Европе основао је помоћне органе за додатни надзор над имплементацијом

30 J. Omejec, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava – Strasbourg Acquis, Zagreb 2013, s. 5; L. Wildhaber, A Constitutional Future for the European Court of Human Rights?, Human Rights Law Journal, 23/2002, ss. 161-165; S. Greer/L. Wildhaber, Revisiting the Debate About “constitutionalising” the European Court of Human Rights, Human Rights Law Review, 4/2012, ss. 655-687.

31 E. A. Alkema, The European Convention as a Constitution and its Court as a Constitutional Court, u: P. Mahoney et al. (eds), *Protecting Human Rights: The European perspective – Studies in memory of Rolv Ryssdall*, Cologne 2000, ss. 41-63.

32 Поред овог званичног назива комитета чешће је у употреби скраћени назив – Комитет за превенцију мучења – *CPT*.

људских права и то Европску комисију против расизма и нетолеранције основана 1993. године³³ и Комесара за људска права – успостављен Резолуцијом Комитета министара 1999. године.

Свако од наведених тела може се подвести под уставну формулацију – међународна институција која надзире спровођење људских права. С обзиром на њихову уску и специфичну надлежност ставови које заузимају по природи ствари су производ најбољег разумевања суштине и циља конкретних права. Надлежност разматрања и изношења ставова јесте подобна да потпадне под терминологију члана 18. став 3. Устава, те задовољи карактер било стандарда било праксе.

Несумњиво најзначајнија и најутицајнија међународна институција формирана под окриљем Савета Европе јесте Европски суд за људска права. Са вишедеценијском праксом, почев од двостепеног аранжмана са Европском комисијом са људска права, а потом и са самосталном надлежношћу, Суд је имао прилике да формулише садржину људских права, изгача стандарде за оцену постојања повреде, те понуди државама чланицама солидну судску праксу. Утолико ставови овог Суда и јесу најшире прихваћени и препознати као важни за тумачење људских права.³⁴ Организација за европску безбедност и сарадњу као један од основа свог постојања и циљева свог рада има развој људских права. Ова регионална међународна организација нема као метод рада иницирање и редиговање конвенција, али има организовање конференција са програмским циљевима и усвајање различитих правних аката – завршни акти као производи рада конференција, смерница за разумевање, тумачење или примену људских права, надзирања над имплементацијом и то превасходно у областима као што су избори, права окупљања, слобода медија, религијске слободе, заштита миграната, питања безбедности и сл. Ова организација такође потпада под уставну одредбу међународне институције која надзире спровођење људских права. Методи рада су превасходно у креирању стандарда, у правцу тумачења различитих аспеката људских права.

Но, док је преузимање стандарда и праксе напред наведених међународних институција неспорно, питање става око међународних институција које надзиру спровођење људских права а по својој природи припадају категорији међународних невладиних организација, може се појавити као правно комплексније питање. Поједине невладине организације које делују у области људских права јесу стекле добру репутацију и успоставиле свој утицај у примени и тумачењу људских права, као на пример *Human Rights Watch* или *Amnesty International*. Примена стандарда које развијају и успостављају ове организације ипак остаје ван домена обавезе за судове, с обзиром

33 Комисија је основана на самиту Шефова држава и влада држава чланица Савета Европе; данас је свих 47 држава чланица Савета Европе уједно у чланству Комисије.

34 J. F. Flauss, *La Cour Européenne des droits de l'homme est-elle une cour constitutionnelle?*, *Revue française de droit international*, 36/1999; A. Peters, *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*, *The Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vienna 3/2009, ss.170-198.

на то да им у потпуности недостаје изражавање воље од стране субјекта међународног јавног права, неопходан састојак међународноправних норми.

Закључујући сагледавање о значењу израза стандарди и пракса међународних институција које надзиру спровођење људских права јасно је да је одредба члана 18. став 3. подложна тумачењу. Тумачење се мора вршити преваходно у односу на целокупан текст одредбе члана 18. став 3. а потом и кроз прилагођавање потребама и околностима конкретних случајева. Но, исто тако јасно је да рестриктивно тумачење ове одредбе и њено свођење само на судску праксу Европског суда није одрживо, чак ни простим језичким тумачењем норме. Да се мислило само на судску праксу само једног међународног суда тако би било написано; терминологијом пракса међународних институција, напротив, обухватају се разнородна тела за надзор спровођења људских права. Неспорно је такође да је број тела које надзиру спровођење људских права велики, фрагментиран, да је потребно циљано и континуирано пратити праксу тела, усвајање нових правних аката, а притом имајући у виду и објективно преклапање њихових надлежности.³⁵

3. ЈУРИСПРУДЕНЦИЈА УСТАВНОГ СУДА

Успостављањем надлежности у односу на уставне жалбе Уставни суд је значајно проширио домен и опсег свог рада. Разматрањем уставних жалби директно и непосредно штите се људска права.³⁶ Заштита људских права иницира се уставном жалбом појединца (физичког или правног лица) и неспорно је да се тим актом тражи заштита повређеног појединачног људског права. Но поред *inter partes* дејства одлуке Уставног суда, њеног директног значаја за подносиоца, Уставни суд сваком појединачном одлуком истовремено штити Устав, штити људска права и делује у правцу бољег разумевања, примене, развоја и заштите људских права. Управо због потенцијалног *erga omnes* дејства одлука Уставног суда, од великог је значаја како Уставни суд примењује и тумачи људска права, на којим правним актима заснива свој резон, употпуњује садржај људских права, гради стандарде и критеријуме приликом процењивања о (не)постојању повреде људских права. У досадашњој пракси Уставног суда у материји уставних жалби, позив на међународно право може се ценити као изузетак. Ослонац на међународне институције интензиван је у односу на праксу Европског суда за људска

35 Појединци могу користити паралелно два тела истовремено. Илустративан у том погледу је случај Андреја Корошенка, који се паралелно обратио за заштиту повређених права у погледу лишења слободе Комитету за људска права и Европском суду за људска права. Од оба тела добио је заштиту, при чему је Комитет за људска права приступио екстензивније од Европског суда за људска права, видети: European Court for Human Rights, Grand Chamber, Khoroshenko v. Russia, Application no. 41418/04, Judgment 30 June 2015 I Human Rights Committee, Andrei Khoroshenko v. Russian Federation, Views Communication No. 1304/2004, Date of adoption of Views: 29 March 2011.

36 Д. Симовић, Уставна жалба – теоријско-правни оквир, *Анали Правној факултету у Београду*, 1/2012, сс. 203-223.

права, док је у односу на сва друга тела, набројана у претходном делу овог реда готово непостојећи. Констатацију ослонаца на праксу Европског суда за људска права ипак треба разумети са додатним, инхерентним ограничењем – каталог људских права Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода далеко је ужи од каталога људских права у Уставу Републике Србије, те је утолико ослонац на праксу Европског суда за људска права ограниченог домаћаја.

3.1. Релевантни примери јуриспруденције Уставног суда

Две категорије одлука Уставног суда могуће је уочити када говоримо о позиву на међународно право – уставне жалбе у материји која је специфично и непосредно везана за међународноправни извор и уставне жалбе у материји у којој поред уставних одредаба постоји и међународноправна регулатива и богата пракса међународних институција у примени и тумачењу људских права, али која се не мора нужно применити.

Као пример за прву категорију може се навести Одлука Уставног суда у Уж- 808/2009 усвојена 6. октобра 2011. године, у којој је с обзиром на спор о висини пензије и неурачунавање радног стажа проведеног у Хрватској главни извор права уврштен Споразум између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске о социјалном осигурању. Решење овог случаја неминовно је морало почивати на изору права који најдиректније опредељује правни режим. Потом, уставна жалба из области кривичног права Уж- 3020/2011 у којој су истакнуте повреде права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. Устава, посебних права окривљеног зајемчена одредбом члана 33, као и права на правно средство по члану 36. Устава. У околностима овог случаја налази се и елемент иностраности. Подносилац уставне жалбе је извесно време провео у екстрадиционом притвору Холандије, те је истицао повреду права у односу на ову околност због неурачунавања тог времена у време издржавања казне затвора. С обзиром на ту околност случаја, Уставни суд је у Одлуци од 5. јуна 2014. године у разматрање узео релевантне одредбе Европске конвенције о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима, као и допунске протоколе закључене уз ову Конвенцију.

Предмет у коме се такође морало приступити увођењу извора међународног права је Уж-4790/2016, Одлука од 19. јула 2018. године. Подносилац уставне жалбе, оспоравајући ревизијску пресуду Врховног касационог суда, истакао је повреду начела судске заштите људских и мањинских права и слобода, као и права на рехабилитацију и накнаду штете, зајемчених одредбама чланова 22. и 35. Устава. Но, како је надокада штете тражена за неосновано држање у притвору Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију у Хагу, утолико су се у разматрање морале узети релевантне одредбе међународног права. Одлуку коју је Уставни суд усвојио карактерише пре свега одступање од методологије набрајања извора права под тачком 4., које је истовремено одступање које се коси са хијерерхијом извора права члана 194. Устава. Уставни суд наводи релевантне одредбе Устава, те потом Закона

о сарадњи Србије и Црне Горе са Међународним трибуналом за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права почињена на територији бивше Југославије од 1991. године, те Закона о кривичном поступку. Потом приступа навођењу одредаба Статута Међународног кривичног трибунала, усвојеног Резолуцијом Савета безбедности Организације Уједињених нација број 872 од 25. маја 1993. године, те Правила о поступку и доказима Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију, донетих на основу члана 15. Статута. На последњем месту наводе се релевантне одредбе Повеље Уједињених нација и поред тога што је Повеља УН универзални међународни уговор, легислативног карактера, хијерархијски на врху структуре. Но, пошто је одлука о одбијању уставне жалбе, Уставни суд је остао на образложењу разлога за одбијање, не упуштајући се у детаљнију анализу односа релевантних прописа, нити обавеза и одговорности међународних институција и државе, што је логички кохерентно учињено с обзиром на суштину уставне жалбе која се своди на захтев за надокладу штете. Уставни суд није даље проширивао разматрање повреде људских права у односу на околности предмета – вишегодишњи боравак осумњиченог у притвору и коначно ослобађајућу пресуду.

Категорија уставних жалби у којима се такође неминовно морало приступити примени међународног права тиче се правног института сукцесије. Сукцесија је институт међународног јавног права и примарно је дефинисана правилима међународног јавног права и то међународним обичајним правним правилима.³⁷ Конкретне уставне жалбе које је разматрао Уставни суд односиле су се на примену правила о сукцесији, а по основу настанка нових држава на територији бивше СФР Југославије. У односу на конкретну сукцесију међутим од већег значаја од општих правила о сукцесији, јесу правила дефинисана у међународном уговору закљученом између пет држава сукцесора СФР Југославије, у уговору под називом Споразум о питањима сукцесије из 2002. године. У одлукама по уставним жалбама у односу на питања сукцесије Уставни суд јесте узимао у разматрање наведени међународни уговор (Уж-3022/2012 Одлука од 29. јануара 2015; Уж-3570/2012 Одлука од 26. фебруара 2015; Уж-3186/2012 Одлука од 19. марта 2015; Уж-4552/2012 Одлука од 5. марта 2015; Уж-8110/2012 Одлука од 14. маја 2015; Уж-2725/2013 Одлука од 9. јула 2015; Уж-10010/2015 Одлука од 19. новембра 2015; Уж-927/2014 Одлука од 21. априла 2016; Уж-5080/2014 Одлука од 19. маја 2016; Уж-2212/2014 Одлука од 6. октобра 2016; Уж-2718/2014 Одлука од 20. октобра 2016). Навођењу међународног уговора следило је навођење релевантних закона и то Закона о основама својинскоправних односа, Закона о промету непокретности и Закона о облигационим односима. У неким предметима међутим Споразум о питањима сукцесије није наведен као релевантан извор права за предмет конкретне уставне жалбе у тачки 4. одлуке, али јесте цењен у образложењу у тачки 5. одлуке (Уж-3642/2012 Одлука од 19. марта 2015.)

37 Крећа/Шурлан (Бел. 9), сс. 107-113.

Последња усвајајућа одлука (до тренутка писања овог рада) у материји сукцесије донета је у предмету Уж-8183/2013 на седници Уставног суда 20. септембра 2017. године. У овом предмету Уставни суд је задржао становиште о примени међународног уговора – Споразума о питањима сукцесије, али је у правно-техничком смислу промењен избор и след набрајања извора права у тачки 4. Одлуке. Наиме, у овом конкретном уставносудском предмету после набрајања уставних одредаба, Уставни суд наводи уредбе, те потом Споразум о питањима сукцесије, не уводећи при томе у разматрање нити један закон. Специфичност и значај овог предмета је у изричитом изјашњавању Уставног суда о месту међународног уговора на хијерерхијској лествици извора права:

„5. (...) 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 дејанован последњи инструмент ратификације, у смислу члана 12. став 1. Споразума. Полазећи од одредбе члана 16. став 2. Устава којом је потврђено да су потврђена 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, ипак није његовој Прилога Г представља преходно 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 потврђивање и заштити 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 временској 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 наведеној дана имала права на покрећној и непокрећној имовини која се налази на територији држава сукцесора, гарантује заштити тих права и враћање у првобитно стање, у складу са уговореним стандардима и нормама међународног права, независно од националности, држављанства, боравишта или предивалишта таквих лица. Због тога је и прописано да је ништав сваки „намерни“ пренос после 31. децембра 1990. године, који је извршен у супротивности са наведеном гаранцијом.

(...)

На крају, Уставни суд констативује 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 присиљних судова и другим надлежним органима држава појединица с циљем остваривања заштитне права грађана и правних лица која преишдују на окрепну и неокрепну 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 схваћање на седници одржаној 7. фебруара 2011. године, а према коме се Прилог Г Споразума примењује на ишћања имовине делова предузећа у Републици Србији која имају седиште на територијама држава суцесора бивше СФРЈ, под условом ишћајања фактичког реципроцитета. Међутим, Уставни суд констативује да на околности ишћајања фактичког реципроцитета између Републике Србије и Републике Хрватске, како то произлази из образложења, пре свега, ошорене првостепенне пресуде (пред друшћеним судом није било доказног ишћука), ишће нису извођени докази, из којих разлога закључак о неишћају реципроцитету Уставни суд сматра арбитреним.³⁸

Азил је такође правни институт превасходно међународноправног карактера.³⁸ У пракси Уставног суда међутим уставне жалбе у односу на азил нису по правилу усмеравале Суд на примену извора међународног права. У предмету по уставној жалби Уж-1286/2012, Одлука од 29. марта 2012. године, разматрано је право на правично суђење зајемчено чланом 32. Устава и право на уточиште зајемчено чланом 57. Устава, док је у уставној жалби истакнута повреда и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У списку извора права у тачки 4. нису наведени релевантни извори међународног права, осим у уставној жалби истакнутог члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, нити је на било ком месту у Одлуци констатовано да се ради о типичном институту међународног јавног права, уз указивање на изворе права у којима је садржана заштита права на азил. Ово је утолико важније када се има у виду да је подносилац у уставној жалби навео Конвенцију о статусу избеглица из 1951. године и позвао се на препоруке и извештаје УНХСР. Приступ Уставног суда у овом уставносудском предмету јесте био препознавајући да постоје извесне међународноправне одредбе у овој материји, али је њихово констатовање приказано кроз навођење законских одредаба и то конкретно члана 2. Закона о азилу (Службени гласник број 109/07) којим је дефинисано значење израза сигурна трећа држава – „је држава са листе коју утврђује Влада, која се придржава међународних начела о заштити избеглица садржаних у Конвенцији о статусу избеглица из 1951. године и Протоколу о статусу избеглица из 1967. године (у даљем тексту:

38 Ibid, сс. 262.

Женевска конвенција и Протокол), у којој је тражилац азила боравио или кроз коју је пролазио, непосредно пре доласка на територију Републике Србије и у којој је имао могућност подношења захтева за азил, у којој не би био изложен прогону, мучењу, нељудском или понижавајућем поступку или враћању у државу у којој би његов живот, безбедност или слобода били угрожени“. Даље од овога Уставни суд није ишао, што је у супротности са члановима 16. и 18. Устава.

И у другим предметима Уставни суд јесте у образложењу изражавао свест о томе да постоје извори међународног права или пак стандарди и пракса, али их није узимао у разматрање. Тако на пример, у предмету у коме је разматран притвор Уж-3641/2010, Одлука од 22. фебруара 2012. године, није наведен ни један међународни извор, стандард нити праксу било које међународне институције. Међутим, у образложењу Уставни суд закључује да „поступање судова у конкретном случају није задовољило стандард хитности у одлучивању, према свим прихваћеним домаћим и међународним критеријумима“. Дакле, УС јесте свестан неопходности усаглашавања са међународним стандардима, али их ни на једном месту не наводи, не елаборира, већ просто спомиње њихово постојање. Вреди подвући да се стандард помиње у односу на хитност поступања, а док суштинска тема уставне жалбе - ограничење слободе, исцрпно елаборирана пред различитим међународним институцијама није разматрана.

Сличан приступ изражен је и у предмету Уж-5793/2011, Одлука од 22. децембра 2014. године, у којој је констатована повреда права на правично суђење у ванпарничном поступку. У списку релевантних извора права није наведен ни један извор међународноправног карактера, али је Суд у свом резонувању истакао да „поштује праксу и правна схватања Европског суда за људска права и других релевантних међународних организација...“; не прецизирајући при томе којих организација, нити набрајајући правна схватања.

Супротно претходно наведеном је одлука која заслужује похвалу и представља пример који би требало следити - предмет Уж-8760/2014, Одлука од 9. новембра 2016. године. Одлуком Уставног суда усвојена је уставна жалба и констатована повреда права на правично суђење и начело забране дискриминације, у предмету који се односио на непродужавање радног односа услед породилског боловања. Подносиатеља уставне жалбе истакла је повреду права на правично суђење (члан 32), права на правно средство и једнаку заштиту права (члан 36) и начела забране дискриминације (члан 21). Уставни суд је уврстио у разматрање, поред истакнутих права, обавезу обезбеђења посебне заштите женама, омладини и инвалидима на раду као и посебне услове рада зајемчених одредбом члана 60. став 5, као и уставну одредбу којом је прописано да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну подршку и заштиту пре и после порођаја (члан 66. ст. 1 и 2). Овакав приступ Уставног суда у односу на одредбе Устава, односно људска права која ће разматрати одступа од уобичајеног приступа, али на добар начин с обзиром на то да је исход оваквог приступа свеобухватно разматрање случаја. Наиме, Уставни суд по правилу остаје у оквирима

навода уставне жалбе, ређе излази из тог оквира.³⁹ Ситуације пак у којима преводи наводе подносиоца уставних жалби на повреду неког другог права у односу на оно које су подносиоци навели, су по правилу у случајевима свођења повређеног људског права на повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. Устава. У овом уставносудском предмету међутим Уставни суд није превео наводе на разматрање другог људског права, већ је додао она људска права која такође имају значаја за потпуно сагледавање случаја, применом метода системског тумачења. Поред свеобухватног приступа у односу на одредбе Устава, у разматрање је узета и Конвенција Међународне организације рада број 183 о заштити материнства, са њеним специфичним одредбама усмереним управо на тему конкретне уставне жалбе. У образложењу Уставни суд истиче, *inter alia*, следеће: „Уставни суд сматра да су судови морали имати у виду да се у Републици Србији женама у другом стању, било да оне траже запослење или да се већ налазе у радном односу, гарантује посебна заштита, како Уставом и законима, тако и одговарајућим међународним документим, пре свега, потврђеном Конвенцијом МОП, која, према члану 16. став 2. Устава, чини саставни део правног поретка Републике Србије. Мајци се Уставом гарантује посебна подршка и заштита како пре, тако и после порођаја, што по схватању Уставног суда, такође следи и из одредаба поменуте Конвенције МОП. Безбедни и здрави услови рада, изузимање од готово свих врста „нередовности“ на раду (прековременог рада, ноћног рада, рада на пословима на којима постоји штетно зрачење или изложеност екстремним температурама и слично), плаћено одсуство за време трудноће и порођаја, а и касије због неге детета, које не може бити оправдан разлог за отказ о раду, само су неке од гаранција које су из међународноправног оквира, преко уставних јемстава, преточене у норму ЗОР, системског закона у области радно права.“ Наведени пасус, иако му то није била сврха, суштински је амалгамирао место и улогу међународног права у системској примени и тумачењу извора права, на начин на који је то Уставом конципирано. Утолико овај пасус иако се појављује у склопу резонувања о конкретном случају од опште је важности, јер суштински представља алгоритам за рад Уставног суда, за набрајање извора права и примену свих релевантних прописа по хијерахијском поретку.

Људско право које припада категорији најнормиранијих и најразвијенијих у нормативној структури међународног права и пракси међународних институција свакако је забрана мучења. Уставни суд је у досадашњој пракси имао већи број уставних жалби у којима су подносиоци истицали повреду одредбе члана 25. Устава Републике Србије, а у одређеном броју уставносудских предмета је ушао у разматрање повреде. У почетном периоду разматрања уставних жалби нису узимани у обзир извори међународног права. Један од првих предмета у којима је разматрана забрана мучења, у варијанти неповредивости физичког и психичког интегритета (присилно

39 К. Манојловић-Андрић, Поступак и обим испитивања уставне жалбе, у: Ненадић (бел. 7), сс.161-180.

узимање пљувачке ради ДНК анализе), поред неповредивости стана и лишавања слободе – Уж947/2008, Одлука од 14. октобра 2010. године. У тачки 4. Одлуке наводе се одредбе Устава, потом одредбе Законика о кривичном поступку, извори међународног права се не наводе, нити се разматрају стандарди и пракса међународних институција применом члана 18, став 3 Устава у образложењу. Исти приступ заузет је и у Уж-2099/2010, Одлука од 6. октобра 2011, у коме је истакнута повреда поред забране мучења и трајање притвора и права на правично суђење. Тачка 4. се састоји од навођења Уставних одредаба – чланова 25, 31. и 32, те потом одредаба Законика о кривичном поступку.

