



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУз-353/2009
_____ 2012. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Тетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 10. јула 2012. године, донео је

ОДЛУКУ

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

- одредбе члана 2. ст. 2. и 3,
- одредба члана 3. став 3. у делу који гласи: „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ и у делу који гласи: „и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“,
- одредба члана 4. став 1. у делу који гласи: „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“,
- одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: „главни“,
- одредба члана 5. став 3,
- одредба члана 9. став 1. у делу који гласи: „и законом“ и у делу који гласи: „односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја“,
- одредбе члана 9. ст. 3. и 4,
- одредба члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „и локалне самоуправе“,
- одредба члана 13. тачка 1),
- одредба члана 16. тачка 1),
- одредба члана 18. тачка 1),
- одредба члана 19,

- одредба члана 21,
- одредба члана 25. тачка 1),
- одредбе члана 27,
- одредба члана 53. тачка 1), у делу који гласи: „друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и“, у делу који гласи: „њихово“ и у делу који гласи: „као и друге облике“,
- одредба члана 58. у делу који гласи: „додатна и допунска права и заштиту, односно“,
- одредбе члана 64,
- одредбе члана 68. став 1. тач. 1) до 4),
- одредбе члана 73. став 1. тач. 1) и 2),
- одредбе члана 74. тач. 3), 4) и 5) и
- одредба члана 76. став 1. Закона.

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

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

Образложење

I

Уводне напомене

Предлогом овлашћеног предлагача пред Уставним судом је покренут поступак за оцену уставности одредаба чл. 2. и 3, члана 4. ст. 1, 4. и 5, члана 5. ст. 2. и 3, члана 6, члана 7. став 2, члана 9. ст. 1, 3. и 4, члана 10, члана 13. тачка 1), члана 16. тачка 1), члана 18. тачка 1), чл. 19. и 21, члана 25. тач. 1) и 5), чл. 27. и 38,

члана 53. тачка 1), чл. 58. и 64, члана 68. тач. 1) до 4), члана 73. став 1. тач. 1) и 2), члана 74. тач. 2) до 5), члана 75, члана 76. став 1. и чл. 82. и 86. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09). Полазећи од бројности и садржине оспорених одредаба, предлагач је предложио да Уставни суд утврди да Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине није у сагласности са Уставом.

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

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

II

Релевантне одредбе Устава Републике Србије

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

- да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе. заснована, између осталог, на припадности европским принципима и вредностима (члан 1.);
- да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.);
- да је територија Републике Србије јединствена и недељива (члан 8. став 1.);
- да се службена употреба других језика и писама уређује законом, на основу Устава (члан 10. став 2.);
- да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12.);
- да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14.);

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

- да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3.);

- да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом (члан 55. став 2.);

- да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом (члан 66. став 1.);

- да припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче се додатна, индивидуална или колективна права и да се индивидуална права остварују појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима (члан 75. став 1.);

- да припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, (члан 79. став 1.) и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (члан 79. став 2.);

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

- да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, територијалну организацију Републике Србије, систем локалне самоуправе, систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, систем у области социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, права деце и образовања, развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова

Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја, организацију и коришћење простора и научно-технолошки развој (члан 97. тач. 1, 2, 3, 8, 9, 10. и 12.);

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

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

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

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

- да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом и врши и друге послове одређене Уставом и законом (члан 123.);

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

- да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе и да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. ст. 1. и 3.);

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

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

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

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

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

- да аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179.);

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

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

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

- да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу, да се аутономне покрајине старају о

остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења, да аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом и да аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун (члан 183.);

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

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

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

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

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

- да се општине оснивају и укидају законом, а да се град оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа (члан 189. ст. 1. и 2.);

- да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2.).

III

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

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

➤ 1. Оспорени члан 2. Закона гласи:

„Члан 2.