Сасвим другачији приступ заузет је у Уж-4100/2011, Одлука од 10. јула 2013. године, у којој је усвојена повреда члана 25. Устава. Ова одлука пример је навођења извора међународног права и то, (редоследом којим су наведени у одлуци): Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Конвенција УН против мучења и других сурових, нељудских и понижавајућих поступака и кажњавања, Опциони протокол уз Конвенцију УН против мучења и других сурових, нељудских и понижавајућих поступака и кажњавања, Европска конвенција за спречавање мучења и нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања, допуњена Протоколом 1 и Протоколом 2, деловање Европског комитета за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих поступања или кажњавања, Извештај Владе Републике Србије о посети Европског комитета за спречавање мучења и нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања, Одговор власти Републике Србије у вези Извештаја Европског комитета за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака поводом треће редовне посете Републици Србији спроведеној у периоду од 1. до 11. фебруара 2011. године. По набрајању међународноправних аката, приступило се набрајању законских и подзаконских аката. Иако ова одлука Уставног суда представља највиши домет у погледу навођења регулативе о забрани мучења, немогуће је а не констатовати да се у образложењу ослонца тражио у пракси Европског суда за људска права, да се није позивало на праксу ни Комитета за људска права (HRC), ни Комитета УН против мучења (CAT), нити Европског комитета за превенцију тортуре и свирепог или понижавајућег понашања или кажњавања (CPT). Такође, и поред уважавања значаја који је усвајање ове одлуке имало за Уставни суд у тренутку њеног усвајања (2013. године), а и касније, није згорег изнети пар напомена у погледу набајања међународних уговора. Логика међународног права, као специфичног правног поретка, намеће набрајање прво универзалних, те потом регионалних извора, односно општих, те посебних. Разлог за то је не формална снага акта – формална снага им је иста, оба су по правној природи међународни уговори, већ простирање обавезности на велику већину света – код универзалних уговора и тиме уједначавање правног режима. Однос општих и посебних уговора пак, иако није хијерархизован, може бити од значаја због учесталости примене. Стога, приликом набрајања извора следећи наведену логику требало би прво навести универзални општи уговор,

те универзални посебни, потом регионални општи, те регионални посебни уговор. У материји забране мучења правилан след коришћења међународних уговора био би – Међународни пакт о политичким и грађанским правима, Конвенција УН против мучења и других свирепих, нечовечних и понижавајућих казни или поступака, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Европска конвенција за спречавање мучења и нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања. Међународне институције које надзиру спровођење одредаба о забрани мучења су Комитет за људска права, Комитет против мучења, Европски суд за људска права, Европски комитет за спречавање мучења и нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања. У наставку образложења у одлуци Уставног суда јесте навођена пракса Европског суда за људска права, али не и Европског комитета против мучења и других свирепих, нечовечних и понижавајућих казни или поступака који је наведен у тачки 4. Одлуке, а свакако не Комитета за људска права и Комитета УН против мучења, чији постојање није ни констатовано.

У предмету Уж-8791/2014, Одлука од 16. марта 2017. године, подносилац је истакао повреду чланова 25. и 28. Устава, као и члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Уставни суд је у разматрање узео (тачка 4. Одлуке) релевантне одредбе Устава, потом Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Конвенције УН против мучења и других свирепих, нечовечних и понижавајућих поступања или кажњавања; у наставку су навођене одредбе релевантних закона. Као и у претходном примеру, у образложењу Одлуке (тачка 5) Уставни суд се ослањао на праксу Европског суда за људска права. Ни у овом предмету није се приступило позивању на универзално право у материји забране мучења, нити на праксу универзалних надзорних међународних институција или пак регионалног посебног права или међународних институција.

Права детета припадају такође категорији људских права чија је заштита интензивна на међународноправном нивоу. У пракси Уставног суда било је предмета у којима је разматрана повреда права детета, као и права и обавеза родитеља, а у којима је у разматрање узимано међународно право. У једном од првих предмета у материји права детета, Уж-4813/2010, Одлука од 17. новембра 2011. године, Уставни суд је констатовао повреду права детета зајемченог чланом 64. Устава, приступивши детаљној анализи извора права. У тачки 4. Одлуке наведене су прво релевантне одредбе Устава, потом Закона о ратификацији Конвенције о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце, Закона о ратификацији Конвенције УН о правима детета, Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, да би се после исцрпљивања међународноправних аката приступило навођењу релевантних законских одредаба. У образложењу, ослонац резонавања тражен је у ставовима Европског суда за људска права. Овај пример припада категорији предмета који услед своје специфичне материје намећу примену међународног уговора, који опредељује специфичан правни однос, те је утолико место Хашке конвенције о отмици детета

на овом месту било неопходно. Додатно, овај предмет специфичан је и по томе што је као форму набрајања међународних уговора, узео форму ратификације, а не званичан назив међународног уговора, како га препознаје међународноправни поредак.

Другачији приступ од уобичајеног, чак и за ранији период поступања по уставним жалбама, а сада у потпуности напуштен, може се уочити у предмету Уж-5261/2010, Одлука од 12. јула 2012. године. Наиме, изреком Одлуке утврђена је повреда права на суђење у разумном року зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, право и дужност родитеља зајемчено одредбом члана 65, став 1 и право на поштовање породичног живота зајемчено одредбама члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Стога, јасно је да је у релевантним изворима наведена Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, у образложењу пракса Европског суда за људска права, док остали међународноправни извори нису коришћени, као ни стандарди и пракса међународних институција. Овај пример ипак илуструје јако поштовање одредаба Устава (чланова 16. и 18), и покушај да се Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и практично третира као саставни део националног правног поретка. Од овог приступа Уставни суд је у међувремену одустао.

У предмету Уж-229/2013 Одлуком од 11. априла 2013. године усвојена је уставна жалба и констатована повреда права на правично суђење и права детета. У уставној жалби истицана је повреда и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланова 8. и 13. У Одлуци, у тачки 4. наведене су превасходно одредбе Устава, те потом одредбе Европске конвенције за заштиту људских права, Породичног закона, Конвенције о правима детета, те Закона о парничном поступку. У образложењу Одлуке (тачка 5) Уставни суд се обилно позивао на ставове Европског суда за људска права, међутим даљег ослањања на међународноправне изворе, стандарде или праксу међународних институција које надзиру спровођење људских права није било.

За корак даље отишло се у у предмету Уж-8276/2014 Одлука од 23. јуна 2016. године. Ова Одлука је специфична по томе што су у тачки 4. наведене одредбе Устава, међу којима изузетно и одредба члана 16, те потом Хашка конвенција о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце и релевантни закони. У образложењу одлуке у тачки 5, Уставни суд указује и на Експланаторни извештај – Перез-Вера извештај уз Конвенцију из 1982. године, у аранжману Хашке конференције о међународном приватном праву. Поред овога, Уставни суд је у свом образложењу указао и на то да је „Хашка конференција о међународном приватном праву објавила неколико водича за добру праксу у примени Хашке конвенције, који су пре свега намењени новим државама уговорницама и немају обавезујући карактер...“. У наставку образложења елаборира се садржина водича. Указивање на водиче (смернице) јесте неуобичајно за Уставни суд, посебно када се има у виду да се не користе ни водичи Европског суда за људска права, али свакако за похвалу као пример детаљнијег разматрања метода примене и тумачења људских

права. У овој одлуци Уставни суд је изнео начелни став о примени и тумачењу члана 16. Устава, са становишта конкретног уставносудског предмета; такође одступајући од уобичајеног следа резоновања у овом случају детаљно се приступило анализи међународног уговора, како следи:

„5. Имајући у виду да је конкретном уставносудском спору претходно постојао рад издавања налога за повраћање деце у смислу Хашке конвенције, те да је оспорен постојање извршења издатој налогу. Акти којима је рад постојање окончан Уставни суд сматра неопходним да се на правом месту начелно осврне на основне принципе Хашке конвенције и њен положај правном систему Републике Србије.

Према члану 16. став 2. Устава, потврђени међународни уговори и одређена правила међународног права саставни су део домаће правне поредке и непосредно се примењују, с тим што потврђени међународни уговори морају да буду у складу са Уставом. Будући да је СФРЈ ратификовала поменути конвенцију 1991. године, њене одредбе се непосредно примењују у постојећим случајевима који се воде пред домаћим судовима и у оним ситуацијама када одређена питања нису непосредно уређена домаћим прописима. Даље, Уставни суд указује да је према члану 1. Хашке конвенције, њен основни циљ да обезбеди хитан повраћање деце која су незаконито одведена или задржана у некој од држава уговорница так- враћање деце у јурисдикцију из које су проистекло одведено, као и да обезбеди да се права на стварање и виђење са децом по закону једне од држава уговорница стварно остварују у другој држави уговорници. Дакле, Хашка конвенција, између осталог, инсистира на постојању раније фактичког стања које је постојало пре проистекло одвођења или задржавања деце и његовом враћању на место његово „уобичајеног боравка“. Овом основном циљу Хашке конвенције супротивљив је један други циљ, а то је заштити „најбоље интереса деце“, што произлази из Преамбуле Хашке конвенције према којој су „државе уговорнице у снажном уверењу да је интерес деце од прворазредног значаја у односима који се тичу родитељског права“. Међутим, како је принцип „најбоље интереса деце“ широк појам који се процењује у сваком конкретном случају, Хашка конвенција је предвидела ситуације у којима надлежни орган државе којој је упућен захтев може одбити издавање налога за враћање деце и поред тога што је потврђено да се ради о незаконитом одвођењу или задржавању. Према Хашкој конвенцији, одбијање захтева је могуће, између осталог, у следећим случајевима: уколико постоји озбиљна опасност да би повраћање изложило дете физичкој опасности или психичкој трауми или га на други начин довео у неповољан положај (члан 13. став 1. тачка д); када дете одређеној узрасној категорији и степеном зрелости одбија повраћање (члан 13. став 2.); ако би повраћање представљао кршење основних принципа заштите људских права и основних слобода државе којој је упућен захтев (члан 20.). Дакле, неће бити у „најбољем интересу деце“ издавање налога за његово враћање у државу „уобичајеног боравка“ и само враћање ако постоји озбиљна опасност да оно тиме буде доведено у неповољну ситуацију или буде изложено физичкој опасности, односно

психичкој трауми. Такође у ситуацији када се дете интенивирало у нову средину, циљ Хашке конвенције – повратак детета у јурисдикцију и које је незаконито одведено ради одлучивања о праву на стварање, не може више да буде постојећи и у том случају више не важи претпоставка да је земља уобичајеној боравка у најбољој позицији да реши спор. Ово стога, иако ако дете живи у стабилној породичној средини, тада ће са аспекта заштите његових најбољих интереса у неким случајевима бити најбоље да и остане у новој средини, при чему интензивација подразумева не само физички однос са новом заједницом/средином, већ и психичку стабилност и сигурност детета у њој, као и снажно уверење да ће тако и остати у будућности јер интерес детета мора да буде тако јак да превазилази циљ Хашке конвенције – хитан повратак детета у државу „уобичајеној боравка“.

И на крају разматрања овог примера, вреди подвући и то да и поред тога што је у фокусу овог предмета право детета, односно права и обавезе родитеља, Уставни суд је овај предмет разматрао у светлу повреде права на правично суђење (члан 32. Устава) и установио повреду овог права.

Анализирајући јуриспруденцији Уставног суда у односу на материју права детета, те права и обавеза родитеља може се констатовати да је у већем броју одлука изостављено позивање на било који извор међународног права (Уж-1785/2009 Одлука од 2. јуна 2011; Уж-1608/2010 од 15. марта 2012; Уж-2438/2010 од 13. марта 2013; Уж-8688/2012 од 3. априла 2013; Уж-9782/2012 од 30. маја 2013; Уж-3721/2011 од 21. маја 2014; Уж-5710/2011 од 11. јула 2014; Уж-1278/2014 Одлука од 21. априла 2016; Уж-4154/2013 од 29. септембра 2016; Уж-6775/2012 од 25. јануара 2018). Конвенција УН о правима детета навођена је у мањем броју случајева (Уж-229/2013 од 11. априла 2013; Уж-3187/2010 Одлука од 11. децембра 2013. године; Уж-15/2011 Одлука од 5. март 2014), као и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Уж-6775/2012 од 22. новембра 2012).

Независно од тога да ли је у одлукама Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода наведена као релевантно међународно право, Уставни суд у великом броју случајева тражи ослонац и позива се на ставове Европског суда за људска права. Ово се посебно односи на предмете у којима се разматрају право на правично суђење (члан 32. Устава),⁴⁰ право на једнаку заштиту права (члан 36. Устава),⁴¹ право на имовину (члан 58. Устава),⁴² право на ограничено трајање притвора (члан 31. Устава),⁴³

40 Уж-4982/2010 Одлука од 22. децембра 2014. године; Уж-7203/2013 Одлука од 10. децембра 2015. године; Уж-8760/2014 Одлука од 9. новембра 2016. године; Уж-6968/2015 Одлука од 2. марта 2017. године; Уж-3603/2015 Одлука од 9. марта 2017. године; Уж-4376/2016 Одлука од 5. априла 2018. године; Уж-4161/2016 Одлука од 31. маја 2018. године.

41 Уж-5469/2014 Одлука од 9. марта 2017. године.

42 Уж-367/2016 Одлука од 7. јуна 2018. године; Уж-1202/2016 Одлука од 8. новембра 2018. године.

43 Уж-738/2014 Одлука од 29. марта 2018. године; Уж-3131/2014 Одлука од 26. априла 2018. године.

право на правну сигурност у кривичном праву (члан 34. Устава).⁴⁴ Уосталом ово су права којима се Уставни суд најчешће бави, те му је утолико пракса разрађена и усклађена са стандардима и критеријумима које је изградио Европски суд за људска права. У овој врсти одлука Уставног суда, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода по правилу се не наводи у тачки 4. као релевантан извор права, али се у образложењу позива на праксу Европског суда за људска права или се пак наводе стандарди и критеријуми које је овај суд изградио. Наведени метод довео је до тога да је и Уставни суд разрадио и учврстио критеријуме процене у односу на ова права и то је свакако добар и користан исход. У овим одлукама постоји усклађеност како са чланом 16, тако и са чланом 18. Устава.

Мана оваквог приступа, међутим, постоји. Она се огледа у чињеници да је каталог људских права у Уставу Републике Србије значајно шири од каталога људских права у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. У правима која не могу бити у надлежности Европског суда за људска права, Уставни суд нема ослонац у пракси тог суда, те мора сам градити критеријуме и стандарде, и употпуњавати садржину тих права. Изградња ставова Уставног суда у односу на та права управо треба да проналази ослонац у изворима међународног права, односно у стандардима и пракси међународних институција за надзирање спровођења људских права.

Типичан пример за истакнуто је право на рад, зајемчено чланом 60. Устава Републике Србије. Право на рад припада категорији људских права која се релативно често појављују у уставним жалбама, али подједнако колико Уставни суд није изградио ни садржину нити критеријуме овог права, толико ни подносиоци не успевају да успешно образложе у чему се састоји повреда права на рад. Уставни суд у оваквим уставним жалбама по правилу право на рад разматра под окриљем права на правично суђење и не улази у гаранције права на рад. Пример стандардне формулације је како следи: *“б. Како њодносилац наводе о њовреди њрава на рад из члана 60. Усџава зансннва на иденџичним разлосима које је исџиџцао у џрилоџ тџврдџи о њовреди њрава на џравично суђење, а коју су већ размаџрани, Усџавни суд налази да није џоџредно да их џоново цени и са асџекџа њовреде џрава из члана 60. Усџава.”*⁴⁵ У истом духу је и следећа формулација: *“б. (...) Усџавни суд није џоседно размаџрао наводе џодносџџељке усџавне жалбе о њовреди џрава из чл. 36. и 60. Усџава, имајуџи у виду да је уџврдџо њовреду џрава на џравично суђење из члана 32. сџав 1. Усџава.”*⁴⁶ Право на рад међутим, не само да је зајемчено Уставом Републике Србије као самостално људско права, и то у комплексној одредби од пет ставова, већ су различити аспекти права на рад разрађени бројним међународним актима, почев од универзалне конвенције Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, бројним универзалним конвенцијама донетим под окриљем Међународ-

44 Уж-11106/2013 Одлука 19. маја 2016. године; Уж-5057/2015 Одлука од 5. априла 2018. године; Уж-11092/2013 Одлука од 7. јуна 2018. године.

45 Уж-3966/2015 Одлука од 23. марта 2017. године.

46 Уж-863/2016 Одлука од 26. априла 2018. године.

не организације рада, регионалном Ревидираном европском социјалном повељом, и директним доприносом Комитета за економска, социјална и културна права, као и Европског комитета за социјална права. Увођењем међународног права, те стандарда и праксе међународних институција лако би се могло напредовати у изградњи садржине овог права, успостављању критеријума за оцену о (не)постојању повреде и свеукупно у креирању гаранција које ово право пружа појединцима.

На примеру права на рад сликовито се приказује значај међународног права за целовиту изградњу људских права, разрађену примену и тумачење. Ипак, нису ни сва права из каталога људских права Устава Републике Србије лако примењива и лака за разраду, као нпр. право наслеђивања из члана 59. Устава, што и има за последицу закључке о пренормираности људских права у Уставу Републике Србије.⁴⁷

3.2. Оцена приступа Уставног суда

Констатација да је примена извора међународног права пре изузетак него правило већ је дата. Ипак, остаје да се процени да ли је то добро или лоше, односно у складу са Уставом или противно одредбама Устава.

Из примера који су приказани уочава се да је Уставни суд у предметима у којима је међународно право било директан, непосредан и незаобилазан извор – наводио међународноправне акте. У предметима у којима је постојала могућност избора – колико ће се широко приступити анализи свих потенцијалних релевантних извора, Суд је одлучивао у складу са сопственим нахођењем, слободном проценом и околностима конкретног случаја. У односу на примену стандарда тумачења и праксе међународних институција Суд остаје искључиво на примени критеријума и ставова изграђених у пракси Европског суда за људска права, не узимајући у обзир разматрања бројних других делотворних међународних институција. Тако на пример, иако се материја Међународног пакта за грађанска и политичка права у доброј мери поклапа са људским правима заштићеним Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, корисно је ослањање на праксу Комитета за људска права, који не ретко екстензивније пружа заштиту људских права од Европског суда за људска права.⁴⁸

Опредељујући правни поредак (члан 16. Устава), као и хијерерхију извора права (члан 194. Устава), Устав није креирао обавезу за Уставни суд да увек мора исцрпљивати све потенцијалне изворе права. Подједнако, опредељујући примену и тумачење људских права (члан 18. Устава), Устав није креирао обавезу за примену стандарда и праксе међународних институција које надзиру спровођење права. Уколико формулације посматрамо у градацији „мора – треба – може“, уочава се да је приступ Уставног суда у

47 Р. Марковић, Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед, *Анали Правној факултету у Београду*, 2/2006, сс. (5 и даље) 42-43.

48 Разлику у приступу Комитета за људска права и Европског суда за људска права видети у: Т. Шурлан, *Ограничења права на слободу мисли, савести и вероисповести*, *Билтен Уставној суду*, Београд 2018, сс. 796-822.

варијанти „може“, док се одредбе Устава пре чују у варијанти „треба“ – треба применити међународно право, јер је оно саставни део правног поретка, треба применити стандарде и праксу развијену у раду међународних институција, јер се тако унапређују вредности демократског друштва.

Из ових редова чита се да ненавођење извора међународног права у одлукама од стране Уставног суда није поступање у супротности са Уставом. Но, да ли је интензиван отклон у односу на међународно право целисходан, користан и прави избор за поступање у материји људских права?

У тражењу одговора на ово питање, може се констатовати да се као и иначе пола одговора налази у питању, односно одговор на постављено питање већ се налази у члану 18. и то посебно у његовом ставу 3. Сходно томе, тумачење људских права има се вршити „у корист унапређења вредности демократског друштва“. Упућивање на примену стандарда и праксе међународних институција није дато у ларпурлартистичком моделу, већ напротив са постављеним циљем. Дакле, Устав поставља циљ у коме треба деловати, односно циљ са којим, *inter alia*, треба тумачити Устав.

За Уставни суд, ослањање на стандарде и праксу међународних институција, је помоћ, олакшавање не лаког пута и задатка. Потребно је стога направити бољи баланс између примене права чије су гаранције, стандарди, садржина добро познати и разрађени с једне стране, и оних права које треба развијати, градити стандарде, праксу, кристалисати гаранције с друге стране; потом одржати баланс између великог броја уставних жалби којима се грађани обраћају Уставном суду с једне стране, а са друге стране одржати квалитета рада, детаљним анализирањем сваког предмета; баланс између потребе да се предмети решавају, дају одговори подносиоцима уставних жалби, а са друге стране остварити функцију заштите Устава, која у себи амалгамира и задатак развоја заштите људских права.

У којој ће се мери Уставни суд посветити увођењу међународног права до даљњег остаје на индивидуалној и *ad hoc* основи. Међутим, с обзиром на ослањање које Уставни суд тражи у Европском суду за људска права у материји примене људских права, корисно је погледати како Европски суд за људска права примењује међународно право.

4. ПРИМЕНА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА У ПОСТУПАЊУ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

4.1. Право примењиво у поступцима пред међународним судовима

Однос међународног и унутрашњег права, те које од два правна система је јаче и старије, крупна је теоријска тема науке међународног права, једна од тема које се никада не исцрпљују и у којој се не долази до једног и јединственог одговора. Стога, за потребе овог рада, разматрања дуалистичких и монистичких тумачења односа међународног и унутрашњег права оставиће се по страни, а концентрација усмерити само на право које се примењује

у поступцима пред међународним судовима. Међународно право је по својој природи децентрализовано и фрагментирано, те као такво допушта креирање аранжмана за сваку посебну ситуацију и свако појединачно међународно тело.⁴⁹ Јединствено међународно процесно право није формирано, те утолико ни међународни судови немају јединствене поступке, већ се за сваки од њих креира посебна процедура. Ово се односи и на право које ће судови примењивати, односно право на коме ће базирати своје одлуке. Илустативно је навести пар примера.

Међународни суд правде, као најважнији и универзални међународни суд, надлежан за решавање правних спорова између држава и доношење саветодавних мишљења, примењује свеукупно међународно право изражено кроз међународне уговоре, било опште било посебне и међународна обичајна правна правила (члан 38. Статута Међународног суда правде).⁵⁰ Међународни уговори и међународна обичајна правна правила главни су извори међународног јавног права, исте правне снаге.⁵¹ За потребе одлучивања Суд може применити и субсидијарни извор општа правна начела призната од стране просвећених народа, те помоћне изворе судску праксу и учења најпозванијих стручњака међународног права. Статутом Међународног кривичног суда предвиђено је да ће овај Суд у свом раду примењивати превасходно свој Статут, Елементе бића кривичних дела и Правила поступка и извођења доказа (члан 21. став 1 (а). Потом, „када је сврсисходно“ примењује уговоре, принципе и начела међународног права, укључујући и утврђене постулате међународног права оружаног сукоба (члан 21. став 1(δ)). У случају када се не може применити ни један од горе поменутих извора, примењују се општи правни принципи које је Суд извео из националних закона светских правних система, а када је оправдано и национални закони држава које би иначе биле надлежне за конкретан случај (члан 21. став 1 (ц)). Ставом 2. предвиђена је примена правних принципа и начела на начин на који су примењивани у ранијим одлукама суда, што се своди на примену судске праксе као помоћног извора права, док је у последњем ставу предвиђено да се примена и тумачење права мора вршити у складу са међународно признатим људским правима и без дискриминације.⁵²

За разлику од ова два примера, право које Европски суд за људска права има примењивати, није дефинисано. Упућујућа је одредба Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којом је опредељена надлежност Суда - примена и тумачење Конвенције и протокола уз њу (члан 32). Језичким тумачењем ове одредбе дало би се закључити да је Суд ограничен само на Конвенцију. Међутим, метод рада Суда показује сасвим другачије разумевање наведене одредбе. Суд тумачи и примењује Конвенцију

49 J. Vidmar, Norms Conflict and Hierarchy of International Law: Towards a Vertical International Law System?, u: E. de Wett/J. Vidmar (eds.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*, Oxford University Press 2012, ss. 13-40.

50 М. Крећа/Т. Шурлан, *Практикум за међународно јавно право*, Београд, 2011, сс. 5-7.

51 Крећа/Шурлан (бел. 9), с. 41.

52 Крећа/Шурлан (бел. 49), сс. 6-7.

као саставни део међународног права с једне стране, а са друге стране уводи анализирање међународноправних аката којима је обавезана тужена држава. Бројни су примери у којима је Суд у прегледу релевантних извора наводио међународноправне изворе, позивао се на праксу међународних институција за заштиту људских права и тумачио људска права применом метода системског тумачења. У сврху поређења приступа Уставног суда и приступа Европског суда за људска права илустративно је приказати такође случајеве у односу на азил, забрану мучења и права детета.

4.2. Релевантни примери јуриспруденције Европског суда за људска права

У пресуди Европског суда за људска права *M.S.S. v. Belgium and Greece* разматране су одредбе у односу на азил, притвор и забрану мучења, сходно специфичним околностима случаја.⁵³ Навођење релевантних међународноправних извора започиње навођењем универзалног међународног уговора – Женевске конвенције о статусу избеглица из 1951. године (пар. 54) и одмах потом Белешке о међународној заштити коју је усвојио UNHCR 13. септембра 2001. године (пар. 56). У наставку се наводе извори права Европске Уније – Уговор о Европској Унији (Лисабонски уговор) (пар. 57-60), Повеља ЕУ о фундаменталним људским правима (пар. 61), те потом детаљно бројна документа Даблинског система азила (пар. 62-86). Од докумената усвајаних под окриљем Савета Европе, Суд је уврстио релевантне правне акте Комесара Савета Европе за људска права (пар. 87). У Одељку V Суд исцрпно наводи међународне документе усвајане од стране различитих међународних тела у којима су описани услови притвора и пријема тражилаца азила као и поступка добијања азила у Грчкој – 1. Извештај Европског комитета за спречавање мучења и нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања (CPT), Извештај усвојен после посете Грчкој 2005. године; 2. Извештај Европског парламентарног комитета о грађанским слободама, правди и унутрашњим пословима, од 2007. године; 3. Извештај UNHCR за 2007. годину; 4. Извештај CPT, усвојен после посете Грчкој 2007. године; 5. Извештај Amnesty International, Greece од 27. фебруара 2008. године; 6. Извештај Европског савета о избеглим и прогнаним од 3. априла 2008; 7. Извештај Норвешке организације за тражиоце азила од 9 априла 2008. године; 8. Извештај UNHCR за 2008. годину; 9. Извештај Human Rights Watch за 2008. годину; 10. Извештај Комесара Савета Европе за људска права, издат после посете Грчкој 2008. године; 11. Извештај Грчког савета за избеглице од 23. фебруара 2009. године; 12. Извештај CPT усвојен после посете Грчкој 23-28. септембра 2008. године; 13. Извештај Аустријског Црвеног крста и Каритаса од 23. маја 2009. године; 14. Извештај Норвешког хелсиншког комитета од октобра 2009. године; 15. Извештај Human Rights Watch од октобра 2009. године; 16. Извештај UNHCR од децембра 2009. године; 17. Извештај Amnesty International од марта 2010. године; 18. Извештај Нацио-

53 ECHR, Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, Judgment, 21 January 2011.

налне комије за људска права (Грчка) од априла 2010. године; 19. Извештај *Amnesty International* од јула 2010. године (пар. 160). У обимној пресуди (око 90 страна) Суд је на различитим местима додатно анализирао наведене извештаје, али и уводио нове документе усвајане од стране међународних тела како у односу на Грчку, тако и Белгију.

Материја забране мучења детаљно је разматрана у предмету *El-Masri v. Former Yugoslav Republic of Macedonia*.⁵⁴ Одељак III Пресуде - Релевантно међународно право, започиње навођењем одредаба универзалних међународних уговора - Бечке конвенције о конзуларним односима, Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Међународне конвенције о заштити свих особа од присилног нестајања. Избор ових међународних уговора базиран је на специфичним околностима случаја. У наставку Суд наводи следеће међународноправне изворе: 1. Упутство за ефикасну истрагу и документовање мучења и другог свирепог, нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања – Истанбулски Протокол из 1999. године усвојен од стране Високог комесара УН за људска права; 2. Нацрт правила о одговорности држава за противправне акте, редигован од Комисије УН за међународно право 2001. године; 3. Извештај Специјалног известиоца Комисије УН за људска права о питањима у односу на мучење и друго свирепо, нехумано или понизавајуће поступање или кажњавање, поднет Генералној скупштини УН 2. јула 2002. године; 4. Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе о легалности притвора у Гвантанамо заливу САД-а усвојена 26. априла 2005. године; 5. Резолуција Савета Европе у односу на присилне нестанке усвојена 3. октобра 2005. године; 6. Мишљење Венецијанске комисије о међународним обавезама држава чланица Савета Европе у односу на места за притвор ван система и међудржавном транспорту притвореника, усвојено 17. марта 2006. године; 7. Извештај Специјалног известиоца УН о промоцији и заштити људских права и основних слобода у активностима супротстављања тероризма усвојен 4. фебруара 2009. године; 8. Резолуције Савета УН за људска права 9/11 и 12/12: Право на истину усвојена 18. септембра 2008. године и 1. октобра 2009. године; 9. Смернице Комитета министара Савета Европе о окончању некажњивости за тешка кршења међународног права од 30. марта 2011. Потом релевантну праксу страних јурисдикција и међународних тела: 1. Апелациони суд Енглеске и Велса (грађанско одељење), *Abbasi and Another v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Secretary of State for Home Department* од 6. новембра 2002. године; 2. Апелациони суд САД за девету област, *Falen Gherebi v. George Walker Bush; Donald H. Rumsfeld*, од 18. децембра 2003. године; 3. Комитет УН против тортуре, *Agiza v. Sweden*, Communication No. 233/2003, UN Doc. CAT/C/34/D/233/2003 (2005); 4. Комитет УН за људска права, *Alzery v. Sweden*, UN Doc. CCPR/C/88/D/1416/2005 (2006). И у последњем делу Одељка III Европски суд је навео и појединачне ставове Комесара УН за људска права и

54 ECHR, Case of El-Masri v. Former Yugoslav Republic of Macedonia, Judgment 13 December 2012.

Међународног комитета Црвеног крста, меморандуме *Amnesty International*, извештаје невладиних организација *Human Rights Watch* и Међународне хелсиншке федерације за људска права, налаз Радне групе УН о произвољном притварању (пар. 112-123).

У предметима забране тортуре у којима је тужена Србија, Европски суд за људска права није ушао детаљно у разматрање међународноправних аката као у претходно приказаним предметима, али јесте уврстио рад комитета. У предмету *Крсмановић њројив Србије* у Одељку III наводе се извештај Европског комитета за спречавање мучења и свирепог или понижавајућег понашања или кажњавања (*CPT*) који је Комитет објавио 2006. године, после обављене прве посете 2004. године Србији и Црној Гори (пар. 49), те потом Закључна запажања у односу на Србију, која је усвојио Комитет УН за људска права 12. августа 2014. године (пар. 50).⁵⁵

У предмету *Гјини њројив Србије* у Одељку III као релевантни међународноправни акти наводе се стандарди које је усвојио Европски комитет за спречавање мучења и свирепог или понижавајућег понашања или кажњавања (*CPT*) (пар. 47), потом извештај овог Комитета у односу на Србију и Црну Гору после прве посете 2004. године (пар. 48), те потом извештај који је Комитет усвојио после посете Србији 2007. године и 2016. године (пар. 49 и 50).⁵⁶

У материји права детета као илустрација примене међународног права може послужити пресуда у којој је Европски суд за људска права опсежно приказао изворе права у овој материји. У предмету *M. and M. v. Croatia* навођење релевантних извора међународног права започиње Конвенцијом УН о правима детета (пар. 94), те навођењем Општег коментара бр. 8 из 2006. године, као и Општег коментара бр. 12 из 2009. године (пар. 95-97), усвојених од стране Комитета за права детета.⁵⁷ У наставку Суд наводи Европску конвенцију за права детета (пар. 98), Конвенцију Савета Европе о превенцији и супротстављању насиља над женама и породичног насиља (пар. 100), Смернице Савета Европе о поступању правосудних органа у интересу детета (пар. 102), Препоруку Савета Европе за интеграцију националних стратегија за заштиту деце од насиља (пар. 103).

У предмету који је решен у следећој години рада Суда, *G.B. v. Lithuania* Суд је у прегледу релевантних извора навео Конвенцију УН о правима детета цитирајући одредбе (пар. 64), те потом Закључна разматрања Комитета за људска права усвојена у односу на други период извештавања Литваније (пар.65).⁵⁸

У предмету *N.TS. and Others v. Georgia* Суд је такође ушао у опсежно разматрање међународног права.⁵⁹ Наводи и детаљно анализира Конвенцију о правима детета (пар. 40), Општи коментар бр. 14 Комитета за права

55 ECHR, Case of Krsmanovic v. Serbia, Judgment 19 January 2017.

56 ECHR, Case of Gjini v. Serbia, Judgment 15 January 2019.

57 ECHR, Case of M. and M. v. Croatia, Judgment 3 September 2015.

58 ECHR, Case of G.B. v. Lithuania, Judgment 19 January 2016.

59 ECHR, N.TS. and Others v. Georgia, Judgment 2 February 2016.

детета (пар. 41), Општи коментар бр. 12 Комитета за права детета (пар. 42), Смернице Савета Европе о поступању правосудних органа у интересу детета (пар. 43), Европску конвенцију о правима детета (пар. 44).

4.3. Оцена приступа Европског суда за људска права

Поређењем одлука Уставног суда у материји азила, тортуре и права детета приказаних у овом раду и пресуда Европског суда за људска права у материји азила, тортуре и права детета такође приказаних у овом раду, врло лако се уочава велики методолошки раскорак. Примењено релевантно право разликује се не само у погледу врсте извора међународног права, већ и у разматрању и примењивању ставова комитета за надзор људских права, те актуелности одређених тема представљеној у континуираним извештајима које усвајају међународне невладине организације. Док је приступ Уставног суда рестриктиван у односу на изворе међународног права и суздржан у односу на стандарде и праксу међународних институција – с изузетком позива на праксу Европског суда за људска права, приступ Европског суда за људска права је екстензиван. Овај Суд по правилу после навођења релевантног домаћег права – државе која је тужена, приступа навођењу међународног права, пратећи градацију универзално-регионално право, те извори међународног јавног права – меко међународно право. Европски суд за људска права примењује све врсте извора права, почев од већ наведеног међународног уговорног права, преко међународног обичајног права,⁶⁰ узима у разматрање статуте других међународних судова,⁶¹ историјске изворе међународног права,⁶² извештаје међународних владиних и међународних невладиних организација, стандарде и праксу комитета за надзор над спровођењем људских права и међународних тела помоћних тела задужених за заштиту људских права.

Избор релевантних међународноправних извора детерминисан је позицијом државе у односу на конкретне правне акте – положај државе уговорнице у међународном уговору, односно државе чланице у међународној организацији, релевантност извештаја за конкретну државу и сл. Други фактор који утиче на Суд су околности конкретног случаја, комплексност чињеничног склопа који захтева да се детаљније приступи разматрању релевантног међународног права. У овом аспекту приступ Уставног суда поклапа се са приступом Европског суда за људска права – судови *ad hoc* праве избор нормативног оквира који ће узети у обзир приликом разматрања конкретног случаја балансирајући између специфичности случаја,

60 ECHR, Case of Kononov v. Latvia, Judgment 17 May 2010, par. 201 i par. 221.

61 ECHR, Case of Vasiliasukas v. Lithuania, Judgment 20 October 2015, наводи се Статут Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију, пар. 85.

62 ECHR, Case of Kononov v. Latvia, Judgment 17 May 2010, navode se npr. Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight ("the St Petersburg Declaration 1868") par. 78, Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War ("the Draft Brussels Declaration 1874"), par. 79 i други.

развијености гаранција, стандарда и критеријума одређених права, оптерећености судова и потребе да се економично решавају предмети.

С обзиром на то да је каталог људских права у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода превасходно прве генерације људских права, дакле грађанска и политичка људска права, за овај Суд је од велике важности уклапање у тумачење ових права, и оних људских права која нису директно стипулисана Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Тако на пример, у предметима у којима се појављују аспекти права на рад, кроз нпр. право на породични живот и приватност Европски суд за људска права може да посегне за одредбама Ревидиране европске социјалне повеље. Заиста, у резону и приступу Европског суда уочава се јачи системски приступ, јаче увезивање међународних аката у смислу и циљу, као и боље праћење актуелних кретања кроз настајање нових правних аката. Захвљајући оваквом приступу Суд успева да одржи корак са временом и очува Конвенцију младом и примењивом и после протеча седам деценија од њеног настанка.

У извођењу закључка из приказаног поређења могло би се констатовати да се Уставни суд и у погледу примене међународног права може угледати на Европски суд за људска права, подједнако како се угледа у примени гаранција, критеријума, стандарда. Приступ Европског суда за људска права треба схватити као методолошко охрабрење и усмерење.

4. ЗАКЉУЧАК

У досадашњем раду Уставни суд незнатно је примењивао међународно право. Ову оцену треба разумети као производ поређења односа Суда према међународном праву и одредаба Устава које опредељују место међународног права у националном правном систему и начин примене и тумачења људских права. Устав Републике Србије високо је позиционирао људска права, што у значају који им даје за изградњу друштва, што кроз обиман каталог људских права. Приликом заштите људских права мора се имати у виду да људска права нису само уставна и законска категорија, већ и међународноправна категорија. За примену и тумачење људских права, стога, од великог су значаја међународноправни извори и међународне институције, а посебно оне које у тој материји имају дуже и богатије искуство од Уставног суда.

Развој људских права кроз рад Уставног суда, посматран кроз призму примене међународног права, своди се на ослонац који Уставни суд проналази у пракси Европског суда. У својој досадашњој пракси поступања по уставним жалбама Уставни суд је прешао значајан пут у развоју садржине, гаранција, критеријума, стандарда одређених људских права, и то у доброј мери захваљујући пракси Европског суда за људска права. У материји права на правично суђење, права на једнаку заштиту права, права на имовину, права на правну сигурност у казненом праву Уставни суд је усталио своју праксу и ускладио је са ставовима Европског суда за људска права.

Међутим, простора за даљи напредак има и потребно је наставити даље са развојем права, како оних која јесу развијена, тако и оних која нису. Право не стагнира, а посебно не међународно право. Кроз континуирани рад међународних институција међународно право се брзо развија, хватајући корак са савременим друштвом. Уставни суд такође има простора за развој своје праксе, за боље усаглашавање свог рада са духом уставних одредаба, за развој примене и заштите људских права, за свеобухватнију примену различитих елемената правног система Србије. Разлог интензивније примене међународног права стога не треба схватити као задовољење формалности, већ управо као извор искуства, стандарда, праксе и као подстрек и помоћ даљем развоју заштите људских права. Таквим радом променио би се тренутни приступ од „међународно право се може применити“ на приступ „међународно право треба применити“ као ближе духу Устава и као бољи рецепт за напредак.

APPLICATION OF THE INTERNATIONAL LAW IN CONSTITUTIONAL COMPLAINT PROCEDURE BEFORE THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The position of the International Law in the national legal system is defined in the Constitution of the Republic of Serbia (Article 16). International law forms the integral part of the national legal system and it is directly applicable. In addition to the general definition of the position of the International Law, the significance and place of international legal acts in the field of human rights protection is additionally defined. The determination of human rights is grounded on the provisions of the Constitution, International Law and law to a certain extent (Article 18). The interpretation of human rights needs to be further aligned with the standards and practices of international institutions that monitor the implementation of human rights.

The normative framework for the application of the International Law in proceedings before the Constitutional Court has therefore been created and it is the Court prerogative to implement it. The paper cites the Constitutional Courts jurisprudence in two categories of cases: cases whose normative framework inevitably had to introduce international legal acts and cases where it was not necessary but it was appropriate.

For the purpose of comparing and presenting methods of application of the International Law in the European Court of Human Rights jurisprudence has been used. Cases that were considered treated the same rights, as the cases of the Constitutional Court which were analysed as illustration - the human right of asylum, prohibition of torture and the rights of the child.

The overall conclusion is that the Constitutional Court rarely applies interna-

tional law in its constitutional complaint procedure. The provisions of the Constitution do not create obligation to apply international law, but create international law as an integral part of the legal system, with the instruction to implement standards and case-law of international institutions protecting the human rights. International Law, rich in legal acts protecting human rights, as well as the experience of the international institution, form great amount of helpful tools for further development of the protection of human rights and thus it should be used in the procedures before the Constitutional Court.

др Тамаш Корхец (Tamás Korhecz)*
судија Уставног суда, Република Србија

УСТАВНА ЖАЛБА – ОДБАЦИВАЊЕ ИЛИ МЕРИТОРНО ОДЛУЧИВАЊЕ – НЕДЕФИНИСАНА ГРАНИЦА СА НЕКОЛИКО МЕЂАША¹

Садржај

1. Увод
2. Нормативни оквир уставне жалбе у Србији и осврт на статистику праксе Уставног суда у решавању уставних жалби
 - 2.1. Нормативни оквир уставне жалбе
 - 2.2. Кратак осврт на праксу Уставног суда у бројкама, број и структура предмета
3. Одбацивање уставних жалби због разних случајева неуредности поднесака или пропуштања рока
4. Непостојање других претпоставки за вођење поступка и одлучивање утврђених законом и очигледна неоснованост уставне жалбе
 - 4.1. Уставна жалба *ratione personae* неспојива са оспореним појединачним правним актом
 - 4.2. Недозвољеност уставне жалбе због правног карактера оспореног правног акта – *ratione materiae*
 - 4.3. Одбацивање уставне жалбе због малог значаја
 - 4.4. Непостојање уставноправних разлога за разматрање уставне жалбе
5. Закључак

1. УВОД

Устав је највиши правни акт једне државе, сви општи и појединачни правни акти морају бити усклађени са нормама устава. Оваква супрематија устава не би имала практичан значај без делотворних, уставом прописаних механизма за заштиту одредаба устава. Иако и данас постоје државе без уставносудске контроле закона, преовладава став да је најзначајнији

* Аутор је редовни професор Универзитета УНИОН, Факултета за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаћ“ Нови Сад и судија Уставног суда Републике Србије.

¹ Рад је презентован на Научној конференцији „Уставна жалба у Републици Србији – димети и ограничења“, одржаној у Београду, 29. новембра 2019. године. Објављен је под идентичним насловом у зборнику радова: Един Шарчевић, Дарко Симовић (ур.), „Уставна жалба у правном систему Србије“, Фондација Центра за јавно право, Сарајево 2019, стр. 71-89. Рад се објављује уз изричиту сагласност Фондације Центра за јавно право.

механизам за заштиту и спровођење устава контрола уставности закона од стране судова: уставног суда или судова опште надлежности.² Основна и изворна надлежност уставних судова јесте нормативна контрола, то јест утврђивање и контрола усклађености закона и других општих аката са уставом.³ Уставносудска контрола развила се у Сједињеним Америчким Државама (САД), без непосредног основа у Уставу САД из 1787. Почев од случаја *Marbury protiv Madisona* из 1803. године⁴ Врховни суд оцењује усклађеност закона са Уставом САД. Тадашњи председник Врховног суда Џон Маршал образложио је судску контролу закона тиме да је тумачење и спровођење права, па тако и устава, посао судске власти.⁵ Уставносудска контрола закона је дуго остала везана за државу која је донела први модеран, писани устав. Европски или аустро-немачки, централизовани модел уставног судства развио се првенствено према моделу уставног суда Аустрије (основан између два светска рата) чији је идејни, али и практични творац био светски познат професор уставног права Ханс Келзен, и који и данас доминира у правним системима већине држава света.⁶ Надлежност уставног суда да оцењује уставност закона које доноси демократски изабрано, народно представничко тело, уз могућност да такве законе уклони из правног поретка у случају неуставности, изазива полемике како у стручним – научним тако и у политичком дискурсима. Одакле судијама, који своје функције обављају без изборног легитимитета, велика моћ да суде актима демократских представника народа, да постану негативан законодавац?⁷ Уставносудски активизам уставни суд често чини моћним политичким актером. Иако је оцена уставности закона и других прописа изворна и главна уставносудска функција – битно обележје уставних судова – она данас ипак није једина надлежност уставних судова. Већина уставних судова насталих по аустријском моделу врши и неке друге уставносудске функције: решавање сукоба надлежности између разних органа власти, изборни спорови, забрана рада политичких организација и верских заједница, решавање уставних жалби грађана итд. Од свих набројаних надлежности уставних судова посебан значај има уставна жалба, као правно средство путем кога грађани могу оспоравати појединачне правне акте и радње органа јавне власти којима се повређују људска (и мањинска) права и слободе гарантоване уставом. Преко института уставне жалбе уставни судови су стекли моћну надлежност да контролишу (редовне) судове, што се у теорији сматра политизацијом правосуђа, за разлику од јудикализације

2 J. Kokott/M. Kaspar, Ensuring Constitutional Efficacy, u: M. Rosenfield/A. Sajo, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, стр. 713, 718.

3 О. Вучић/В. Петров/Д. Симовић, *Уставни суд бивших југословенских република*, Београд 2010, стр. 119-121.

4 *Marbury v Madison* 5 US 137 (1803).

5 S. J. Martinez, Horizontal Structuring, u: Rosenfield/Sajo (bel. 1), страна 503.

6 A. Stone Sweet, Constitutional Courts, u: Rosenfield/Sajo (bel. 1), страна 728.

7 В. Беширевић, Governing without Judges - The politics of the Constitutional Court in Serbia, *International Journal of Constitutional Law*, Oxford 4/2014, стр. (954. и даље) 955.

политике преко нормативне контроле⁸. Овај рад анализира нека питања у вези са надлежношћу Уставног суда Републике Србије (у даљем тексту: Уставни суд) да решава о уставности појединачних правних аката органа власти поводом уставних жалби. Уставни суд Србије, као и уставни судови Словачке, Црне Горе, Словеније и Хрватске, спада у ред уставних судова који решавају изузетно велики број уставних жалби, где су ставови и пракса уставног суда изразито широко отворили врата грађанима да уставном жалбом, позивајући се на повреду одредаба устава, оспоре уставност одлука – пре свега судова, али и других државних органа. Овај рад представља анализу праксе Уставног суда Србије са циљем да се утврди где је граница између оних појединачних правних аката чију противправност Уставни суд мериторно оцењује и оних о чијој основаности и противправности Уставни суд не одлучује у меритуму, него их решењем одбацује. Уставни и законски оквир је прилично генералан и еластичан и оставља широк простор за различита тумачења, па су ставови и пракса Уставног суда меродавни за одређивање границе између мериторно размотрених и мериторно неразмотрених уставних жалби.