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

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

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

Разлози оспоравања:

Овлашћени предлагач сматра да одредба члана 2. став 1. Закона није у складу са одредбом члана 180. став 4. Устава, с обзиром на то да АП Војводина несумњиво спада у аутономну покрајину у којој живи становништво мешовитог националног састава, па се стога у њеној скупштини мора законским решењем обезбедити сразмерна заступљеност националних мањина, а не Законом предвидети да избор својих органа АП Војводина самостално уређује, и то само у складу са Уставом и Статутом. Одредба става 2. истог члана Закона, по наводима предлагача, није у сагласности са одредбама члана 178. Устава, јер се садржај права грађана на покрајинску аутономију не може проширивати повереним надлежностима, с обзиром на то да су ове надлежности привремено поверене на обављање аутономној покрајини и будући да припадају Републици, могу да буду одузете покрајини и враћене Републици. Такође је, по мишљењу предлагача, неуставно законом уређивати поступак доношења других закона, јер је то материја која се уређује Уставом и Пословником Народне скупштине. У вези са овом оспореном одредбом Закона, предлагач такође истиче да је право грађана на покрајинску аутономију зајемчено чланом 12. став 1. Устава и да се односи на све грађане Републике Србије, а не само на грађане који то право уживају у АП Војводини, тако да се садржај тог права не може поистовећивати са решењима Закона којима се уређују надлежности само једне аутономне покрајине у Републици Србији. Одредба става 3. овог члана, по мишљењу предлагача, није у складу са одредбама члана 107. Устава, јер Уставом зајемчено право предлагања закона није ничим условљено, за разлику од оспореног законског решења, којим је предвиђено да је предлагач закона дужан да затражи мишљење надлежног органа АП Војводине, што представља ограничење уставног права законодавне иницијативе. Ова одредба, наводи се у предлогу, није у складу ни са одредбом члана 183. Устава, јер аутономна покрајина, према цитираној одредби Устава, нема надлежност да даје мишљење у поступку доношења закона.

Одговор Народне скупштине:

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

Спорна уставноправна питања:

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

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

ниво људских и мањинских права са „достигнутим нивоом права грађана на покрајинску аутономију“ о коме говори оспорена одредба;

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

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

➤ 2. Оспорени члан 3. Закона гласи:

„Међурегионална сарадња

Члан 3.

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

АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности.

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

Разлози оспоравања:

Имајући у виду да Законом није уређено питање шта се сматра одговарајућом територијалном заједницом друге државе са којом АП Војводина може да остварује међурегионалну сарадњу и како ће се обезбедити да се та сарадња одвија у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка, предлагач сматра да одредба члана 3. став 1. Закона није у сагласности са одредбама члана 97. тач. 1. и 2. и члана 123. став 1. Устава. Одредба става 2. овог члана, по мишљењу предлагача, није у складу са одредбом члана 194. Устава која у хијерархији међународних општих правних аката не познаје међурегионалне споразуме са елементом иностраности, док закључивање међурегионалних споразума са домаћим субјектима, као законско решење, није у складу са одредбама члана 195. Устава, који у хијерархији домаћих општих правних аката не познаје такве споразуме. Предлагач даље наводи да одредба става 3. овог члана, према којој АП Војводина има право да оснива представништва у регионима Европе и у Бриселу само као регија у којој се

традиционално негују европски принципи и вредности, односно због тога што се у њој традиционално негују европски принципи и вредности, није у складу са једнаким правним положајем аутономних покрајина који проистиче из Устава. Поред наведеног, предлагач сматра да ова одредба није у складу ни са одредбама члана 181. Устава, јер сарадња коју аутономне покрајине према Уставу могу да остварују не подразумева и отварање представништава, па се законом не може уредити таква могућност. Тим пре што ни јединице локалне самоуправе, на основу наведеног члана Устава, не могу да оснивају представништва, па стога ни аутономне покрајине то не могу да чине. Предлагач, такође, истиче да је Уставом предвиђено да аутономне покрајине могу сарађивати са одговарајућим територијалним заједницама других држава, дакле свих држава, а не само са регионима Европе, те сматра да је у овом делу умањен ниво права који Устав гарантује аутономним покрајинама. Ова одредба је оспорена и у односу на одредбу члана 97. тачка 1. Устава којом је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује односе са међународним организацијама, из чега следи да се сви односи са међународним организацијама, без обзира на њихов карактер, одвијају преко Републике Србије, због чега предлагач сматра да је сарадња са регионима Европе и Европском унијом, према наведеној одредби Устава, у искључивој надлежности Републике Србије.