Овај рад је подељен у неколико целина. Након уводног дела, у другом делу рада биће приказан нормативни оквир уставне жалбе у Републици Србији (у даљем тексту: Србија), са посебним освртом на законске основе за одбацивање уставних жалби. У овом делу размотриће се и структура и обим уставних жалби у пракси Уставног суда и одлучивања о њима. У трећем делу рада размотриће се они случајеви када Уставни суд одбацује уставну жалбу због неуредности поднесака или пропуштања рока, као уобичајених случајева неразматрања поднесака због процесних разлога. У четвртном делу рада анализираће се најчешће коришћен законски основ за одбацивање уставне жалбе, и то непостојање других претпоставки *за вођење постојка и одлучивање, утврђених законом*. Овај основ се користи када је одбацивање уставне жалбе везано за правни карактер оспореног правног акта, непостојање активне легитимације подносиоца, мали значај спора, формално позивање на уставна права итд. У петом делу рада биће формулисани неки закључци и предлози.

2. НОРМАТИВНИ ОКВИР УСТАВНЕ ЖАЛБЕ У СРБИЈИ И ОСВРТ НА СТАТИСТИКУ ПРАКСЕ УСТАВНОГ СУДА У РЕШАВАЊУ УСТАВНИХ ЖАЛБИ

2.1. Нормативни оквир уставне жалбе

Уставна жалба је у уставно право Србије уведена тек важећим Уставом Републике Србије, крајем 2006. године. Према норми Устава: „Уставна

8 R. Hirschl, *The Judicialization of Politics*, u: K. E. Wittington/R. D. Kelemen/G. A. Caldeira, *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford 2010. c. 119; С. Орловић, *Промена положаја уставног судства*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад 2013/4, стр. (145. и даље) 148.

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 зајамчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.”⁹ Сам Устав међу надлежностима Уставног суда уопште не наводи решавање уставних жалби, што представља очигледан номотехнички пропуст, али то у пракси па ни у теорији никада није довело до недоумица у погледу надлежног органа за одлучивање о уставним жалбама. Цитирана уставна одредба изузетно широко одређује круг аката и радњи против којих се може употребити уставна жалба, уз конкретан услов о исцрпљености правних средстава за заштиту повређених људских или мањинских права. Овакав еластичан уставни оквир је, са једне стране, омогућио законодавцу широку слободу за уређивање правила поступања Уставног суда у вези са уставним жалбама, док је, са друге стране, омогућио Уставном суду да преко своје праксе уобличи границе и дOMET уставне жалбе, као новог института уставног права Србије.

Закон о Уставном суду¹⁰ разрадио је уставну одредбу о уставној жалби, услове за коришћење уставне жалбе и поступак одлучивања Уставног суда. Према Закону, Уставни суд о основаности уставне жалбе одлучује „одлуком”¹¹, док у случају непостојања процесних претпоставки уставну жалбу одбацује „решењем”¹². Посебне одредбе о уставној жалби налазе се у члановима од 82-89. Закона. Овим одредбама, између осталог, уређено је да уставну жалбу може изјавити свако лице коме је повређено уставно право (што обухвата и правна лица)¹³, могућност изјављивања уставне жалбе на основу овлашћења,¹⁴ рок за изјављивање уставне жалбе (30 дана од достављања акта или предузимања радње органа јавне власти),¹⁵ услови и рокови за повраћај у пређашње стање због пропуштања рока са подношење уставне жалбе¹⁶, садржина и обавезни прилози уставне жалбе¹⁷, могућност одлагања

9 Члан 170. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/2006.

10 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013-Одлука Уставног суда, 40/2015, 103/2015.

11 Ibid, члан 45. став 1. тачка 9.

12 Ibid, члан 46. став 1. тачка 9.

13 Ibid, члан 83. став 1.

14 Ibid, члан 83. став 2.

15 Ibid, члан 84. став 1.

16 Ibid, члан 84. ст. 2. и 3.

17 Уставна жалба мора да садржи име и презиме, јединствени матични број грађана, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе, име и презиме његовог пуномоћника, број и датум акта против кога је жалба изјављена и назив органа који га је донео, назнаку људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено са ознаком одредбе Устава којом се то право, односно слобода јемчи, разлоге жалбе и наводе у чему се састоји повреда или ускраћивање, одређен захтев о коме Уставни суд треба да одлучи, уз истицање висине и основа накнаде материјалне или нематеријалне штете, када се накнада захтева, потпис подносиоца уставне жалбе, односно лица коме је издато специјално пуномоћје за подношење уставне жалбе. Уз уставну жалбу се подноси и препис оспореног појединачног акта, докази да су исцрпљена правна средства, докази о висини материјалне штете, као и други докази од значаја

извршења оспореног појединачног акта,¹⁸ могућност проширивање дејства одлуке Уставног суда поводом уставне жалбе на лица која нису поднела уставну жалбу¹⁹, разлоге за обустављање поступка²⁰, могућност да се одлуком Уставног суда којом се уставна жалба усваја поништи оспорени појединачни правни акт и да се досуди накнада материјалне и нематеријалне штете.²¹

За овај рад посебан значај имају одредбе Закона о Уставном суду које утврђују у којим случајевима ће због недостатка процесних претпоставки Уставни суд, без мериторног разматрања, уставну жалбу решењем одбаци-ти.²² Ови случајеви нису посебно уређени Законом, него се на одбацивање уставне жалбе примењује одредба члана 36. Закона која се односи на све поднеске упућене Уставном суду, које укључују и уставну жалбу. Према овом члану Закона, Уставни суд ће одбацивати поднесак са којим се иницира или покреће поступак у следећим случајевима:

- 1) кад утврди да Уставни суд није надлежан за одлучивање;
- 2) ако поднесак није поднет у одређеном року;
- 3) ако је поднесак анониман;
- 4) кад у остављеном року подносилац није отклонио недостатке који оне-могућавају поступање;
- 5) кад утврди да је поднесак очигледно неоснован;
- 6) ако утврди да се поднеском злоупотребљава право;
- 7) кад не постоје друге претпоставке за вођење поступка и одлучивање, утврђене законом.

Уопштене формулације из ове одредбе Закона су се уобличавале, доби-јале своју конкретну садржину и обресе у пракси Уставног суда у последњих десет година. Пракса Уставног суда је била нарочито важна да се уобличе законски појмови, одреди њихова практична садржина и донет, да се од-говори на многа питања као што су: када је уставна жалба очигледно нео-снована, шта се сматра злоупотребом права код подношења уставне жалбе, када се може говорити о непостојању „других претпоставки” за одлучивање о уставној жалби? Одговор на сва ова питања морамо потражити, са једне стране, у ставовима Уставног суда²³, а са друге стране, у богатој судској пракси, у прецедентима Уставног суда. Ова пракса Уставног суда на нека од горе формулисаних питања дала је јасне одговоре, док у погледу других пракса Уставног суда не омогућује јасно разграничење.

за одлучивање. Захтев за накнаду штете може бити постављен само истовремено са под-ношењем уставне жалбе. Чл 85. Закона о Уставном суду.

18 Закон о Уставном суду, члан 86. став 2.

19 Ibid, члан 87.

20 Ibid, члан 88.

21 Ibid, члан 89.

22 Према члану 42в Закона о Уставном суду, уставну жалбу решењем одбацује трочлано Мало већа Уставног суда, једногласном одлуком. У случају непстојања једногласности, ко-начну одлуку о одбацивању уставне жалбе доноси Седница Уставног суда, већином гласо-ва од укупног броја судија Уставног суда.

23 Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, Су бр. 1-8/11/9, од 2. априла 2009, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>, читање: 20. 08, 2019.

2.2 Кратак осврт на праксу Уставног суда у бројкама, број и структура предмета

У уводном делу овог рада констатовали смо да је уставна жалба постала изузетно популарна у Србији, што најбоље илуструје податак да се број уставних жалби константно и нагло повећавао од 2010. године, након што је Европски суд за људска права први пут признао уставну жалбу као деловторно правно средство, чије је претходно коришћење услов за обраћање суду у Стразбуру.²⁴ У 2010. години у односу на 2009. годину број примљених и формираних предмета повећан је са 3.597 на 7.604 предмета, 2011. на 8.041, 2012. на 11.380, од када је број нових предмета изнад 10.000, и поред увођења неких нових правних средстава за заштиту уставних права пред судовима опште и посебне надлежности.²⁵ Удео уставних жалби у свим предметима Уставног суда се такође повећавао и данас износи више од 95%.²⁶ У 2017. години Уставни суд је примио и формирао 12.487 предмета, од којих 12.118 су биле уставне жалбе²⁷. Овај број новопримљених уставних жалби је у 2018. додатно повећан, када је Уставни суд формирао 15.545 предмета, од којих су 15.150 уставне жалбе.²⁸ На овај начин дошло је до повећања уставних жалби за чак 25% само за једну годину.²⁹ Стварни број примљених уставних жалби у 2018. години је био изнад 25.000, али је због спајања многих истоврсних уставних жалби у један предмет, број формираних предмета знатно мањи од броја примљених уставних жалби.³⁰ Ови статистички показатељи указују на чињеницу да Уставни суд највећи део својих стручних и административних капацитета троши на решавање уставних жалби, а уз мало претеривања могло би се рећи да Уставни суд постаје све више суд за уставне жалбе.³¹ Загушење Уставног суда уставним жалбама свакако да има, и то негативног, утицаја на квалитет одлука Уставног суда донетих на основу уставних жалби, што стручна јавност често истиче у критици

24 Види Пресуду Другог одељења Европског суда за људска права од 1. децембра 2009. године *Винчић и други подносиоци представки против Србије*. У тачки 51. Пресуде суд је изнео следећи начелан став: „Суд је мишљења да уставну жалбу треба, у начелу, сматрати деловторним домаћим средством у смислу значења члана 35. став 1. Конвенције у вези са свим представкама поднетим почев од 7. августа 2008. године, као датума када су прве мериторне одлуке Уставног суда о основаности наведених жалби објављене у „Службеном листу“ Тужене државе“.

25 Преглед рада Уставног суда у 2016. години, са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007 – децембар 2016. године, Уставни суд, Београд 2017, страна 21.

26 Ibid, страна 4.

27 Преглед рада Уставног суда у 2017. години, страна 2. http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2017.pdf, читање, 20. 09. 2018.

28 Преглед рада Уставног суда у 2018. години, страна 1, http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2018.pdf, читање, 10. 08. 2019.

29 Ibid, страна 2.

30 Ibid, страна 1.

31 Т. Папић/В. Ђерић, *On the Margins of Consolidation: The Constitutional Court of Serbia*, *Hague Journal on the Rule of Law*, The Hague, 1/2018, стр. (59. и даље) 67.

рада Уставног суда.³² У 2018. години Уставни суд је решио укупно 10.722 предмета уставних жалби. Од овог броја, без мериторног разматрања решењем, одбацио је више од 90% уставних жалби (примарно преко малих већа), док је око 6% уставних жалби у целости или делимично усвојио.³³ У око 2% предмета Уставни суд је мериторно размотрио и одбио уставну жалбу.³⁴ Маркантном већином уставних жалби оспоравају се правоснажне пресуде и решења судова, чак и онда када се ради о управним стварима у којима је вођење управног спора услов обраћања Уставном суду. Из овога следи други закључак у вези са уставном жалбом, а то је да се уставна жалба од стране подносилаца све више посматра као ванредно правно средство против правоснажних судских одлука, као нужан међукорак пре обраћања Европском суду за људска права у Стразбуру. Пошто Уставни суд поводом уставних жалби годишње поништи више стотина правоснажних пресуда судова опште и посебне надлежности, тумачећи не само уставне одредбе него и норме закона, пракса Уставног суда је произвела тензије на релацији Врховни касациони суд – Уставни суд³⁵. Повезаност уставне жалбе са међународном заштитом људских права преко Европског суда за људска права (у даљем тексту ЕСЉП) имала је за последицу да се, са једне стране, пред Уставним судом редовно истиче повреда управо оних људских права која се најчешће истичу и успешно штите и пред ЕСЉП (пре свега члан 6. Европске конвенције – право на правично суђење у разумном року), док, са друге стране, Уставни суд у значајној мери прати и користи јуриспруденцију ЕСЉП и према њој прилагођава своје ставове и стандарде.³⁶ Ово доводи до све мање шаролике слике када је реч о људским правима чија се повреда истиче и утврђује у поступку пред Уставним судом. Од свих усвојених уставних жалби, повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, права на правну сигурност, као и права на једнаку заштиту (пред судовима) износе више 2/3 од укупног броја усвојених уставних жалби.³⁷ Ако овоме додамо број утврђених повреда права на имовину (који је најчешће резултат неефикасне судске заштите овог права у случају „друштвено-државних предузећа“ у стечају), као и права на правно средство и права на ограничено трајање притвора, онда следи закључак да је близу 99% усвојених жалби везан за повреду Устава од стране судова.³⁸ Оно што је из извештаја Уставног суда такође уочљиво јесте све већа неажурност Уставног суда и

32 Ibid, с. 72, 74; В. Беширевић, *If Schmitt Were Alive...Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia*, у: В. Беширевић, *New Politics of Decisionism*, The Hague 2019, страна 198.

33 Преглед рада Уставног суда у 2018. години (бел. 27), страна 19.

34 Ibid, страна 27.

35 Б. Ненадић, О неким аспектима односа уставних и редовних судова, у: Б. Ненадић (пр.), *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013*, Београд 2013, стр. (71. и даље) 98-99.

36 Папић/Ђерић (бел. 30), страна 68; С. Рибичић/Б. Ненадић/Т. Маринковић, *Multi-Level System of Human Rights Protection in Europe: A View from Central and Eastern Europe*, у: L.R. Basta Fleiner/Т. Marinković, *Key developments in constitutionalism and constitutional law*, The Hague 2014, стр. 161-162.

37 Преглед рада Уставног суда у 2017. години (бел. 26), стр. 28-29.

38 Ibid.

повећани број нерешених предмета уставних жалби, који је у 2018. години достигао бројку од 22.000.³⁹ Највећи број уставних жалби који се реши у меритуму, решава се након 2-3 године од подношења уставне жалбе, али и у случају одбацивања уставне жалбе, на доношење решења најчешће се чека годину дана или више.⁴⁰

3. ОДБАЦИВАЊЕ УСТАВНИХ ЖАЛБИ ЗБОГ РАЗНИХ СЛУЧАЈЕВА НЕУРЕДНОСТИ ПОДНЕСАКА ИЛИ ПРОПУШТАЊА РОКА

Неуредност поднесака и пропуштање преклузивних рокова представља уобичајени начин одбацивања поднесака странака без мериторног разматрања у разним судским поступцима. У овом погледу поступак пред Уставним судом показује велику сличност са другим судским поступцима. Анонимне уставне жалбе Уставни суд одбацује без позивања подносиоца да отклони недостатке пошто и нема кога да позове на отклањање недостатака.⁴¹ Са друге стране, ако уставна жалба не садржи обавезне елементе и прилоге у складу са чланом 85. Закона (лични подаци подносиоца, посебно пуномоћје за заступање, копија оспореног правног акта, навођење одредбе Устава која је повређена, потпис, акт), судија известилац ће у име Уставног суда одредити рок и позвати подносиоца до допуни уставну жалбу. Тек протеком овог рока, који најчешће износи 15 дана од достављања дописа странци, Уставни суд ће решењем одбацивати неуредну уставну жалбу. Због могућности допуне неуредне уставне жалбе, као и чињенице да у највећем броју случајева странке пред Уставним судом заступају адвокати, број уставних жалби који је одбачен због неуредности поднесака знатно је испод 10%. Нешто је комплекснија и правно неизвеснија ситуација у погледу одбацивања уставних жалби због пропуштања рокова, што је директно повезано са претходним коришћењем (делотворних) правних средстава. Закон о Уставном суду не даје одговор на питање од ког момента се рачуна рок од 30 дана за подношење уставне жалбе. Само добри познаваоци ставова и праксе Уставног суда могу да имају јасну представу о томе када се стичу услови за изјављивање уставне жалбе код судских поступака. У различитим судским поступцима (управним, прекршајним, грађанским, кривичним, ванпарничним...) могућност предаје уставне жалбе се отвара у различитим фазама поступка.⁴² Тако на пример, правоснажна пресуда апелационог суда у кривичним стварима оспорава се уставном жалбом у року од тридесет дана од достављања такве пресуде, без обзира на изјављено ванредно правно средство, док се у парничном поступку тек након одлуке о

39 Преглед рада Уставног суда у 2018. години (бел. 27), страна 19.

40 Преглед рада Уставног суда у 2016. години, са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007 – децембар 2016. године (бел. 24), страна 47.

41 Члан 36. став 1. тачка 3. Закона о Уставном суду.

42 К. Манојловић Андрић, Поступак и обим испитивања уставне жалбе, у: Ненадић (бел. 34), стр. 164-165.

изјављеној (и дозвољеној) ревизији отвара могућност изјављивања уставне жалбе.⁴³ Недовољно јасне и прецизне законске норме о ванредним правним средствима, као и релативно неуједначена пракса Врховног касационог суда поводом дозвољености ванредних правних средстава, представљају неке од разлога за тензије на релацији Уставни суд – Врховни касациони суд. У релативно великом броју случајева чак ни пуномоћници странака – адвокати нису свесни ових разлика па њихове уставне жалбе остају мериторно неразмотрене, без обзира на евентуалну очигледну повреду уставних права.

4. НЕПОСТОЈАЊЕ ДРУГИХ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА И ОДЛУЧИВАЊЕ УТВРЂЕНИХ ЗАКОНОМ И ОЧИГЛЕДНА НЕОСНОВАНOST УСТАВНЕ ЖАЛБЕ

Од свих законом прописаних основа за одбацивање уставних жалби, Уставни суд своја решења најчешће доноси на основу члана 36. став 1. тачке 7) Закона о Уставном суду, односно због непостојања других претпоставки за вођење поступка и одлучивање. За разлику од неуредности уставне жалбе, а донекле и од пропуштања рока за подношење уставне жалбе, код овог законског основа граница између дозвољене и недозвољене, мериторно размотрене и неразмотрене уставне жалбе често није потпуно јасна и недвосмислена. У великом броју случајева, да би позивањем на овај законски основ одбацио уставну жалбу, Уставни суд мора детаљно проучити и анализирати садржину и резонување како подносиоца уставне жалбе, тако и оспорених правних аката, најчешће одлука судова. Према томе, иако се позива на формалноправне, процесне недостатке уставне жалбе, Уставни суд у овим случајевима уставну жалбу и оспорене правне акте разматра са становишта испуњености материјалноправних претпоставки за одлучивање. У оквиру овог општег разлога за одбацивање уставних жалби размотрићемо неке подгрупе – случајева.

4.1. Уставна жалба *ratione personae* неспојива са оспореним појединачним правним актом

Значајан део уставних жалби Уставни суд одбацује позивањем на непостојање активне легитимације подносиоца уставне жалбе, односно из разлога што оспореним појединачним актом власти није одлучивано о његовом праву или обавези. У ову групу спадају уставне жалбе у којима је оштећени или приватни тужилац у кривичном поступку, због *нејравичној суђења*, оспорио пресуду суда којом је суд ослободио одговорности оптуженог за учињено кривично дело. У образложењу решења Уставног суда у оваквим предметима често наилазимо на следећу формулацију:

„Из одредбе члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом

43 Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби (бел. 22).

зајемчених права и слобода, произлази да је једна од претпоставки за изјављивање уставне жалбе то 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.⁴⁴

4.2. Недозвољеност уставне жалбе због правног карактера оспореног правног акта – *ratione materiae*

Друга велика група случајева када Уставни суд, позивајући се на тачку 7) става 1. члана 36. Закона о Уставном суду, одбацује уставну жалбу без мериторног разматрања, је ако су изјављене против правних аката јавне власти за које је Уставни суд закључио да нису акти из члана 170. Устава (односно члана 82. Закона о Уставном суду), дакле нису појединачни акти или радње државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права. У образложењима својих решења Уставни суд често користи следећу формулацију:

„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. Полазећи од наведеног, а имајући у виду правну природу и садржину оспореног акта, Уставни суд је утврдио да се, у конкретном случају, не ради о појединачном акту из члана 170. Устава, те је стога уставну жалбу одбацио.“⁴⁵

Међу различите категорије појединачних правних аката за које Уставни суд сматра да нису акти из члана 170. Устава, јер њима дефинитивно није одлучено о неком праву или обавези појединца, спадају различити акти јавног тужилаштва којима се одбацује кривична пријава, обуставља поступак, одбацује или одбија притужба на рад јавног тужиоца⁴⁶, решења судова о захтеву за понављање поступка⁴⁷, разне процесне одлуке судова у поступку судског извршења⁴⁸ или стечаја⁴⁹ итд.

4.3. Одбацивање уставне жалбе због малог значаја

Као разлог за одбацивање уставне жалбе због непостојања других претпоставки за вођење поступка и одлучивање Уставни суд у неким случајевима наводи мали значај предмета. У образложењу решења којима су одбачене уставне жалбе против пресуда прекршајних судова често наилазимо на следећу формулацију:

44 Решење Уставног суда Уж-688/2017 .

45 Решење Уставног суда Уж-1725/2017.

46 Види решења Уставног суда Уж-8929/2016 и Уж-8341/2016.

47 Решење Уставног суда Уж-7806/2016.

48 Решење Уставног суда Уж-2789/2017.

49 Решење Уставног суда Уж-1725/2017.

„Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије уставна жалба је установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, из чега следи да појединачни акти или радње које се оспоравају уставном жалбом морају бити таквог значаја да објективно могу довести до повреде права гарантованих највишим правним актом државе.

Имајући у виду садржину уставне жалбе и садржину оспорене пресуде, као и казну изречену у предметном прекршајном поступку, Уставни суд је, уважавајући лични значај предмета одлучивања за подносиоца уставне жалбе, оценио да се уставном жалбом не покреће неко шире или опште питање од важности за остваривање Уставом зајемчених права, нити је подносиоца уставне жалбе оспореном пресудом претрпела већу материјалну штету, без обзира на евентуални утицај који ова правна ствар на њу субјективно има.”⁵⁰

На другом месту, Уставни суд у образложењу решења о уставној жалби поводом недосуђених парничних трошкова износи следећи став:

„Полазећи од наведеног, а имајући у виду околности конкретног случаја, Уставни суд је, уважавајући евентуални субјективни значај предмета поступка за подносиоца уставне жалбе, оценио да се недосуђивање траженог износа на име састава приговора за убрзање поступка од стране адвоката, као и утврђена дужина парниционог рока за исплату износа од 6.000 динара, у конкретном случају, не могу сматрати питањима од уставноправног значаја, нити потенцијални пропусти надлежног суда могу имати тежину повреде Уставом зајемчених права.”⁵¹

Може се закључити да објективно мали значај предмета, који уједно „не покреће неко шире или опште питање од важности за остваривање Уставом зајемчених права” представља готово неограничену могућност Уставном суду да не одлучује мериторно о уставним жалбама за које процени да објективно имају мали значај. У пракси Уставног суда наилазимо на случајеве да се код идентичног правног и чињеничног стања једна уставна жалба против решења Управног суда усвоји, а другу, истог подносиоца, Уставни суд одбаци јер је у том случају Управни суд неуставно одбацио тужбу подносиоца поводом управног акта са којим је подносиоцу наметнута знатно мања пореска обавеза.⁵² Посебно код уставних жалби против изречених новчаних казни у прекршајном поступку, као и решења судова о трошковима парничног поступка, у пракси Уставног суда не постоји довољно дефинисана граница између оних који се мериторно разматрају и оних који се решењем одбацују због објективно малог значаја спора.

4.4. Непостојање уставноправних разлога за разматрање уставне жалбе

У највећем броју случајева Уставни суд решењем одбацује уставне жалбе „због непостојања других претпоставки за вођење поступка и одлучивање”

50 Решење Уставног суда Уж-726/2017.

51 Решење Уставног суда Уж-1738/2017.

52 Одлука Уставног суда Уж-8111/2015 и Решење Уставног суда број Уж-3626/2016.

уколико процени да се уставном жалбом од њега, као од инстанционо вишег суда, тражи да оцени примену закона, утврђено чињенично стање или квалитет образложења оспорених одлука судова. У овим случајевима образложење решења Уставног суда садржи следеће формулације:

„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, поткрепују 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.⁵³”

На другом месту, Уставни суд је образложио решење на следећи начин:

„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, поткрепују тврдње о његовој повреди или ускраћивању.

3. Уставни суд је, увидом у оспорене пресуде, утврдио да оне садрже детаљно и јасно образложење засновано на уставноправно прихватљивом и неарбитрарном тумачењу меродавног права чијом је применом правоснажно одбијен тужбени захтев тужилаца, овде подносилаца уставне жалбе, у делу у коме су тражили да суд обавезе тужене на исплату месечних износа од...⁵⁴”

У другом предмету Уставни суд истиче:

„Полазећи од садржине права на правично суђење и разлога уставне жалбе на којима се тврдње о повреди тог права заснивају, Уставни суд указује да се уставна жалба не може сматрати правним средством којим се испитује законитост одлука редовних судова. Уставни суд, одлучујући о уставној жалби, не може оцењивати правилност закључака редовних судова у погледу начина на који су судови применили материјално и процесно право, осим уколико из разлога наведених у уставној жалби произлази да је закључивање судова у оспореним судским одлукама било очигледно произвољно, односно да поступак у целини није био правичан на начин утврђен одредбом члана 32. став 1. Устава.”⁵⁵

53 Решење Уставног суда Уж-1967/2017.

54 Решење Уставног суда Уж-220/2017.

55 Решење Уставног суда Уж-8234/2016.

Да би једна судска пресуда испунила уставне стандарде правичног суђења, она мора да садржи довољно детаљно и јасно образложење које је засновано на уставноправно прихватљивом и неарбитрарном тумачењу меродавног права, докази не смеју бити цењени пристрасно против интереса подносиоца уставне жалбе, а закључивање судова не сме бити произвољно. Да би се могло закључити да ли уставна жалба садржи разлоге којима се аргументовано оспорава горе описан квалитет судских одлука, судија извештач мора детаљно проучити како уставну жалбу, тако и саму судску одлуку. Овакав интелектуални процес свакако не представља пуку процену испуњености формалних процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање, него испитивање материјалних претпоставки за одлучивање.⁵⁶ Управо из ових разлога решења о одбацивању уставне жалбе неретко садрже разматрање навода подносиоца уставне жалбе и оцену „одговора” на ове наводе у образложењима оспорених судских аката. Оваква решења се колоквијално називају „мали меритум”⁵⁷.

5. ЗАКЉУЧАК

Уставни суд, у последњих шест-седам година, у свакој календарској години прими више од десет хиљада нових уставних жалби. Ажурност при решавању уставних жалби представља све већи, и тешко решив, изазов за овај орган. У већини уставних жалби подносиоци указују (и) на повреду уставног права из члана 32. став 1. Устава (правично суђење у разумном року) која су им повређена одлукама судова опште и посебне надлежности. Уставни суд у 2018. години више од 90% уставних жалби није решавао у меритуму, него их је одбацио решењима трочланих малих већа Суда. Поред неуредних поднесака, којих има релативно мало, у пракси је приметна тенденција да Уставни суд, позивајући се нашироко „на друге процесне разлоге”, одбаци и не размотри различите категорије уставних жалби и на тај начин избегне одлучивање о евентуалним противправностима. Иако је сасвим извесно да овакав приступ доводи до опстајања у правном поретку великог броја противправних појединачних правних аката, овакав приступ и пракса Уставног суда је више него оправдана са становишта уставности и уставног права. Уставни суд не може и не сме да постане врховни контролор законитости аката највиших судова, иако је ова тенденција присутна у многим државама.⁵⁸ Интервенција Уставног суда је оправдана само изузетно, у случају да су судови сами повредили уставна права грађана или нису пружили заштиту од повреде уставних права. Штавише, таква повреда Уставом зајамченог права мора да има објективно значајне последице, да изазове бол, патњу, значајну материјалну или нематеријалну штету грађанима, или да отвори неко ново, уставноправно значајно питање. Наравно,

56 Манојловић Андрић (бел. 41), стр. 167-168.

57 Ibid, страна 168.

58 Stone Sweet (бел. 4), страна 734.

границу је релативно лако одредити на општи начин, деклараторно, међутим у пракси сваки случај је посебан, а исход у великој мери зависи од слободног уверења и судијске процене судија уставног суда. Један од критеријума за постојање правичног суђења јесте да је суд тумачио и применио законе без произвољности. Да би утврдио произвољност Уставни суд нужно тумачи законе, утврђује значење норми закона, што са једне стране често доводи до сукоба са највишим судом у Србији – који себи приписује право да у последњој инстанци тумачи законе⁵⁹ – док, са друге стране, отвара широк простор дискреционог овлашћења Уставном суду да поништи пресуде судова због произвољног тумачења материјалних закона⁶⁰. Анализа праксе открива да је Уставни суд много чешће спреман да утврди повреду права на правично суђење због произвољног тумачења и примене закона (и као последицу – да поништи пресуде највиших судова у Србији) у управним и грађанским стварима, него у кривичној материји. За разлику од кривичне материје где се Уставни суд устручава да укаже на произвољну примену закона, на недовољно образложену пресуду, на арбитрарну и једнострану оцену доказа, то није случај у управној, а још мање у грађанској области права. За овакву праксу није лако наћи одрживо оправдање. Тешко је замислити да исти судови неупоредиво више крше елементе права на правично суђење у грађанској, него у кривичној материји. Са друге стране, постоји велики број Уставом зајемчених људских и мањинских права у односу на које Уставни суд готово да никада није утврдио повреду права (а изузетно ретко се подносе и уставне жалбе због повреде тих права), па самим тим није ни тумачио карактер, значај, обим или битну садржину тих права.⁶¹ Управо ове неуједначености у пракси Уставног суда отежавају да се јасно повуче граница између обичних повреда права и повреде уставних права, тумачења Устава и тумачења закона, а то би било свакако пожељно да би уставна жалба била оно што треба бити, изузетно правно средство за заштиту од повреде уставних права појединачним правним актима.

Када је реч о уставној гаранцији – која се најчешће истиче у уставним жалбама – права на правично суђења из члана 32. Устава, аутор овог рада сматра да Уставни суд треба да покаже већи степен уставносудског активизма у случају *произвољне* примене процесних правила од стране судова, нарочито поштовања начела процесног права која омогућавају активно и ефикасно учествовање странака у поступку, као и заштиту њихових права и интереса, док би Уставни суд требало да покаже већу уздржаност од интервенције у случају пресуде судова због *недовољно образложене одлуке или произвољног тумачења материјалног права*. У овим потоњим случајевима уставносудска интервенција би могла бити оправдана услед недоследности судова у примени материјалног права преко уставне гаранције на једнаку заштиту права од стране судова. Када је реч о интервенцији уставног суда у пресуде судова преко уставних жалби због тумачења одредаба материјалног закона,

59 Ненадић (бел. 34), стр. 96-97.

60 Манојловић Андрић (бел. 41), страна 177.

61 Међу ова права спадају мањинска права зајемчена члановима од 75. до 81. Устава.

пажње вредна је пракса Уставног суда Мађарске. Тај суд је заузео доктринарни став да је интервенција Уставног суда у склопу уставне жалбе оправдана уколико суд тумачи и примењује закон супротно уставној одредби. Будући да уставне одредбе ауторитарно тумачи једино Уставни суд, примена закона од стране суда супротно садржини уставног права или друге одредбе устава је могући основ укидања, односно поништавања правоснажних судских пресуда од стране уставног суда.⁶² Према томе, у случају интервенције због неуставног тумачења и примене материјалног права претходно је потребно да Уставни суд растумачи и одреди границе уставних права и слобода, као и минималну садржину поједних људских и мањинских права (на пример право на имовину, заштита ауторских права, право на рад, право на здраву животну средину итд.).

*Constitutional complaint – rejection or decision in merits
– undefined division lines with few border stones*

Summary

The basic and original competence of constitutional courts is judicial review of the constitutionality of statutes, other legislative acts and regulations. However, majority of constitutional courts has further competences such as resolving conflict of jurisdiction between various authorities, electoral litigations, prohibition of political and other organizations, individual constitutional appeals (complaints) etc. The constitutional appeal was introduced into the constitutional law of Serbia, relatively recently with the Constitution of Serbia from 2006. Article 170 of the Constitution stipulates: “A constitutional appeal may be lodged against individual general acts or actions performed by state bodies or organisations exercising delegated public powers which violate or deny human or minority rights and freedoms guaranteed by the Constitution, if other legal remedies for their protection have already been applied or not provided.” In present constitutional framework the Constitutional Court of Serbia functions since the end of year 2007. In the last decade the bulk of the Constitutional Court-s administrative, professional and intellectual capacities was mobilized to cope with and resolve constitutional appeals of citizens. In recent years the Constitutional Court of Serbia receives more than ten thousand new constitutional complaints yearly, while the overall sum of cases in all other areas of competence is much under one thousand. In practice, the constitutional appeal is directly or indirectly a mean for controlling the constitutionality (and sometimes legality) of court decisions. With some exceptions, constitutional appeals are used directly or indirectly against decisions of law courts (actually sometimes against

62 Одлука Уставног суда Мађарске 8/2014 од 17. марта 2014. године. тач. 64-70. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE3A84E45401B26EC1257C32006000E6?OpenDocument>, очитање: 24. 08. 2019.

administrative acts, acts of local authorities but only after they were controlled in judicial review by law courts). One can raise a question, where to draw the division line between illegality against which one can use constitutional appeal before the Constitutional Court and those where this protection is not available. In this paper the jurisprudence of the Serbian Constitutional Court will be analyzed with special emphases on this division line. Which individual authoritative legal acts of authorities fell out the constitutional appeal protection? Author calls for the creation of more visible and sustainable criterias for the admission of constitutional complains in the jurisprudence of the Constitutional Court.

Бесфорт Рамадани
саветник Уставног суда, Република Србија*

УСТАВНОСУДСКА ЗАШТИТА ПРАВА НА ПРАВНО СРЕДСТВО ПОВРЕЂЕНО, ОДНОСНО УСКРАЂЕНО У ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ¹

Уставносудска заштита права на правно средство у извршном поступку има своје посебно место у пракси Уставног суда, с обзиром на то да је наведени Суд опште правне ставове поводом правног средства изградио управо кроз одлучивање о уставним жалбама из области извршног поступка. Иако је основни циљ извршног поступка што брже намирење потраживања извршног повериоца, то не сме бити на штету уставног права на правно средство, а што потврђује већ сада богата пракса Уставног суда по овом уставноправном питању. Право на правно средство је истовремено законско, уставно и међународно (универзално) право, што указује само на правни значај овог права. До повреде Уставом зајемченог права на правно средство у извршном поступку долази због примене законских одредби које су рестриктивне према правним средствима у извршном поступку, што законодавац оправдава потребом за што бржим окончањем извршног поступка, затим због произвољне, односно претеране формалистичке примене извршних процесних норми од стране судова у поступку одлучивања о правним средствима.

Кључне речи: правна средства, извршни поступак, уставна жалба, Уставни суд.

ТЕРМИНОЛОГИЈА, ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПРАВНИХ СРЕДСТАВА

Појам „правно средство“ представља уставну категорију, овај израз се користи за означавање уставног права из одредбе члана 36. став 2. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06 – у даљем тексту: Устав) и зато се у уставноправној терминологији користи израз правно средство. Са друге стране, сматра се да је овај израз примеренији када је

* Аутор је дипломирани правник (мастер права), запослен у Стручној служби Уставног суда као саветник Уставног суда.

1 Овај стручни рад је објављен у часопису *Правни живот*, број 2/2019, том IV.

реч о извршном поступку.² Правна средства представљају законом уређене радње странака и других овлашћених субјеката којима побијају неправилну и незакониту одлуку и којима захтевају да надлежна инстанца у прописаном поступку исправи постојеће неправилности и незаконитости тако што ће побијану одлуку укинути или преиначити доношењем нове одлуке.³ Дакле, основни циљ правних средстава јесте отклањање штетних последица проузрокованих доношењем незаконите и неправилне одлуке од стране судова, других државних органа, као и имаоца јавних овлашћења. С обзиром на то да држава има монопол у доношењу правно обавезујућих одлука, та иста држава мора признати појединцу и право на исправак погрешних одлука државних органа.⁴ Оправданост примене правних средстава се заснива на заштити појединачних права и интереса, али и јавних интереса. Применом правних средстава се уједначава правна пракса у поступцима у којима се одлучује о правима, обавезама и правним интересима појединаца, што доприноси постизању јединства правног поретка и његовој правној сигурности и повећава поверење јавности у рад правосуђа и других државних органа, при чему је то поверење једно од основних компоненти државе засноване на владавини права.

Имајући у виду значај и функцију правних средстава у једном правном систему, ово право се истовремено јавља као законско, уставно и међународно право. Тако је право на правно средство зајемчено чланом 36. став 2. Устава, а примена наведеног уставног права у судским поступцима је детаљно разрађена у процесним законима. Уставом је дозвољено да се законом пропише начин остваривања права на правно средство, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину наведеног зајемченог права (члан 18. став 2.). У том смислу, Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 (Одлука Уставног суда), 74/13 (Одлука Уставног суда), 55/14 и 87/18), као кровни процесни закон, познаје установу правних средстава и детаљно је разрађује у посебној глави (чл. 367-435.). Затим, Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 и 35/19) садржи одредбе о правним средствима (чл. 432-493) и на крају трећи општи процесни закон – Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 (аутентично тумачење)), такође, у посебној глави садржи одредбе о правним средствима (чл. 147-189.). Поред наведеног, и други процесни закони садрже одредбе о правним средствима, као што је то случај са Законом о извршењу и обезбеђењу из 2015. године („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 (аутентично тумачење) и 113/17 (аутентично тумачење) и 54/19) (члан 24.). Право на правно

2 Никола Бодирога, Нови извршни поступак, Београд, 2017, стр. 72.

3 Боривоје Познић, Весна Ракић-Водинелић, *Грађанско процесно право*, Београд, 2015, стр. 471; Синиша Трива, Велимир Белајец, Михајло Дика, *Грађанско парнично процесно право*, Загреб, 1986, стр. 540.

4 Тадија Бубаловић, „Право на правни лијек против одлука тијела државне власти према домаћем и међународном праву“, *Зборник Свеучилишта Libertas* (уредник Владимир Филитовић), бр. 3, Загреб, 2018, стр. 266.

средство је зајемчено у више међународних докумената, првенствено у Општој декларација о правима човека из 1948. године (члан 8.), у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године (члан 13.) и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима из 1966. године (члан 14.). Потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују (члан 16. став 2. Устава). Право на правно средство је и универзално људско право, јер то право познају готово сва савремена законодавства у свету и оно је важна установа у свим правно уређеним поступцима у којима се одлучује о правима и обавезама грађана.⁵

ПРАВО НА ПРАВНО СРЕДСТВО КАО УСТАВНО ПРАВО

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. Наведена уставна одредба садржи општу уставнопроцесну гаранцију за све учеснике у правним поступцима. Уставни суд Републике Србије је у више својих одлука изричито потврдио значај права на правно средство. Тако је наведени Суд констатовао да је осигурање делотворности жалбе (и других правних средстава) једно од темељних процесних јемстава у свим судским поступцима, које је због свог изузетног значаја и зајемчено чланом 36. став 2. Устава.⁶ Такође, и другим одредбама Устава се јемчи право на правно средство и то посебној категорији лица, односно у посебним поступцима. Тако се одредбама члана 27. став 3. и члана 30. став 3. Устава посебно јемчи право на жалбу лицима лишеним слободe и притвореним лицима. Даље, Устав у одредби члана 170. предвиђа уставну жалбу као посебно, супсидијарно и ексклузивно правно средство којим се покреће поступак пред Уставном судом ради заштите људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом, односно потврђеним међународним уговором.⁷ Затим, 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. На крају, Устав јемчи и жалбе као посебан вид заштите једног уског круга специфичних права зајемчених Уставом. У питању су следеће жалбе: жалба на одлуку донету у

5 Ibidem.

6 Одлуке Уставног суда Уж-4231/16 од 20. септембра 2017. године и Уж-8709/14 од 9. јуна 2016. године, доступне на адреси: <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 1. септембар 2019. године.

7 Више о томе, Катарина Манојловић-Андрић, „Поступак и обим испитивања уставне жалбе“, Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права (уредник Драгиша Б. Слијепчевић), Београд, 2013, стр. 161. и даље.

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).

УСТАВНА ЖАЛБА И ПРАВО НА ПРАВНО СРЕДСТВО ИЗ ЧЛАНА 36. СТАВ 2. УСТАВА

Уставносудска заштита људског права на правно средство остварује се у поступку одлучивања о уставној жалби из члана 170. Устава.⁸ Наведеном уставном одредбом је утврђено да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Дакле, Устав јемчи људско право на правно средство (члан 36. став 2.), али истовремено јемчи и његову заштиту пред Уставним судом у поступку одлучивања о уставној жалби. Из садржине одредбе члана 170. Устава произлази да се уставна жалба може изјавити: 1) против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, 2) којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, 3) ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Наведено представља уставне претпоставке за изјављивање уставне жалбе.

Акти и радње извршног суда јесу појединачни акти и радње једног државног органа. То се односи и на акте и радње јавних извршитеља.⁹ Јавни извршитељи јесу лица којима је поверено јавно овлашћење. Појам суд у пракси Европског суда за људска права има аутономно значење и нужно не захтева да лица и тела која воде поступак формално припадају судској власти, већ да испуњавају гаранције прописане чланом 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.¹⁰

Ово изузетно правно средство се може изјавити само против појединачних аката или радњи извршног суда/извршитеља којима је одлучивано о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе, пошто само таквим

8 Појам „уставна жалба“ представља дослован превод са немачког речи *verfassungsbeschwerde*, чијим се творцем (1885) сматра немачки правни теоретичар *Seydel*.

9 Одлука Уставног суда Уж-7451/2016 од 25. октобра 2018 године, доступна на адреси: <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 16. јул 2019. године. У наведеној Одлуци Уставни суд је заузео правно становиште да је спровођење извршења пред јавним извршитељем фаза судског поступка.

10 Пресуда Европског суда за људска права, *Bentham и проив Холандије*, број представке 8848/80, од 23. октобра 1985. године, ст. 43, доступна адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>, 19. јул 2019. године.

актима или радњама подносиоцу може бити повређено или ускраћено неко од Уставом зајемчених права и слобода. Извршни поступак није контрадикторни поступак, у том поступку начелно се не одлучује о новим субјективним грађанским правима, већ је основни циљ извршног поступка принудно намирење потраживања извршног повериоца из извршне исправе.¹¹ Стога, претежан број аката који се доносе у извршном поступку не спада у категорију појединачних аката којима се одлучује о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе, односно нису појединачни акти из члана 170. Устава. То се начелно односи на закључке извршног суда и јавног извршитеља којима се одређује спровођење појединих радњи и управља поступком. Према пракси Уставног суда, само мали број аката извршног суда, односно јавног извршитеља се могу третирати као појединачни акти из члана 170. Устава.¹² Управо када је уставна жалба изјављена против појединачних аката извршног суда, односно јавног извршитеља којима је одлучивано о правима и обавезама учесника у поступку, Уставни суд ће се упустити у мериторно одлучивање о томе да ли је у конкретном случају дошло до повреде права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, у осталим случајевима не.

На крају, уставна жалба је супсидијарно правно средство, јер се може користи само ако се неко правно средство у судском поступку покаже као искоришћено (ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства). У извршном поступку, доношењем одлуке о жалби, односно о приговору, сматраће се да је исцрпљено последње правно средство пре изјављивања уставне жалбе.¹³ Значи, према општем ставу Уставног суда, жалба и приговор у извршном поступку, представљају делотворна правна средства. Да би било делотворно, правно средство мора бити у стању да директно исправи дато стање ствари и мора понудити реалне изгледе за успех.¹⁴ Жалба и приговор у извршном поступку то јесу. Међутим, делотворност правног средства не подразумева и право на позитиван исход за лице које је изјавило правно средство, ако за то није било законског основа.¹⁵

11 Н. Бодирога, Теорија извршног поступка, Београд, 2012, стр. 26-27.

12 То су: 1) решења којима се одбија или одбацује предлог за извршење, јер се тиме извршном повериоцу ускраћује право да оствари своје материјално право које је утврђено извршном исправом; 2) решења о извршењу донета на основу извршних исправа која не потичу из контрадикторног поступка, нпр. извршна вансудска хипотека, а која решења су оспорена уставном жалбом од стране извршног дужника; 3) решења о одустави извршног поступка, јер се тим актима окончава извршни поступак без намирења потраживања извршног повериоца; 4) решења којима се закључује извршни поступак услед намирења потраживања извршног повериоца, при чему наведена странка тврди да није намирена у целости.

13 Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, *Билтен Уставног суда* (уредник К. Манојловић-Андрић), број 2/2008, Београд, 2009, стр. 687.

14 Пресуде Европског суда за људска права *Зорица Јовановић Ђрошћив Србије*, број представке 21794/08, од 26. марта 2013. године, ст. 60. и *Valogh Ђрошћив Мађарске*, број представке 47940/99, од 20. јула 2004. године, ст. 30, доступне на адреси - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>, 20. јул 2019. године.

15 Решење Уставног суда донето на седници Трећег малог Већа – Уж-4369/2011 од 29. маја 2012. године.