Одговор Народне скупштине:

Поводом оспореног члана 3. Закона наводи се да је чланом 181. Устава утврђено да аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, што је у погледу АП Војводине на истоветан начин прописано и оспореном одредбом Закона. Такође су, у складу са наведеним чланом 181. Устава, овом одредбом Закона прописане и границе (димензије) до којих се може одвијати наведена сарадња АП Војводине у оквиру спољне политике Републике Србије уз поштовање територијалног јединства и правног поретка, чиме је, по мишљењу предлагача, наведена одредба Закона у складу и са чланом 97. тачка 1. Устава. У погледу законског уређивања да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности из члана 3. став 2. Закона, Народна скупштина је мишљења да могућност закључивања међурегионалних – дакле не и међудржавних, односно међународних споразума (међународних уговора), произлази из Уставом утврђеног права аутономних покрајина у наведеној одредби члана 181. Устава, јер појам "сарадње" из овог члана Устава укључује и могућност закључивања међурегионалних споразума, али не и међународних уговора са државама и међународним организацијама као субјектима међународног права, па је сагласно томе ова одредба Закона сагласна и са одредбом члана 97. тачка 1. Устава, према којој искључиво Република уређује и обезбеђује међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама. У одговору се даље наводи да је неспорна обавеза да међурегионални споразуми које, према Закону, закључује АП Војводина морају бити сагласни с Уставом и законом, као и

да у смислу члана 195. став 5, а у вези са ставом 4. истог члана Устава, међурегионални споразуми не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, који су, према Уставу, део правног поретка Републике Србије. У одговору се такође истиче да се из садржине саме оспорене одредбе види да међурегионални споразуми које АП Војводина закључује представљају међурегионалне споразуме са одговарајућим територијалним заједницама других држава, а не са неким домаћим субјектима. Доносилац оспореног Закона сматра да оспореном одредбом члана 3. став 3. Закона, којом је прописана могућност да АП Војводина оснива своја представништва, путем којих може да остварује сарадњу са територијалним заједницама других држава, није прекорачена Уставом утврђена граница сарадње аутономне покрајине са одговарајућим територијалним заједницама других држава из члана 181. Устава, јер из оспорене одредбе Закона јасно произлази да Законом успостављена покрајинска представништва могу да остварују сарадњу само у границама надлежности АП Војводине, у складу с Уставом и законом, односно само у границама утврђеним чланом 181. Устава – у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка. С тим у вези, истиче се да покрајинска представништва нису елемент државности, односно суверености на међународном плану, нити елемент међународноправног субјективитета, које аутономне покрајине, па ни АП Војводина, према Уставу и Закону, немају и не могу имати, а што има искључиво Република Србија као држава, сагласно члану 97. тачка 1. Устава. Даље се наводи да се оспореном одредбом члана 3. став 3. Закона не ограничава право АП Војводине да остварује сарадњу са територијалним заједницама (свих) других држава у смислу члана 181. Устава, укључујући и државе ван европског континента, односно изван простора европских интеграција, док се могућност АП Војводине да може оснивати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу – у својству регије у којој се традиционално негују европски принципи и вредности заснива и на уставном одређењу Републике Србије из члана 1. Устава, као државе засноване на европским принципима и вредностима. Сагласно наведеном, доносилац оспореног Закона сматра да се спорним одредбама члана 3. Закона АП Војводини омогућава да остварује сарадњу, сагласно Уставу, искључиво са регионима, као различитим компаративно-уставним облицима јединица политичко-територијалне аутономије унутар других држава, односно са одговарајућим територијалним заједницама других држава у смислу члана 181. Устава, а не и са државама у чијем су оне саставу, нити са међународним организацијама, као субјектима међународног права, што је у складу и са искључивом надлежношћу Републике на плану суверености и међународних односа из члана 97. тачка 1. Устава.