ПРАВО НА ПРАВНО СРЕДСТВО КАО УСТАВНА ПРОЦЕСНА ГАРАНЦИЈА СВИХ УЧЕСНИКА У ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ

Извршни поступак је двостраначки поступак – води се између извршног повериоца и извршног дужника. Стога је опште правило да се актима који се доносе у тој врсти судског поступка првенствено одлучује о правима и обавезама извршног повериоца, а изузетно и о правима и обавезама извршног дужника. Стога извршни поверилац, а изузетно и извршни дужник, као странке у извршном поступку, имају правни интерес да уставном жалбом оспоравају акте донете у овој врсти судског поступка, односно они су активно легитимисани за подношење предметног правног средства. Остали учесници у извршном поступку и треће лице имају активну легитимацију да уставном жалбом оспоравају акте донете у извршном поступку само ако се тим актима непосредно одлучује о њиховима правима и правним интересима.¹⁶ Дакле, примарни субјекат уставноправне заштите у поступку по уставној жалби, јесу права и правни интереси извршног повериоца, а у другом плану су права и интереси извршног дужника, учесника у поступку и трећих лица. Уставни суд је у више случајева изричито констатовао да је основни циљ извршног поступка ефикасно намирење потраживања извршног повериоца, а наведени циљ извршног поступка подудара се са основним правом и интересом извршног повериоца, те извршни суд и јавни извршитељ кроз предузимање мере принуде морају да омогуће извршном повериоцу да намири своје потраживање у поступку извршења.¹⁷ Стога се повреда права на правично суђење и на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, повреда права на имовину из члана 58. Устава, као и повреда других уставних права, утврђује, по правилу, односно искључиво, извршном повериоцу, као главном субјекту у извршном поступку. Када је реч о Уставом зајемченом праву на правно средство, важи другачије правило, односно Уставни суд повреду тог уставног права подједнако и без разлика утврђује свим учесницима у извршном поступку – извршном повериоцу, извршном дужнику, трећем лицу и другим учесницима у поступку.¹⁸

ЗАКОНСКА РЕСТРИКТИВНОСТ ПРЕМА ПРАВНОМ СРЕДСТВУ КАО РАЗЛОГ УТВРЂЕЊА ПОВРЕДЕ ПРАВА НА ПРАВНО СРЕДСТВО

У складу са Уставом, против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу свако има право на жалбу или друго

16 Одлука Уставног суда Уж-5973/2015 од 27. априла 2017. године, доступна на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 17. јул 2019. године.

17 Одлука Уставног суда Уж-6161/2016 од 21. марта 2019. године, доступна на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 17. јул 2019. године.

18 О утврђењу повреде права на правно средство из члана 36. став 2. Устава учеснику у поступку- најповољнијем понуђачу – купцу непокретности у извршном поступку, види Одлуку Уставног суда Уж-5973/2015 од 27. априла 2017. године, доступна на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 18. јул 2019. године.

правно средство. Под уставним појмом „права, обавезе или на закону заснован интерес“ треба разумети права (интересе) 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.¹⁹ У „грађанска права и обавезе“, по правилу спадају права и обавезе који настају у међусобним односима правних и физичких лица у области грађанског (приватног) права – облигација, стварног, наследног привредног, породичног и радног права.²⁰ Захваљујући овој уставној одредници, одредба члана 36. став 2. Устава се може непосредно применити на судски поступак, без позивања Уставног суда на одредбе релевантног закона које у себи садрже смернице за примену одређеног правног средства у судском поступку. Другим речима, Уставни суд може утврдити повреду Уставом зајемченог права на правно средство, без обзира на то што законом није прописано право на правно средство против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу. Ово уставноправно питање је добило на интензитету са применом Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године („Службени гласник РС“, број 31/11, 99/11 – др. закон, 109/13 – УС, 55/14 и 139/14), који се и даље примењује и Уставни суд се у 2019. години бави уставним жалбама које су изјављене против аката донетих у складу са наведеним извршним законом.²¹ Одредбом члана 39. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године је било прописано да се против решења може изјавити приговор, само када је овим законом прописано да је приговор дозвољен, с тим што је извршни закон из 2011. године прописао право на приговор само против малог броја решења суда/ извршитеља, тако да против великог броја решења којим је одлучивано о правима и обавезама учесника није био дозвољен приговор. Наведена законска одредба је „преживела уставни надзор“, али је Уставни суд у својим одлукама о уставним жалбама утврђивао која решења донета у извршном поступку су акти којима је одлучивано о правима и обавезама учесника у извршном поступку и против којих аката је увек дозвољен приговор, а одбацивање наведеног правног средства од стране извршног суда представља повреду Уставом зајемченог права на правно средство. Иако су такве одлуке Уставног суда донете у конкретним уставносудским споровима, оне имају нормативни (законски) карактер, јер у себи садрже опште процесно

19 Karen Rid, *Евројска конвенција о људским њравима, водич за њрактичаре*, књига 1, Београд, 2007, стр. 85.

20 Nuala Mole, Catharina 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, стр. 12.

21 Одредбом члана 545. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2015. године прописано је да извршни поступци и поступци обезбеђења који су почели пре ступања на снагу овог закона настављају се према Закону о извршењу и обезбеђењу из 2011. године. Значи, сви извршни поступци и поступци обезбеђења који су започети пре ступања на снагу овог закона настављају се према одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године.

правило о томе која решења представљају акте којима се одлучује о правима и обавезама и против којих је увек дозвољен приговор, дерогирајући на тај начин општу одредбу из члана 39. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, у складу са којим је искључен приговор против таквих решења. У богатој уставносудској пракси издвојене су три групе решења извршног суда за које је Уставни суд утврдио да се ради актима којима се одлучује о правима и обавезама и против којих је увек дозвољено правно средство. То су: 1) решења о обустави извршног поступка/решења о закључењу извршног поступка; 2) решења о захтеву за отклањање неправилности; 3) решења о трошковима поступка у фази спровођења извршења.

Решењима о обустави извршења се окончава извршни поступак и тим актима коначно се одлучује о имовинском праву повериоца да намири потраживање у ситуацији када намирење из неког од законом предвиђених разлога није могуће. Обустава извршења не представља спровођење неке извршне радње или акт управљања поступком, а то има за последицу да се одлука о обустави извршења не доноси у форми закључка, већ у форми решења. Стога се против решења о обустави извршења може поднети приговор, а одбацивање приговора има за последицу повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава.²² Наведено се сходно примењује и на решења којим се закључује извршни поступак.²³

Одредбом члана 74. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године било је прописано да странка и учесник могу поднеском захтевати од суда, односно извршитеља да отклоне неправилности учињене у току и поводом спровођења извршења. Захтев за отклањање неправилности је био замишљен као могућност да се оспори фактичка радња суда или извршитеља, али је у пракси временом постао правно средство којим се у судској пракси добијају решења и закључци суда, као и закључци извршитеља и фактичке извршне радње које предузимају како суд тако и извршитељ. О таквом правном средству суд/извршитељ одлучује у форми решења и таквим донетим решењем може бити незадовољан како подносилац захтева, тако и супротна страна.²⁴ Решење којим се одлучује о захтеву за отклањање неправилности представља акт којим се одлучује о правима и обавезама учесника у извршном поступку и они имају право да приговором добијају решења којим је одлучено предметном захтеву, а одбацивање приговора против таквог решења има за последицу повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава.²⁵

Према правном становишту Европског суда за људска права у Стразбуру, одлучивање о трошковима поступка сматра се саставним делом суђења,

22 Одлуке Уставног суда Уж-6185/2011 од 25. септембра 2014. године и Уж-296/2016 од 21. марта 2019. године, доступне на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 18. јул 2019. године.

23 Одлука Уставног суда Уж-9696/2013 од 14. октобра 2015. године, доступна на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 18. јул 2019. године.

24 Билтен Врховног касационог суда 3/2015, стр. 171.

25 Одлука Уставног суда Уж-3648/2017 од 20. јуна 2019. године, доступна на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 30. јул 2019. године.

односно „делом утврђења грађанских права и обавеза”, у смислу члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода слобода.²⁶ Такво правно становиште је заузео и Уставни суд.²⁷ Одредбама члана 41. ст. 1. и 2. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године било је прописано да на решење о извршењу на основу извршне исправе приговор могу да поднесу извршни дужник и извршни поверилац и да решење из става 1. овог члана извршни поверилац може побијати само у делу који се односи на трошкове извршења. Из наведене законске одредбе произлазило је да је приговор против решења о трошковима извршног поступка био дозвољен само у случају када се радило о трошковима насталим у вези са одређењем извршења, али не и у случају када су у питању трошкови настали у току спровођења извршења. Према правном становишту Уставног суда, приговор се може изјавити против решења о трошковима поступка које је донето како у фази одређења извршења, тако у фази спровођења извршења, јер се ради о акту којим се одлучује о грађанским правима и обавезама и ово право припада извршном повериоцу и извршном дужнику. Стога се против решења о трошковима поступка насталим током спровођења извршења може поднети приговор, а супротно поступање извршног суда за последицу има повреду Уставом зајемченог права на правно средство.²⁸

ПРОИЗВОЉНА ПРИМЕНА ПРАВИЛА ИЗВРШНОГ ПОСТУПКА И ПРАВО НА ПРАВНО СРЕДСТВО

Правилну примену меродавног права надлежан је да цени редовни суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. У поступку одлучивања о уставној жалби, 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, дискриминаторна односно арбитрарна на штету подносиоца уставне жалбе. Упориште за овакав став Уставни суд је нашао у ставу Европског суда за људска права израженог у пресуди *Khamidov йроїив Русіје* (број представке 72118/01, од 15. новембра 2007. године, ст. 170.). Поступком који није произвољан може се сматрати онај поступак који није заснован на самовољи, који није неутемељен, односно у коме се није поступало и одлука донела на личном уверењу, већ на основу

26 Пресуда *Robins йроїив Уједињеної Краљевствіва*, број представке 22410/93, од 23. септембра 1997. године, ст. 29, доступна на адреси: -<https://hudoc.echr.coe.int/eng#>, 30. јул 2019. године.

27 Одлуке Уставног суда Уж-914/2012 од 15. јануара 2015. године и Уж-3844/2012 од 5. фебруара 2015. године, доступне на адреси: -<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 18. јул 2019. године.

28 Одлуке Уставног суда Уж-923/2012 од 5. фебруара 2015. године и Уж-5645/2017 од 6. децембра 2018. године, доступне на адреси: - <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 18. јул 2019. године.

изведених доказа и важећих прописа.²⁹ Произвољна примена извршног процесног права везује се начелно за повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Међутим, није реткост да Уставни суд у ситуацији као постоји произвољна примена извршног процесног права у поступку одлучивања о приговору/жалби, утврди истовремено повреду права на правично суђење и права на правно средство, управо како би се истакао значај права на правно средство у извршном поступку. Повреда права и на правно средство постоји у ситуацији када извршни суд није поштовао процедуру достављања решења о извршењу извршном дужнику, због чега је и оцена извршног суда о благовремености поднетог приговора против решења била неправична.³⁰ Достављање као парнична радња је од суштинског значаја за остваривање уставних и конвенцијских права странака и учесника у извршном поступку. Према општем ставу Европског суда за људска права, који прихвата и Уставни суд, право на приступ суду подразумева и право на адекватно обавештавање о судским одлукама, посебно у случајевима у којима се жалба (или друго правно средство) може изјавити у одређеном законском року.³¹ Повреда права и на правно средство постоји када је извршни суд одбацио као неблаговремени приговор извршног дужника против решења о извршењу, при чему је извршни суд учинио „очигледну грешку“ не узимајући у обзир да је последњи дан рока за подношење приговора пао на нерадни дан.³²

ПРЕТАРАНИ ФОРМАЛИЗАМ У ПРИМЕНИ ИЗВРШНИХ ПРОЦЕСНИХ НОРМИ КАО РАЗЛОГ УТВРЂЕЊА ПОВРЕДЕ ПРАВА НА ПРАВНО СРЕДСТВО

Референтна пресуда Европског суда за људска права на коју се позива Уставни суд у својим одлукама приликом оцене да ли је у конкретном случају дошло до претеране формалистичке примене извршног процесног права јесте *Eşim йройив Турске*, бр. 59601/09, од 17. септембра 2013. године, ст. 21. У наведеној пресуди је утврђен 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

29 Радован Безбрадица, „Очигледно неоснована уставна жалба“, *Билтен Уставног суда* (уредник Јован Ђирић), бр. 1/2017, Београд, 2019, стр. 984.

30 Одлука Уставног суда Уж-9076/16 од 21. фебруара 2019. године, доступна на адреси: <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 18. јул 2019. године. Управо је у наведеној Одлуци изричито констатовано да право на правно средство представља законску процесну гаранцију која је установљена како у корист извршног повериоца, тако и у корист извршног дужника.

31 Пресуда Европског суда за људска права *Zavodnik йройив Словеније*, број представке 53723/13, од 21. маја 2015. године, ст. 71, доступна на адреси: - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>, 19. јул 2019. године.

32 Одлука Уставног суда Уж-5485/2017 од 7. фебруара 2019. године, доступна на адреси: - <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, 15. јул 2019. године.

процедуралне захтеве предвиђене законима.³³ Иначе, редовна примена процесних правила обезбеђује процесну равноправност и једнакост странака у поступку, а непоступање по процесној норми за једну странку значи корист, а за другу штету (без законског основа).³⁴ Са друге стране, редовни судови применом процедуралних правила треба да избегавају вишак формалности који би био у супротности са процедуралном правичношћу. Код претераног формализма основна премиса није да ли је редовни суд правилно и законито применио процесну норму, већ се утврђује да ли се применом извршне норме остварује легитимни циљ због чега је таква норма прописана. Претерани формализам извршног суда, у контексту повреде права на правно средство, постоји у ситуацији давања погрешне поуке о правном средству. Када постоји право странака на подношење жалбе или приговора, суд је дужан да о том праву да закониту, правилну и потпуну поуку која неће остављати било какве дилеме о томе да ли постоји право на жалбу, односно право на приговор и који су рокови за подношење наведених правних средстава. Стога странке због поступања по погрешној поуци о правном средству коју дају судови, не смеју трпети штетне последице. У случају када суд странци да погрешну поуку о дужини рока за изјављивање правног средства, мора да се прихвати онај рок који је за странку повољнији, без обзира на то да ли се ради о странци која је вична праву или не, јер због грешака суда странка не би смела да трпи штетне последице.³⁵ Није спорно да су одредбе извршног закона о дужини рока за подношење жалбе, односно приговора императивног карактера, али то не искључује обавезу извршног суда да у сваком конкретном случају, а имајући у виду његове карактеристике, примени процесне одредбе на уставноправно прихватљив начин. Управо у процесној ситуацији када је судија појединац у извршном поступку дао погрешну поуку о томе у ком року може да се поднесе приговор, а затим се веће првостепеног суда приликом одлучивања о приговору стриктно држи императивне законске одредбе о дужини рока, на штету странке која је поступала у складу са датом поуком о правном средству, то представља очигледно претерани формализам извршног суда, што има за последицу повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава.³⁶

ЗАКЉУЧАК

Без делотворних правних средстава нема правичног поступка у целини, а што представља универзалну демократску вредност без које нема владавине

33 Пресуда Европског суда за људска права *Sotiris и Nikos Koutras Attee иројив Грчке*, број представке 39442/98, од 16. новембра 2000. године, ст. 20, доступна на адреси <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>, 19. јул 2019. године.

34 Одлука Уставног суда Уж-8544/2014 од 7. јула 2016. године, доступна на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 15. јул 2019. године.

35 Одлука Уставног суда Уж-8709/2014 од 9. јуна 2016. године, доступна на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 19. јул 2019. године.

36 Одлука Уставног суда Уж-4231/2016 од 20. септембра 2017. године, доступна на адреси: [-http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/](http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/), 19. јул 2019. године.

права. Заштита овог права се остварује првенствено кроз правилну и закониту примену процесних правила, са позивањем и на релевантне одредбе Устава, међународних конвенција, међународних стандарда о људским и мањинским правима, као и праксу међународних институција које надзиру њихово спровођење, јер само на тај начин заштита права на правно средство може бити потпуна. Редовни судови, а тиме и судови у извршном поступку, су први позвани да штите право на правно средство, а на крају то ради и Уставни суд у поступку уставносудске контроле појединачних аката и управо је наведени Суд имао и има важну улогу у заштити овог уставног права у извршном поступку, чија је делотворност доведена у питање применом Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године (који се и даље примењује).

BESFORT RAMADANI

Legal advisor in the Constitutional Court

CONSTITUTIONAL PROTECTION OF LEGAL REMEDY VIOLATED IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS

Summary

Protection of the right to a legal remedy in enforcement proceedings is a procedural challenge, especially when it comes to a legal remedy prescribed for the benefit of the enforcement debtor and other participants in the proceedings, since the main objective in the enforcement proceedings is to settle the claims of the executive creditor as quickly as possible. However, without effective remedies, there is no fair procedure as a whole, which is a universal democratic value without which there is no rule of law. Regular courts, and thus courts in enforcement proceedings, are the first to be called upon to protect the right to a legal remedy, primarily through the proper and lawful application of procedural rules, but also with reference to the relevant provisions of the Constitution, international conventions, international standards on human and minority rights, as and the practices of the international institutions that monitor their implementation, because only in this way can the protection of the right to a legal remedy be complete.

Keywords: *legal remedy, court, enforcement proceedings, rule of law.*

III ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Адвокатура		
– Упутство за поступање адвоката током протеста упозорења са обуставом рада, од 17. септембра 2014. године, које је донела Адвокатска комора Србије	ГУо-492/2014	250
– Одлука Скупштине Адвокатске коморе Србије о организовању протеста са обуставом рада адвоката на целој територији Србије почев од среде 17. септембра 2014. године, до испуњења захтева, од 13. септембра 2014. године	ГУо-501/2014	254
Азил		
– поступак одлучивања о захтеву за азил у Републици Србији	Уж-8023/2016	875
Акти републичких органа и организација		
– Ближи критеријуми за закључивање уговора о раду наставника након 65. године живота, које је донео Национални савет за високо образовање	ГУо-134/2018	171
Арбитражна одлука		
– извршење арбитражне одлуке	Уж-135/2016	520
Банке		
– поступак контроле бонитета и законитости пословања банака, у коме Народна банка Србије изриче одређене мере, није казненоправни поступак	Уж-4596/2016	654
Буџет и буџетски систем		
– основица за утврђивање висине, односно износа буџета Аутономне Покрајине Војводине	ГУз-418/2014	23
Војска		
– услови за престанак професионалне војне службе, поступак доношења и форма акта о престанку службе; правна природа наредбе председника Републике о извршењу казне за дисциплински преступ на основу правноснажне пресуде војног дисциплинског суда и правни лек против исте	Уж-273/2016	836
Грађевинско земљиште		
– Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“	ГУз-115/2015	140

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Дискриминација		
– постоји дискриминација	ГУз-130/2017	55
	ГУо-266/2016	186
– нема дискриминације	ГУо-132/2018	238
	Уж-2718/2015	769
	Уж-7926/2016	993
Дисциплински поступак		
– застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка	Уж-5575/2013	497
Европски суд за људска права		
– пракса Европског суда за људска права	ГУз-249/2016	40
	ГУз-62/2018	70
	ГУз-351/2015	99
	Уж-3208/2017	277
	Уж-6240/2014	282
	Уж-3893/2015	289
	Уж-808/2016	300
	Уж-5073/2016 (Уж-151/2016)	306
	Уж-9076/2016	310
	Уж-296/2016	323
	Уж-8583/2017	337
	Уж-2753/2015	356
	Уж-3201/2015	374
	Уж-5376/2016	403
	Уж-8264/2016	407
Уж-9168/2016	412	
Уж-3538/2017	433	

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-7302/2017	439
	Уж-8243/2016	443
	Уж-5069/2014	452
	Уж-8692/2018	460
	Уж-2486/2017	464
	Уж-4885/2017	508
	Уж-135/2016	520
	Уж-9138/2016	530
	Уж-9122/2016	550
	Уж-4395/2017	568
	Уж-14395/2018	586
	Уж-6720/2019	629
	Уж-4596/2016	654
	Уж-7705/2015	676
	Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014)	684
	Уж-9926/2016	697
	Уж-2203/2016	716
	Уж-162/2017	741
	Уж-5214/2016	748
	Уж-9130/2016	788
	Уж-2919/2018	795
	Уж-6233/2016	804
	Уж-8700/2016	820
	Уж-5357/2016	856
	Уж-7917/2014	866
	Уж-8023/2016	875
	Уж-8802/2016	903
	Уж-8905/2016	917

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-1791/2017	924
	Уж-2916/2016	929
	Уж-3535/2017	937
	Уж-5371/2017	971
	Уж-712/2017	999
	Уж-4414/2017	1032
	Уж-1783/2017	1083
	Уж-11725/2019	1102
	Уж-2858/2017	1109
– извршење одлука Европског суда за људска права	Уж-135/2016	520
Експропријација		
– утврђивање јавног интереса у посебним поступцима експропријације ради реализације пројекта од интереса за Републику Србију и за град Београд	ПУз-115/2015	140
– услови за враћање имовине, односно обештећење по основу извршене експропријације	Уж-8393/2016	985
– подносиоцима исплаћена правична накнада по одредбама Закона о експропријацији	Уж-2858/2017	1109
Жалба		
– за подношење жалбе против првостепеног решења у управном поступку овлашћено је не само лице по чијем је захтеву поступак покренут, односно против кога се поступак води, већ и лице које је ради заштите својих интереса имало право да учествује у поступку	Уж-9271/2016	965
Закони		
– Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему	ПУз-418/2014	23
– Закон о привредним коморама	ПУз-249/2016	40
– Закон о пензијском и инвалидском осигурању	ПУз-130/2017	55
– Законик о кривичном поступку	ПУз-62/2018	70
– Закон о привременом уређивању начина исплате пензија	ПУз-351/2015	99
– Закон о буџетском систему	ПУз-351/2015	99

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– Закон о изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању	IУз-351/2015	99
– Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“	IУз-115/2015	140
– Закон о извршењу и обезбеђењу	IУз-215/2013	152
– Закон о Безбедносно-информативној агенцији	IУз-184/2018	156
– Закон о заштити конкуренције	IУз-185/2018	161
Закуп непокретности		
– правне последице ништавости уговора о закупу	Уж-4411/2014	349
Захтев за отклањање неправилности		
– решење извршног суда по захтеву за отклањање неправилности представља акт суда којим се одлучује о правима и обавезама учесника у извршном поступку	Уж-3648/2017	430
Заштита конкуренције		
– заштита прибављених података или извора тих података на захтев лица које је такве податке доставило Комисији за заштиту конкуренције, ради вођења поступка, као мера заштите странака у поступку или трећих лица које су доставиле одређене информације или документацију на захтев Комисије	IУз-185/2018	161
Изборни спор (пред Управним судом)		
– поступање на које подносилац указује не представља повреду права изборног поступка јер нема утицаја на поступак гласања и утврђивања резултата избора, нити на активно бирачко право подносиоца	Уж-4395/2018	1126
Издвојена мишљења на одлуку		
– несагласно издвојено мишљење у вези са Одлуком IУз-418/2014	IУз-418/2014	23
– несагласно издвојено мишљење у вези са Решењем IУз-62/2018	IУз-62/2018	70
– несагласно издвојено мишљење у вези са Решењем IУз-351/2015	IУз-351/2015	99