Спорна уставноправна питања:

1. Оспореним одредбама члана 3. Закона уводи се нови појам „регије“ (и „међурегионалног“ споразума), који Устав не познаје. Како између појма регије и појма аутономне покрајине, као једног од облика територијалне организације државе, постоји суштинска разлика, то се, као прво, поставља питање

да ли се одредбама члана 3. ст. 2. и 3. Закона на нови начин одређује суштина Аутономне покрајине Војводине, те да ли се тиме доводи у питање остваривање једног од основних начела уставног поретка Републике Србије из члана 12. Устава и Уставом утврђеног појма аутономне покрајине из члана 182. ст. 1. и 2. Устава;

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

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

4. Везано за став 3. члана 3. Закона, поред већ истакнутих начелних спорних питања, са уставноправног становишта се постављају и одређена питања у вези права АП Војводине да „у оквиру својих надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу, у складу са законом и Статутом“. Прво од њих је да ли је заступање државе, њених грађана и правних лица у иностранству искључиво функција Републике Србије, која, у складу са чланом 97. тачка 1. Устава, уређује и обезбеђује, између осталог, међународни положај Републике и односе са другим државама и међународним организацијама или Уставом утврђено право аутономне покрајине да сарађује са одговарајућим територијалним заједницама ван граница Републике Србије - других држава, односно у појединим деловима тих држава, може да обухвати и самостално представљање и заступање интереса аутономне покрајине у другим државама. Друго, ако је одредбом става 3. члана 3. Закона на општи начин дато право АП Војводини да може оснивати представништва „у регионима Европе“, да ли посебно издвајање и помињање оснивања представништва „у Бриселу“ упућује на тумачење да се у том случају не ради о представништву „у региону Европе“, већ о представништву у седишту Европске Уније и других међународних организација,

чиме се доводи у питање сагласност ове одредбе са одредбом члана 97. тачка 1. Устава. Коначно, као спорно се може поставити и питање да се истицањем „традиционалног неговања европских принципа и вредности“ у АП Војводини, као „критеријуму“ за утврђивање права на приступање удружењима и на оснивање представништава у иностранству, доводи у питање уставни концепт Републике Србије утврђен чланом 1. Устава, по коме су сви грађани који живе у Републици Србији, а не само грађани који живе на појединим деловима њене територије, опредељени ка европским принципима и вредностима.

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

„Територија и симболи АП Војводине

Члан 4.

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

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

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

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

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

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

Разлози оспоравања:

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

посебан закон, а да се сви остали градови оснивају законом, што је и учињено Законом о територијалној организацији Републике Србије, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа.

Одговор Народне скупштине:

Поводом оспорене одредбе члана 4. став 1. истиче се да територију АП Војводине чине само оне територије јединица локалне самоуправе у географским областима Срема, Баната и Бачке које припадају Републици Србији, односно АП Војводини, као аутономној покрајини у саставу Републике Србије, а које су као део АП Војводине „утврђене законом“, односно законом којим се уређује територијална организација Републике Србије, па стога наведена одредба не може бити у супротности са Законом о територијалној организацији Републике Србије, јер она баш упућује на тај закон. Доносилац оспореног Закона даље истиче да како се оспореном одредбом члана 4. став 4. Закона само даље разрађује одредба члана 182. став 4. Устава, којом је утврђено да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом, тако што се уређује питање када се одлука на референдуму сматра донетом и то упућујућом одредбом, јер прописана већина мора бити у складу са законом, то ова одредба Закона није у супротности са наведеном одредбом члана 182. став 4. Устава. Из одредбе члана 4. став 5. Закона, према наводима доносиоца Закона, не следи да на територији Републике Србије постоје два главна административна центра – главна града истог нивоа власти, нити би они могли постојати, јер из оспорене одредбе Закона произлази да је град Нови Сад центар покрајинског нивоа власти – на територији АП Војводине (главни административни центар Покрајине), за разлику од града Београда, који је, према члану 9. Устава – главни град Републике, а тиме и центар републичког нивоа власти, односно главно седиште републичких органа, односно републичког нивоа власти.