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– сагласно издвојено мишљење у вези са Решењем IУз-351/2015	IУз-351/2015	99
– несагласно издвојено мишљење у вези са Закључком IУз-185/2018	IУз-185/2018	161
– несагласно издвојено мишљење у вези са Одлуком Уж-3201/2015	Уж-3201/2015	374
– сагласно издвојено мишљење у вези са Одлуком Уж-14395/2018	Уж-14395/2018	586
– сагласно издвојено мишљење у вези са Решењем Уж-1971/2018	Уж-1971/2018	613
– несагласно издвојено мишљење у вези са Решењем Уж-6720/2019	Уж-6720/2019	629
– несагласно издвојено мишљење у вези са Одлуком Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014)	Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014)	684
– несагласна издвојена мишљења у вези са Одлуком Уж-5214/2016	Уж-5214/2016	748
– несагласно издвојено мишљење у вези са Одлуком Уж-4414/2017	Уж-4414/2017	1032
Имовина		
– одсуство правног основа за коришћење стана има за последицу непостојање „имовине“ у смислу члана 58. Устава	Уж-2753/2015	356
– подносилац није имао легитимно очекивање да ће у поступку за реституцију остварити право на враћање имовине када у поступку по уставној жалби није утврђена повреда права на правично суђење	Уж-7926/2016	993
– правноснажно одобрење за изградњу саставни је део имовине, па је каснијим поништавањем тог правноснажног решења извршено <i>de facto</i> одузимање имовине	Уж-1783/2017	1083
– подносиоци уставне жалбе нису имали легитимно очекивање да ће остварити право на враћање земљишта, односно обештећење, јер им је за предметно земљиште исплаћена правична накнада	Уж-2858/2017	1109
Информисање		
– накнада штете настале објављивањем неистинитих информација у јавном гласилу	Уж-5149/2017	543

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Јавне набавке		
– против решења Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки којим се одлучује о захтеву за заштиту права против кога се не може изјавити жалба, дозвољен је захтев за преиспитивање правноснажне пресуде Управног суда	Уж-10131/2016	1119
Јавна предузећа		
– Колективни уговор за Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд	ЈУо-132/2018	238
Јавне установе		
– Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању, Смедерево	ЈУо-98/2016	233
Јавни извршитељи		
– поступање суда по приговору извршног дужника против закључка о извршењу на основу веродостојне исправе јавног извршитеља	Уж-5903/2016	317
– услови за подношење приговора у извршном поступку пред јавним извршитељем; и када извршење спроводи јавни извршитељ, надлежност извршног суда није у потпуности искључена	Уж-9168/2016	412
Колективни уговори		
– уређивање Колективним уговором положаја синдикалних организација без својства репрезентативности и заштите њихових синдикалних представника; заштита од позивања на одговорност или довођења у неповољан положај за време и након истека мандата, само за представнике репрезентативних синдиката	ЈУо-132/2018	238
– ступање на снагу даном потписивања Колективног уговора	ЈУо-189/2017	245
Комуналне и сродне делатности		
– скупштина општине нема овлашћење за преношење надлежности извршном органу општине за доношење општих аката	ЈУо-36/2017	193

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– прописивање уступања животиње научно-истраживачкој установи уколико је власник, односно држалац не преузме из привременог прихватилишта или је непознат; поверавање послова зоохигијене предузећу или предузетнику; обезбеђивање смештаја напуштених и изгубљених животиња у прихватилиште од стране јединице локалне самоуправе	ГУо-197/2017	199
– одређивање појма сахрањивања несагласно закону у одлуци коју је донела скупштина јединице локалне самоуправе; поверавање цркви или верској заједници послова уређивања и одржавања гробља; прописивање привредних субјеката који на територији јединице локалне самоуправе могу обављати делатност управљања гробљима и вршења погребних услуга	ГУо-12/2018	211
– прописивање обавезе плаћања „посебне паркинг карте“ за случај коришћења јавног паркиралишта супротно одредбама општег правног акта јединице локалне самоуправе	ГУо-102/2017	219
Кривични поступак, правила поступка, права станака и оштећених у поступку		
– поступање јавног тужиоца, оштећеног и непосредно вишег јавног тужиоца у случају одбацивања кривичне пријаве, обуставе истраге или одустанка од кривичног гоњења, до потврђивања оптужнице, за кривично дело које се гони по службеној дужности	ГУз-62/2018	70
– акт Републичког јавног тужилаштва којим се обавештава да нема основа за подизање захтева за заштиту законитости не представља појединачни акт из члана 170. Устава	Уж-7705/2015	676
– испуњеност претпоставки за изручење окривљеног/осуђеног по захтеву за пружање међународне правне помоћи; питање да ли би подносилац жалбе у судском поступку који се против њега води у другој држави био изложен стварном ризику од издржавања дуготрајне казне затвора	Уж-2203/2016	716
– обавеза да се лице ухапшено без одлуке суда, за које је полиција донела решење о задржавању, најкасније у року од 48 часова преда надлежном суду	Уж-7956/2017	764

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– пропуст суда да одлучи о трошковима кривичног поступка	Уж-9130/2016	788
Легализација		
– јединица локалне самоуправе није овлашћена да пропише обавезу инвеститора нелегалних објеката да плате трошкове за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре, нити случајеве у којима се ти трошкови не плаћају	ГУо-266/2016	186
Локална самоуправа		
– Решење о утврђивању градског и приградског превоза на територији града Зајечара	ГУо-171/2018	179
– Просторни план општине Бачка Паланка	ГУо-175/2015	181
– Одлука о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту, општине Чајетина и Одлука о измени и допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту, општине Чајетина	ГУо-266/2016	186
– Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом и Тарифни систем за обрачун топлотне енергије за тарифне купце, града Шапца	ГУо-36/2017	193
– Одлука о условима и начину држања домаћих животиња, града Краљева	ГУо-197/2017	199
– Одлука о сахрањивању и гробљима, града Суботице	ГУо-12/2018	211
– Одлука о јавним паркиралиштима, општине Стара Пазова	ГУо-102/2017	219
Међународна правна помоћ		
– поступак пружања међународне правне помоћи у кривичним стварима; испуњеност претпоставки за изручење осуђеног лица по захтеву за пружање међународне правне помоћи	Уж-2203/2016	716
Наслеђивање		
– право на накнаду штете наследника рехабилитованог лица	Уж-3893/2015	289
Национални савет за високо образовање		
– границе овлашћења Националног савета за високо образовање за прописивање ближих критеријума за закључење уговора о раду наставника након 65. године живота	ГУо-134/2018	171

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Необразложена судска одлука		
– у грађанском поступку	Уж-6240/2014	282
	Уж-808/2016	300
	Уж-5073/2016 (Уж-151/2016)	306
	Уж-8583/2017	337
	Уж-2753/2015	356
– у кривичном поступку	Уж-8264/2016	407
	Уж-2203/2016	716
– у управном поступку	Уж-9130/2016	788
	Уж-8700/2016	820
	Уж-7742/2016	826
	Уж-9103/2016	894
	Уж-11820/2018	958
	Уж-8393/2016	985
	Уж-1149/2017	1052
	Уж-1348/2017	1062
	Уж-9652/2016	1071
Обустава поступка		
– поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором Закона о привременом уређивању начина исплате пензија	ПУз-351/2015	99
– поступак за оцену уставности члана 72. Закона о извршењу и обезбеђењу	ПУз-215/2013	152
– поступак за оцену уставности и законитости става 5. Одељка VI Решења о утврђивању градског и приградског превоза на територији града Зајечара	ПУо-171/2018	179
– поступак за оцену уставности и законитости Упутства за поступање адвоката током протеста упозорења са обуставом рада од 17. септембра 2014. године, које је донела Адвокатска комора Србије	ПУо-492/2014	250

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– поступак за оцену уставности и законитости члана 72. став 1. Правилника о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије и Правилника о допуни Правилника о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије	IУо-48/2018	257
Одлагање објављивања одлуке		
– Просторни план општине Бачка Паланка	IУо-175/2015	181
– Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево	IУо-98/2016	233
Одлука Уставног суда (правно дејство, преиспитивање и др.)		
– доношење нове одлуке од стране редовног суда након одлуке Уставног суда којом је била утврђена повреда права на правично суђење и поништена ранија правноснажна судска одлука донета у истом парничном поступку	Уж-3201/2015	374
– право на подношење приговора против закључка извршног суда конституисано решењем Уставног суда	Уж-8264/2016	407
– одлука Уставног суда о утврђеној повреди уставног права је обавезујућа за редован суд – доносиоца акта у смислу одлучивања у складу са оценама и правним ставовима изнетим у тој одлуци	Уж-914/2016	420
– обавеза извршног суда да трајно обустави извршење појединачног акта (извршне исправе) донете на основу општег акта чија је неуставност и незаконитост утврђена одлуком Уставног суда	Уж-3538/2017	433
– поступак преиспитивања одлуке Уставног суда након отправљања	Уж-3456/2016	505
– доношење нове пресуде редовног суда након одлуке Уставног суда о поништају раније пресуде истог суда, којом је дато уставноправно прихватљиво тумачење меродавног права	Уж-9926/2016	697

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Одлучивање без доношења решења о покретању поступка		
– Одлука о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту, општине Чајетина и Одлука о измени и допуни Одлуке о могућности озакоњења комерцијалних и стамбено пословних објеката намењених тржишту, општине Чајетина	IУо-266/2016	186
– Одлука о условима и начину снабдевања топлотном енергијом и Тарифни систем за обрачун топлотне енергије за тарифне купце, града Шапца	IУо-36/2017	193
– Одлука о условима и начину држања домаћих животиња, града Краљева	IУо-197/2017	199
– Одлука о сахрањивању и гробљима, града Суботице	IУо-12/2018	211
– Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Регионалног центра за професионални развој запослених у образовању Смедерево	IУо-98/2016	233
– Правилник о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас	IУо-189/2017	245
– Колективни уговор код послодавца „Сава Ковачевић“ АД Врбас	IУо-189/2017	245
Општина и град		
– накнада трошкова превоза за долазак и одлазак са рада запослених у органима града Зајечара, установама и организацијама чији је оснивач град Зајечар	IУо-171/2018	179
Пенали у извршном поступку		
– поступак ради изрицања судских пенала; извршни дужник није испунио обавезу из извршне исправе, нити су извршни повериоци поднели предлог за њено извршење да би обавеза плаћања судских пенала могла престати	Уж-8692/2018	460
Пензијско и инвалидско осигурање		
– услови за остваривање права на породичну пензију преживелог брачног друга у зависности од личног својства (старосног доба) умрлог осигураника	IУз-130/2017	55

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– захтев за уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у радном спору	Уж-9145/2017	561
– правне последице преношења послова обезбеђивања и спровођења пензијског и инвалидског осигурања са бившег Фонда за социјално осигурање војних осигураника на Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање	Уж-2916/2016	929
Писмо Народној скупштини (члан 105. Закона о Уставном суду)		
– Закон о пензијском и инвалидском осигурању	ПУз-130/2017	55
Планирање и изградња		
– оглашавање Просторног плана на јавни увид у поступку доношења	ПУо-175/2015	181
– овлашћење јединице локалне самоуправе за прописивање спратности објекта као предмета озакоњења, условљавање наставка поступка озакоњења плаћањем трошкова за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре, прописивање случајева неплаћања ових трошкова и др.	ПУо-266/2016	186
– доказ о праву својине на објекту као услов за издавање одобрења за изградњу	Уж-712/2017	999
– испуњеност услова предвиђених Законом о планирању и изградњи за издавање решења за адаптацију и пренамену заједничких просторија у стамбеној згради	Уж-8284/2016	1020
Повреда уставних начела		
– повреда начела забране повратног (ретроактивног) дејства закона и свих других општих аката из члана 197. Устава	Уж-5575/2013	497
– повреда начела <i>ne bis in idem</i>	Уж-7705/2015	676
– није повређено начело <i>ne bis in idem</i>	Уж-4596/2016	654
	Уж-3578/2016	669
Полиција		
– право на одбрану у дисциплинском поступку против полицијског службеника	Уж-7917/2014	866

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Пољопривредно земљиште		
– остваривање права на враћање земљишта које је прешло у друштвену својину по Закону о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа	Уж-8802/2016	903
Порези		
– надлежност Пореске управе за одлучивање у поступку за остваривање права на повраћај пореза на додату вредност у складу са Законом о порезу на додату вредност	Уж-4610/2018	949
– порески орган је у пореском поступку дужан утврди све битне чињенице за доношење законите и правилне одлуке и да посвети једнаку пажњу чињеницама које иду и у прилог и на штету пореском обвезнику	Уж-11820/2018	958
Породични односи		
– поступање у судским поступцима који за предмет имају вршење родитељског права и заштиту интереса малолетне деце	Уж-4395/2017	568
– изреченом мером заштите од насиља у породици није погођена правноснажна одлука о начину одржавања личних односа између подносиоца уставне жалбе и заједничке деце парничних странака	Уж-6807/2018	626
– одређивање одлуком суда начина одржавања личних односа између родитеља и малолетне деце, након развода брака, у најбољем интересу деце	Уж-6720/2019	629
– ограничење слободе кретања извршено оспореним актом прописано законом и није уперено против слободе кретања, већ је привремено забранило могућем учиниоцу кривичног дела прилазак одређеној особи – евентуалној жртви кривичног дела насиље у породици	Уж-2919/2018	795
Потраживање		
– промена извршног повериоца означеног у извршној исправи	Уж-10097/2016	537

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Правни лекови		
– погрешна поука о правном леку; грешка суда који је дао погрешно упутство не може имати штетну последицу за странку која је поступала у складу са датим упутством	Уж-135/2016	520
Превоз		
– накнада трошкова превоза ради доласка на рад и одласка са рада запосленима у градској управи, установама и организацијама чији је оснивач град	ГУо-171/2018	179
Прекршаји		
– примена блажег закона по окривљеног за учињени прекршај	Уж-523/2015	647
– постоји правни идентитет између упоређиваних дела којима су учињени прекршаји, али суштински није реч о истим делима	Уж-3578/2016	669
– застарелост вођења прекршајног поступка	Уж-3578/2016	669
– услови за одузимање предмета прекршаја	Уж-5041/2016	729
– изрицањем одузимања предмета прекршаја остварена сврха изрицања заштитне мере и није нарушена сразмерност у санкционисању нарушавања јавног интереса са Уставом зајемченим правом појединца на мирно уживање имовине	Уж-5214/2016	748
– окривљеном досуђени трошкови прекршајног поступка у износу мањем од износа досуђеног првостепеним решењем; повреда правног принципа <i>reformatio in peius</i>	Уж-2718/2015	768
Привредна друштва		
– Правилник о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас, Измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова (радних места) у „Сава Ковачевић“ АД Врбас и Одлука за решавање вишка запослених у „Сава Ковачевић“ АД Врбас	ГУо-189/2017	245

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Привредне коморе		
– правна природа привредне коморе као облика удруживања и обавезност чланства привредних субјеката у привредној комори	IУз-249/2016	40
Привремена мера		
– одбацивање захтева за привремену меру јер је донета коначна одлука	IУз-249/2016	40
	IУз-351/2015	99
	IУо-197/2017	199
	IУо-98/2016	233
	Уж-808/2016	300
	Уж-5575/2013	497
– одбацивање захтева за привремену меру због недостатка процесних претпоставки за одлучивање	IУо-492/2014	250
Приговор у извршном поступку		
– достављање решења о извршењу извршном дужнику истицањем на огласној табли суда након неуспешне поновне доставе решења и почетак рока за приговор у овом случају	Уж-9076/2016	310
– право на приговор против решења којим се обуставља извршни поступак	Уж-296/2016	323
– испуњеност претпоставки за подношење приговора против решења о обустави извршног поступка и надлежност за решавање о њему	Уж-9168/2016	412
– дозвољеност приговора против решења којим је обустављен извршни поступак; против решења о трошковима поступка насталим током спровођења извршења може се поднети приговор	Уж-7302/2017	439
Притвор		
– мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка, који се водио са примереном хитношћу	Уж-8723/2016	664
– постоје услови за продужење притвора по означеном законском основу и поступак се водио са примереном хитношћу	Уж-8748/2014	692
	Уж-2376/2017	706

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– о жалби на решење о задржавању одлучује судија за претходни поступак, у року од четири часа од пријема жалбе (члан 294. став 3. ЗКП)	Уж-2900/2016	711
– рок за одлучивање о жалби окривљеног против решења о одређивању притвора	Уж-127/2015	778
Процесне претпоставке		
ненадлежност Уставног суда		
– <i>целисходности и рационалности законских одредаба</i>	ГУз-62/2018	70
– <i>међусобна сајласности закона, међусобна сајласности одредаба истиої закона</i>	ГУз-115/2015	140
– <i>обусїава ѓримене одредаба ойшїїеї акїїа</i>	ГУо-102/2017	219
– <i>није ойшїїи ѓравни акїї (ѓроїрами, смернице, инсїрукције, уїуїсїїва и слични акїїи)</i>	ГУо-189/2017	245
– <i>оцена законїїосїїи ѓримене одредаба ойшїїеї акїїа</i>	ГУо-197/2017	199
неблаговремена иницијатива	ГУо-492/2014	250
неуредна иницијатива	ГУз-115/2015	140
очигледно неоснована иницијатива	ГУз-249/2016	40
	ГУз-351/2015	99
	ГУо-12/2018	211
усаглашавање оспореног акта са Уставом и законом у току поступка	ГУо-197/2017	199
престанак важења оспореног акта, а није дошло до наступања штетних последица неуставности	ГУз-351/2015	99
недостатак других процесних претпоставки (недостатак уставноправних разлога, одредаба Устава у односу на које се акт оспорава акт и др.)	ГУз-351/2015	99
	ГУз-115/2015	140
	ГУо-197/2017	199
	ГУо-102/2017	219
	ГУо-492/2014	250
	ГУо-501/2014	254

Одредница	Ознака одлуке	Страна
престанак процесних претпоставки за вођење поступка (у току поступка)	IУз-215/2013	152
	IУо-171/2018	179
– повлачење иницијативе	IУо-48/2018	257
Противизвршење		
– укидање правноснажне пресуде, која је извршна исправа, као основ за подношење предлога за противизвршење	Уж-8243/2016	443
Проширење поступка		
– Уставни суд није ограничен затевом иницијативе, па утврђена неуставност и незаконитост оспорених одредаба општег акта има за последицу и неуставност и незаконитост одредаба акта о његовој измени и допуни које чине правну и логичку целину са оспореним одредбама	IУо-266/2016	186
Радни односи		
– уређивање поступка безбедносног проверавања лица приликом пријема у радни однос у Безбедносно-информативној агенцији, односно лица која се враћају на рад на основу правноснажне одлуке надлежног органа, као и да систематизована радна места на којима је извршиоцима утврђен статус овлашћеног службеног лица и одређених дужности, морају поседовати безбедносни сертификат за приступ тајним подацима; овлашћење директора Агенције да утврди образац упитника о идентификационим подацима приликом безбедносне провере	IУз-184/2018	156
– уређивање критеријума за оцењивање испуњености услова за продужетак радног односа наставника у звању редовног професора након 65. године живота	IУо-134/2018	171
– предвиђеност степена стручне спреме, без врсте стручне спреме и одговарајућег смера као услова за обављање послова Правилником о систематизацији радних места; степеновање стручне спреме навођењем стечене високе стручне спреме или IV степена стручне спреме	IУо-98/2016	233

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– Социјални програм послодавца нема карактер општег акта којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа	Уж-3766/2016	483
– немогућност извршног повериоца да у извршном поступку у разумном року намири потраживање из радног односа према дужнику са статусом друштвеног, односно државног предузећа	Уж-32/2017	491
– застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка, примена закона која је у супротности са начелом забране повратног (ретроактивног) дејства закона	Уж-5575/2013	497
– дозвољеност ревизије у споровима из радних односа; спорови из радних односа не сматрају споровима мале вредности	Уж-4885/2017	508
– право на увећану зараду за сменски рад	Уж-9138/2016	530
– накнада штете због незаконитог отказа; благовременост захтева за враћање на рад	Уж-9122/2016	550
– пропуст суда да подносиоцима уставних жалби обезбеди намирење потраживања по основу неисплаћених зарада и других примања из радног односа, утврђених у стечајном поступку, против стечајног дужника који има претежни државни капитал	Уж-6769/2018	557
– отказ радног односа као институт радног права	Уж-1961/2018	619
– извршење казне за дисциплински преступ изречене правноснажном пресудом војног дисциплинског суда	Уж-273/2016	836
– дисциплински поступак против полицијског службеника	Уж-7917/2014	866
Разумни рок		
– поступак за заштиту права на суђење у разумном року; опредељеност захтева за накнаду нематеријалне штете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року	Уж-8437/2016	332
– повреда права на суђење у разумном року	Уж-3208/2017	277
	Уж-296/2016	323
– против првостепене одлуке донете у поступку по захтеву за заштиту права на суђење у разумном року може се изјавити жалба Врховном касационом суду	Уж-5376/2016	403

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– одлучавање о повреди права на суђење у разумном року кад је стечајни поступак закључен над стечајним дужником, али је настављен над стечајном масом стечајног дужника	Уж-10959/2017	448
– оспоравање у поступку пред Уставним судом досуђених износа накнаде за утврђену повреду права на суђење у разумном року у поступку пред редовним судовима	Уж-32/2017	491
– неизвршење правноснажне и извршне судске одлуке којом је утврђено право на одржавање личних односа са малолетним дететом, односно начин одржавања контакта између детета и родитеља са којим оно не живи	Уж-4395/2017	568
	Уж-14395/2018	586
– не постоји надлежност Уставног суда за одлучивање о повреди права на суђење у разумном року у поступку који још траје	Уж-14395/2018	586
– неразумно дуго трајање кривичног поступка	Уж-162/2017	741
– управни поступак и са њим повезан управни спор трајали дуже од 17 година	Уж-6233/2016	804
– дугом трајању поступка допринела и подносиатељка уставне жалбе	Уж-8802/2016	903
– дужина трајања поступка сама по себи указује да није окончан у разумном року; при одлучивању о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд цени све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају	Уж-4414/2017	1032
– због повреде права на суђење у разумном року досуђена накнада нематеријалне штете и истовремено наложено надлежним органима да предузму мере да се управни поступак оконча у најкраћем року, уз нагласак да у наставку поступка имају у виду да предметни поступак представља инцидентни поступак, у коме се решава о правном питању које има условљавајући значај за даље одлучивање у другом поступку, као и старост подносилаца	Уж-11725/2019	1102

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Расправа		
– одлучивање у скраћеном поступку, без одржавања усмене расправе (управни поступак)	Уж-7742/2016	826
– у управном поступку решава се на основу чињеница и доказа који су били од значаја за одлуку до доношења коначног управног акта	Уж-4723/2019	1094
Ревизија (као правни лек у парничном поступку)		
– ревизија изјављена на меморандуму адвоката, са потписом и печатом адвоката на првој страни ревизије	Уж-5073/2016 (Уж-151/2016)	306
– ревизија у споровима из радних односа; спорови из радних односа не сматрају споровима мале вредности	Уж-4885/2017	508
– дозвољеност ревизије у спору за накнаду штете настале објављивањем неистинитих информација у јавном гласилу	Уж-5149/2017	543
Регистрација возила		
– обавезна писана форма уговора о продаји возила у поступку регистрације возила, као доказ о промени власништва на возилу, а не услов за стицање права својине на возилу	ИУо-102/2017	219
Реституција		
– поступање са неуредним захтевима у поступку реституције	Уж-10968/2018	811
– захтев за реституцију није одбачен без упозорења, већ одбијен након што је подносиоцима омогућено учешће у поступку, у коме није истицана недоступност акта о подржављењу	Уж-5357/2016	856
– остваривање права на враћање имовине у поступку реституције законских наследника бившег власника	Уж-9103/2016	894
– лица ван круга законских наследника из члана 8. Закона о наслеђивању немају право на враћање имовине или обештећење	Уж-8905/2016	917

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– последице пропуштања пуномоћника подносиоца захтева за враћање имовине да до окончања управног поступка достави потребну документацију примљену од надлежног органа у току поступка	Уж-7926/2016	993
– непостојање међународног, односно билатералног уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о решавању питања реституције не може само за себе бити разлог за одбијање захтева за враћање имовине, односно обештећење, без испитивања постојања узајамности у погледу права која се остварују у поступку реституције	Уж-1348/2017	1062
– прибављање новог доказа који је од значаја за одлучивање о захтеву за враћање одузете имовине је разлог за подношење предлога за понављање управног поступка окончаног решењем Агенције за реституцију	Уж-4723/2019	1094
– предметни управни поступак је само инцидентни поступак, јер се у њему решава о правном питању које има условљавајући значај за даље одлучивање о имовинским правима подносилаца у поступку реституције пред надлежним органима	Уж-11725/2019	1102
Рехабилитација		
– права наследника рехабилитованог лица	Уж-3893/2015	289
– услови за рехабилитацију	Уж-1971/2018	613
Сагласност закона и других општих аката са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, као и праксом међународних институција за заштиту људских права		
– оцена сагласности одредбе члана 10. став 1. Закона о привредним коморама са чланом 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода	ПУз-249/2016	40

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– оцена сагласности одредбе члана 28а Закона о пензијском и инвалидском осигурању са одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и одредбама Конвенције о минималној норми социјалног обезбеђења, Међународног пакта о грађанским и политичким правима и других потврђених међународних уговора, као и праксом Европског суда за људска права по питању кршења начела забране дискриминације	IУз-130/2017	55
– оцена сагласности одредаба члана 51. Законика о кривичном поступку са одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународног пакта о грађанским и политичким правима	IУз-62/2018	70
Сахрањивање и гробља		
– одређивање појма сахрањивања у у општем акту јединице локалне самоуправе; поверавање цркви или верској заједници послова уређивања и одржавања гробља; прописивање привредних субјеката који на територији јединице локалне самоуправе могу да врше погребне услуге	IУо-12/2018	211
Својина		
– услови за стицање права својине	Уж-6240/2014	282
Синдикат		
– положај синдикалних организација без својства репрезентативности и заштита њихових синдикалних представника; предвиђање заштите од позивања на одговорност или довођења у неповољан положај, за време и након истека мандата, само за представнике репрезентативних синдиката	IУо-132/2018	238
Систематизација радних места		
– предвиђеност степена стручне спреме, без врсте стручне спреме и одговарајућег смера као услова за обављање послова Правилником о систематизацији радних места; степеновање стручне спреме навођењем стечене високе стручне спреме или IV степена стручне спреме	IУо-98/2016	233

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Социјални програм		
– правна природа социјалног програма послодавца, као програма решавања вишка запослених	Уж-3766/2016	483
Спортске организације		
– Правилник о регистрацији, статусу и трансферу играча Фудбалског савеза Србије и Правилник о допуни истог правилника	ГУо-48/2018	257
Стамбени односи		
– наставак са коришћењем стана након смрти претходног закупца (сукцесија закупа стана)	Уж-2753/2015	356
– постојање правног основа за коришћење стана	Уж-2753/2015	356
– одлучивање суда у парничном поступку о праву на поштовање дома не ограничава се само на утврђивање законитости правног основа за коришћења стана, већ се мора ценити и да ли ограничење права исељењем из стана има легитиман циљ и да ли је неопходно у демократском друштву, односно да ли је пропорционално легитимном циљу	Уж-2486/2017	464
– сагласност власника другог стана у згради као услов за извођење радова на адаптацији заједничких просторија и припајање постојећем стану у предметној згради	Уж-712/2017	999
– одлучивање скупштине стамбене зграде о извођењу радова на санацији крова, претварању заједничких просторија у стан/пословни простор и припајању заједничких просторија суседном стану/пословној просторији и др.	Уж-8284/2016	1020
– утицај протеча времена на правно дејство 1993. године донетог решења о праву инвеститора на претварање заједничких просторија у стан	Уж-9652/2016	1071
Стечајни поступак		
– стечајни поступак настављен према стечајној маси, приговор ради убрзавања стечајног поступка	Уж-10959/2017	448
– потраживања из радног односа у стечајном поступку	Уж-3842/2016	479
– обавезност пријаве потраживања извршног повериоца у стечајном поступку	Уж-3842/2016	479

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– разлози за побијање правних послова стечајног дужника у стечајном поступку	Уж-12392/2018	513
– усвојени план реорганизације је извршна исправа и сматра се новим уговором за измирење потраживања која су у њему наведена	Уж-10532/2017	621
Ступање на снагу и примена општег акта		
– ступање на снагу даном потписивања општег акта	ГУо-189/2017	245
– приликом доношења општег акта утврђени нарочито оправдани разлози за његово ступање на снагу у року краћем од осам дана од дана објављивања	ГУо-189/2017	245
Сукоб надлежности између судова и других државних органа		
– Сукоб надлежности између органа управе и прекршајног суда за вођење прекршајног поступка	ШПУ-92/2019	261
	ШПУ-23/2019	265
	ШПУ-137/2019	271
– Сукоб надлежности између редовног суда и Уставног суда за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року у различитим судским поступцима	ШПУ-55/2019	267
	ШПУ-80/2019	269
Тајни подаци		
– законско одређивање тајних података од интереса за Републику Србију у акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Безбедносно-информативној агенцији	ГУз-184/2018	156
– уређивање поступка безбедносног проверавања лица при пријему у радни однос у Безбедносно-информативној агенцији и поседовања безбедносног сертификата за приступ тајним подацима за радна места са посебним овлашћењима; овлашћење директора Агенције да утврди образац упитника о идентификационим подацима приликом безбедносне провере	ГУз-184/2018	156
Тарифни систем		
– надлежност извршног органа општине за доношење Тарифног система за обрачун испоручене топлотне енергије	ГУо-36/2017	193

Одредница	Ознака одлуке	Страна
Темпорални акт		
– темпорални општи акти	Уо-492/2014	250
	Уо-501/2014	254
– темпорални карактер решења о притвору	Уж-127/2015	778
Тужба		
– процесне претпоставке за допуштеност тужбе против државе и одбацивање тужбе због недостављања прописаног доказа	Уж-5069/2014	452
Тужбени захтев и захтеви у другим поступцима		
– одлучивање ван граница тужбеног захтева и без отварања главне расправе пред другостепеним судом	Уж-4411/2014	349
– пропуст суда да да разлоге у вези са делом тужбеног захтева	Уж-9122/2016	550
– примена законског начела о заштити права странака и помоћи неукој странци захтевала да се у управном поступку утврди стварна садржина и суштина захтева подносиоца	Уж-1149/2017	1052
	Уж-9652/2016	1071
Уговори		
– правне последице неиспуњења незнатног дела уговорне обавезе	Уж-808/2016	300
– услови за деликтну одговорност по основу кривице за закључење ништавог уговора	Уж-8583/2017	337
– повраћај плаћених (под)закупнина, по основу стицања без основа, као последице ништавости уговора о закупу	Уж-4411/2014	349
Управни спор		
– дозвољеност захтева за преиспитивање судске одлуке, као ванредног правног средства, у управном спору против правноснажног решења Управног суда о одбацивању тужбе као недозвољене	Уж-6036/2016	885
	Уж-1044/2017	1006
– овлашћење за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке	Уж-1791/2017	924

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– правичност управног поступка и управног спора за заштиту права конкуренције	Уж-5371/2017	971
– искоришћеност жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору, пре подношења уставне жалбе	Уж-4414/2017	1032
– дозвољеност захтева за преиспитивање правноснажне пресуде Управног суда у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба	Уж-10131/2016	1119
Урбанизам и градња, озакоњење објеката		
– овлашћење јединице локалне самоуправе за прописивање спратности објекта као предмета озакоњења; условљавање наставка поступка озакоњења плаћањем трошкова за увећано оптерећење коришћења комуналне инфраструктуре нелегалним објектима, прописивање случајева у којима се ови трошкови не плаћају	ЈУо-266/2016	186
Чињенично стање, докази		
– другостепени суд утврдио битно другачије чињенично стање од оног које је утврђено до закључења главне расправе пред првостепеним судом	Уж-12392/2018	513
– изношење нових чињеница и доказа у жалби против првостепеног решења донетог у управном поступку	Уж-8700/2016	820
– извођење доказа читањем писаних изјава сведока на усменој расправи у дисциплинском поступку, уместо саслушања тих сведока, као битног доказног предлога у поступку	Уж-3535/2017	937
– управни органи и Управни суд нису дали уверљиво образложење због чега нису прихватили као релевантне доказе које је подносилац приложио	Уж-11820/2018	958
– у околностима конкретног случаја није било потребно посебно саслушање подносиоца у управном поступку	Уж-4414/2017	1032

Одредница	Ознака одлуке	Страна
УСТАВНЕ ЖАЛБЕ		
– област грађанског права		
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак ради утврђења брачне тековине)	Уж-3208/2017	277
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак ради утврђења права својине)	Уж-6240/2014	282
– није повређено право на правично суђење, из члан 32. став 1. Устава (парнични поступак ради накнаде штете по основу рехабилитације)	Уж-3893/2015	289
– није повређено право на једнаку заштиту, права, из члана 36. став 1. Устава (парнични поступак ради накнаде штете по основу рехабилитације)	Уж-3893/2015	289
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак ради исплате дуга)	Уж-808/2016	300
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак ради исплате дуга)	Уж-5073/2016 (Уж-151/2016)	306
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-9076/2016	310
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (извршни поступак)	Уж-9076/2016	310
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-5903/2016	317
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (извршни поступак)	Уж-296/2016	323
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-296/2016	323

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (поступак за заштиту права на суђење у разумном року)	Уж-8437/2016	332
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (стамбени спор)	Уж-8583/2017	337
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак ради утврђења ништавости уговора)	Уж-4411/2014	349
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (стамбени спор)	Уж-2753/2015	356
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (стамбени спор)	Уж-2753/2015	356
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак – ради утврђења права својине)	Уж-3201/2015	374
– није повређено право на имовину, из члана 58. став 1. Устава (парнични поступак – ради утврђења права својине)	Уж-3201/2015	374
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (поступак за заштиту права на суђење у разумном року)	Уж-5376/2016	403
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (поступак за заштиту права на суђење у разумном року)	Уж-5376/2016	403
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-8264/2016	407
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-9168/2016	412
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (стамбени спор)	Уж-914/2016	420

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-3648/2017	430
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (извршни поступак)	Уж-3648/2017	430
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-3538/2017	433
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (извршни поступак)	Уж-7302/2017	439
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-8243/2016	443
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (стечајни поступак)	Уж-10959/2017	448
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак против државе као тужене)	Уж-5069/2014	452
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-8692/2018	460
– повреда права на поштовање дома, зајемченог чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и слобода (стамбени спор)	Уж-2486/2017	464
– повреда права на имовину, из члана 58. Устава (извршни поступак)	Уж-3842/2016	479
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (радни спор)	Уж-3766/2016	483
– није повређено право на правну заштиту за случај престанка радног односа, из члана 60. став 4. Устава (радни спор)	Уж-3766/2016	483
– повреда права на имовину, из члана 58. Устава (извршни поступак – потраживање из радног односа)	Уж-32/2017	491

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (радни спор)	Уж-5575/2013	497
– није повређено право на имовину, из члана 58. став 1. Устава (поступак преиспитивања одлуке Уставног суда)	Уж-3456/2016	505
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (радни спор)	Уж-4885/2017	508
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (привредни спор)	Уж-12392/2018	513
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (привредни спор)	Уж-135/2016	520
– није повређено право на једнаку заштиту права, из члана 36. став 1. Устава (привредни спор)	Уж-135/2016	520
– није повређено право на имовину, из члана 58. Устава (привредни спор)	Уж-135/2016	520
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (радни спор)	Уж-9138/2016	530
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-10097/2016	537
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак – штампарски спор)	Уж-5149/2017	543
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (радни спор)	Уж-9122/2016	550
– повреда права на имовину, из члана 58. став 1. Устава (стечајни поступак – потраживање из радног односа)	Уж-6769/2018	557
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (радни спор)	Уж-9145/2017	561
– повреда права родитеља, из члана 65. Устава (извршни поступак)	Уж-4395/2017	568

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)	Уж-4395/2017	568
– повреда права родитеља, из члана 65. Устава (извршни поступак)	Уж-14395/2018	586
– област кривичног права		
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (прекршајни поступак)	Уж-523/2015	647
– није повређено право на правну сигурност у казненом праву, из члана 34. став 4. Устава (поступак за привредни преступ)	Уж-4596/2016	654
– није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. став 2. Устава (кривични поступак)	Уж-8723/2016	664
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (кривични поступак)	Уж-3578/2016	669
– није повређено право на правну сигурност у казненом праву, из члана 34. став 4. Устава (кривични поступак)	Уж-3578/2016	669
– повреда права на правну сигурност у казненом праву, из члана 34. став 4. Устава (кривични поступак)	Уж-7705/2015	676
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (кривични поступак)	Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014)	684
– нису повређена права на једнаку заштиту права и на правно средство, из члана 36. Устава (кривични поступак)	Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014)	684
– није повређено право на слободу кретања, из члана 39. Устава (кривични поступак)	Уж-13365/2018	684
– није повређено право на рад, из члана 60. Устава (кривични поступак)	Уж-13365/2018 (Уж-2546/2014)	684
– није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. став 2. Устава (кривични поступак)	Уж-8748/2014	692
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (кривични поступак)	Уж-9926/2016	697

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. став 2. Устава (кривични поступак)	Уж-2376/2017	706
– повреда права на хитно одлучивање о законитости лишења слободе, из члана 37. став 2. Устава (претходни кривични поступак)	Уж-2900/2016	711
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (поступак пружања међународне правне помоћи у кривичним стварима)	Уж-2203/2016	716
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (прекршајни поступак)	Уж-5041/2016	729
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (кривични поступак)	Уж-162/2017	741
– није повређено право на имовину, из члана 58. став 1. Устава (прекршајни поступак)	Уж-5214/2016	748
– повреда права лица лишеног слободе без одлуке суда да без одлагања буде предато надлежном суду, из члана 29. став 2. Устава (претходни кривични поступак)	Уж-7956/2017	764
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (прекршајни поступак)	Уж-2718/2015	768
– повреда права притвореника из члана 30. став 3. Устава (кривични поступак)	Уж-127/2015	778
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (кривични поступак)	Уж-9130/2016	788
– није повређено право на слободу кретања, из члана 39. Устава (предистражни поступак)	Уж-2919/2018	795
– област управног права		
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-6233/2016	804

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-10968/2018	811
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-8700/2016	820
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-7742/2016	826
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-273/2016	836
– није повређено право на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-273/2016	836
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни спор)	Уж-5357/2016	856
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-7917/2014	866
– нису повређена права на неповредивост физичког и психичког интегритета, на правно средство и на уточиште, из чл. 25, 36. и 57. Устава, као и забрана враћања на територију државе на којој подносиоцу прети мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање, из члана 39. став 3. Устава (управни поступак – по захтеву за азил)	Уж-8023/2016	875
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (управни спор)	Уж-6036/2016	885
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-9103/2016	894
– повреда права на правично суђење и на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-8802/2016	903
– нису повређена права на правично суђење и на имовину, из члана 32. став 1. и члана 58. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-8905/2016	917

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни спор)	Уж-1791/2017	924
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-2916/2016	929
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-3535/2017	937
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (пореско-управни поступак и управни спор)	Уж-4610/2018	949
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (пореско-управни поступак и управни спор)	Уж-11820/2018	958
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-9271/2016	965
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак за заштиту права конкуренције и управни спор)	Уж-5371/2017	971
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-8393/2016	985
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-7926/2016	993
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-712/2017	999
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (управни спор)	Уж-1044/2017	1006
– нису повређена права на правично суђење и на имовину, из члана 32. став 1. и члана 58. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-8284/2016	1020
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-4414/2017	1032

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– нису повређена права на правично суђење и на правно средство, из члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-4414/2017	1032
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-1149/2017	1052
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-1348/2017	1062
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-9652/2016	1071
– повреда права на имовину, из члана 58. став 1. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-1783/2017	1083
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни спор)	Уж-4723/2019	1094
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак)	Уж-11725/2019	1102
– није повређено право на имовину, из члана 58. Устава (управни поступак и управни спор)	Уж-2858/2017	1109
– повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава (управни поступак јавне набавке и управни спор)	Уж-10131/2016	1119
– објављивање одлуке због значаја за заштиту уставности и законитости, људских права и слобода	Уж-3456/2016	505
	Уж-5149/2017	543
	Уж-273/2016	836
	Уж-5371/2017	971
	Уж-1044/2017	1006
– објављивање одлуке као облик правичног задовољења	Уж-2900/2016	711
– предлог за одлагање извршења оспореног акта	Уж-808/2016	300
– одбацивање	Уж-3201/2015	374

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-2486/2017	464
	Уж-5575/2013	497
	Уж-11820/2018	958
– укидање решења о одлагању извршења оспореног акта	Уж-12392/2018	513
	Уж-11820/2018	958
– захтев за накнаду нематеријалне и/или материјалне штете		
досуђена накнада материјалне штете	Уж-3842/2016	479
	Уж-32/2017	491
	Уж-6769/2018	557
досуђена накнада нематеријалне штете	Уж-3208/2017	277
	Уж-296/2016	323
	Уж-2753/2015	356
	Уж-4395/2017	568
	Уж-14395/2018	586
	Уж-162/2017	741
	Уж-6233/2016	804
	Уж-4414/2017	1032
	Уж-11725/2019	1102
одбијање захтева	Уж-4411/2014	349
	Уж-9168/2016	412
	Уж-7302/2017	439
	Уж-8243/2016	443
	Уж-5149/2017	543
	Уж-8802/2016	903
одбацивање захтева	Уж-296/2016	323
	Уж-4411/2014	349
	Уж-8243/2016	443

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-3535/2017	937
	Уж-1044/2017	1006
	Уж-1149/2017	1052
– проширено правно дејство одлуке Уставног суда (члан 87. Закона о Уставном суду)	Уж-2486/2017	464
	Уж-9138/2016	530
	Уж-9271/2016	965
– недостатак процесних претпоставки		
неблаговремена уставна жалба	Уж-127/2015	778
	Уж-273/2016	836
недопуштена уставна жалба, недостатак процесних претпоставки за вођење поступка		
– оспорени акти није акти против која се може изјавити уставна жалба	Уж-7705/2015	676
	Уж-273/2016	836
– уставна начела не могу бити самостални основ за изјављивање уставне жалбе (акцесорна природа уставних начела)	Уж-10483/2017	610
	Уж-1971/2018	613
– неисцрпљеност правних средстава	Уж-3842/2016	479
	Уж-6769/2018	557
	Уж-14395/2018	586
	Уж-7742/2016	826
– преурањена уставна жалба	Уж-8264/2016	407
	Уж-9652/2016	1071
	Уж-11725/2019	1102
– недостижак уставноправних разлога	Уж-3893/2015	289
	Уж-2753/2015	356
	Уж-8264/2016	407
	Уж-9122/2016	550
	Уж-10483/2017	610

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-1961/2018	619
	Уж-4596/2016	654
	Уж-2919/2018	795
	Уж-273/2016	836
	Уж-7926/2016	993
<i>– ratione materiae недозвољена уставна жалба</i>	Уж-10483/2017	610
	Уж-6807/2018	626
<i>– недосиђајак њравној инђереса</i>	Уж-914/2016	420
<i>– ѡражи се инсђанциона конђирола</i>	Уж-523/2015	647
	Уж-2486/2017	464
	Уж-32/2017	491
	Уж-9122/2016	550
	Уж-523/2015	647
	Уж-4596/2016	654
<i>– недосиђајак друђих ѡроцесних ѡређђосђавки за вођење ѡосђуйка</i>	Уж-5376/2016	403
	Уж-5069/2014	452
	Уж-2486/2017	464
	Уж-32/2017	491
	Уж-10532/2017	621
	Уж-2376/2017	706
	Уж-2718/2015	768
	Уж-5357/2016	856
	Уж-8905/2016	917
	Уж-1791/2017	924
	Уж-7926/2016	993
	Уж-2858/2017	1109
очигледно неоснована уставна жалба	Уж-6240/2014	282
	Уж-5376/2016	403

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-1971/2018	613
	Уж-6720/2019	629
	Уж-127/2015	778
	Уж-2919/2018	795
	Уж-7917/2014	866
	Уж-4395/2018	1125
смрт подносиоца уставне жалбе	Уж-3842/2016	479
обустава поступка	Уж-3842/2016	479
Трошкови поступка по уставној жалби		
– нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставном судом	Уж-8437/2016	332
	Уж-9168/2016	412
	Уж-7302/2017	439
	Уж-9138/2016	530
	Уж-9122/2016	550
	Уж-9145/2017	561
	Уж-2919/2018	795
	Уж-10968/2018	811
	Уж-8802/2016	903
	Уж-2916/2016	929
	Уж-1044/2017	1006

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

(497.11)

БИЛТЕН / Уставни суд Србије ; главни и
одговорни уредник Катарина Манојловић
Андрић. Год. 1, бр. 1 (1968) – Београд :
Уставни суд Србије, 1968 – (Београд :
Службени гласник). – 24 cm

Повремено
ISSN 1821-4320 = Билтен Уставног суда
Србије
COBISS.SR-ID 90916876

ГЛАСНИК
ШТАМПАРИЈА