Спорна уставноправна питања:

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

2. У вези оспорене одредбе става 4. члана 4. Закона која се односи на доношење одлуке о промени територије АП Војводине, постављају се следећа спорна уставноправна питања. Као прво, да ли се одредба члана 182. став 4. Устава односи и на промену територије аутономне покрајине која је последица промене

територије јединица локалне самоуправе, те да ли се може посматрати независно од одредбе члана 188. ст. 2. и 3. Устава, којима је утврђено да се територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују законом и да оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Ово из разлога што се Законом о територијалној организацији Републике Србије територија АП Војводине одређује као скуп територија јединица локалне самоуправе које улазе у њен састав. Друго, како је Законом о територијалној организацији Републике Србије уређен поступак промене територија јединица локалне самоуправе, а који, између осталог, такође подразумева претходно одржани референдум на територији оних јединица локалне самоуправе на које се промена односи, и како до промене територије аутономне покрајине, уколико се не ради о промени граница између аутономних покрајина, може доћи само променом територије јединица локалне самоуправе, спорно је да ли питање промене граница аутономне покрајине у таквом случају може бити предмет уређивања овог закона или се примењују одредбе Закона о територијалној организацији Републике Србије. Поред тога, како промена територије аутономне покрајине, по природи ствари, има за последицу промену територија јединица локалне самоуправе (како оних које су у њеном саставу, тако и оних које нису), то се поставља и питање да ли је одредба Закона према којој се на референдуму о промени територије АП Војводина изјашњавају сви грађани АП Војводине који имају изборно право и пребивалиште на њеној територији и одредба према којој је одлука на референдуму донета ако је за њу гласала прописана већина, сагласна са Уставом утврђеним правом грађана на локалну самоуправу из члана 176. став 1. Устава и начелом јединства правног поретка у Републици Србији, будући да се референдумска одлука може односити и на промену територије јединице локалне самоуправе која није у саставу АП Војводине, а чији грађани се о тој промени нису изјашњавали, што је супротно поступку изјашњавања грађана који је прописан Законом о територијалној организацији Републике Србије. Коначно, полазећи од одредаба члана 182. Устава, поставља се и питање да ли већина потребна за доношење одлуке на референдуму о промени територије АП Војводине може бити утврђена Статутом као актом ниже правне снаге од закона.

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

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

„Међусобни однос републичких и покрајинских органа

Члан 5.

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

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

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

Разлози оспоравања:

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

Одговор Народне скупштине:

Поводом оспорене одредбе члана 5. став 2. Закона у одговору се истиче да оспорено законско опредељење међусобних односа републичких и покрајинских органа при извршавању закона и других прописа Републике Србије не доводи у питање, у смислу Устава, како самосталност сваког нивоа власти (републичког и покрајинског) у границама његових надлежности, тако ни хијарархијске односе између републичког и покрајинског нивоа власти, који према Уставу, подлеже надзору уставности и законитости, па стога није у супротности са Уставом. У погледу става 3. истог члана наводи се да је овом оспореном одредбом Закона прописано да се Стална мешовита комисија може основати – „ради законитог, успешног и несметаног обављања послова из надлежности АП Војводине“, што по својој природи представља вид саветодавног, координираног

рада „у чијем је опису“ старање о обављању послова из надлежности Покрајине, чиме се не доводи у питање уставно начело надзора уставности и законитости над правом на покрајинску аутономију из члана 12. став 2. Устава, као ни Уставом утврђена надлежност Републике да уређује и обезбеђује законитост из члана 97. тачка 2. Устава, нити уставне надлежности републичких органа, односно Владе у извршавању закона и других општих аката Народне скупштине из члана 123. Устава, а посебно имајући у виду да је оспореном одредбом Закона дозвољено само Влади, као републичком органу власти, да може основати наведену Комисију на иницијативу извршног органа АП Војводине.

Спорна уставноправна питања:

Са становишта Уставом утврђеног положаја извршне власти у Републици Србији, као спорно се поставља питање да ли одредба става 3. члана 5. Закона која предвиђа оснивање Сталне мешовите комисије састављене од представника Владе и представника извршног органа АП Војводине, представља институционализовано учешће аутономне покрајине у вршењу извршне власти као функције државе. Ово из разлога што су права и обавезе републичких и покрајинских органа (као и органа јединица локалне самоуправе) у законитом и делотворном („успешном и несметаном“) извршавању поверених послова детаљно уређени законом. Са друге стране, оспорена одредба отвара и питање њене сагласности са Уставом утврђеним правом на покрајинску аутономију које искључује било какво мешање републичких органа у обављање послова који спадају у изворну надлежност аутономне покрајине.

➤ 5. Оспорени члан 6. Закона гласи:

„Заштита покрајинских посланика и других функционера

Члан 6.

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

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

Разлози оспоравања:

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

ли они уживају безусловни и неограничени имунитет, чиме би овакво решење било у супротности и са Уставом загарантованом једнакошћу грађана.

Одговор Народне скупштине:

У погледу оспорених одредаба члана 6. Закона доносилац Закона сматра да, иако имунитет републичких функционера представља уставну категорију, могућност законског уређивања имунитета покрајинских функционера такође произлази из саме уставноправне природе и суштине политичког представљања грађана, које захтева обезбеђивање несметаног обављања представничке функције – путем јавноправне установе имунитета у вршењу јавне функције. Наиме, како и покрајински функционери (посланици скупштине и чланови извршног органа покрајине) такође обављају, по својој природи, представничку функцију, законодавац сматра да могућност законског уређивања њиховог имунитета, произлази и из уставног принципа суверености грађана, утврђеног чланом 2. став 1. Устава, у вези са чл. 12. и 176. Устава, којима је утврђено право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко изабраних представника. Могућност законског уређивања имунитета покрајинских функционера, такође, по мишљењу законодавца, произлази из уставног права аутономних покрајина да, сагласно одредбама члана 179. и члана 183. став 1. Устава, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и служби које оснивају. По наводима доносиоца оспореног Закона и имунитет одборника у скупштини јединице локалне самоуправе је уређен законом, тј. чланом 37. Закона о локалној самоуправи.

Спорна уставноправна питања:

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

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

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

„Имовина АП Војводине

Члан 7.

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

У својини АП Војводине, као облику јавне својине, јесу ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, јавна предузећа и установе чији је она

оснивач и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина.“

Разлози оспоравања:

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

Одговор Народне скупштине:

У вези са одредбом члана 7. став 2. Закона, којом је прописано да су у својини АП Војводине, као облику јавне својине, ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, јавна предузећа и установе чији је она оснивач и друге покретне и непокретне ствари у складу са законом којим се уређује јавна својина, законодавац истиче да ова одредба Закона није несагласна са Уставом, јер је одредбама члана 87. ст. 3. и 4. Устава утврђено да се природна богатства користе под условима и на начин предвиђен законом и да се имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања уређују законом, док је чланом 183. став 5. Устава утврђено да аутономна покрајина управља покрајинском имовином на начин предвиђен законом. Из истих разлога, доносилац оспореног Закона сматра да ни одредба члана 27. Закона није несагласна с Уставом.

Спорна уставноправна питања:

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

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

„Питања од покрајинског значаја и контрола уставности и законитости

Члан 9.

Питања од покрајинског значаја АП Војводина уређује својим актима, у областима које су у складу са Уставом и законом у надлежности АП Војводине, односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја.

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

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

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

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

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

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

Разлози оспоравања:

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

Одговор Народне скупштине:

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

Спорна уставноправна питања:

1. Прво спорно уставноправно питање које се поставља везано за оспорену одредбу става 1. члана 9. Закона је да ли, полазећи од одредаба чл. 177. и 183. став 2. Устава, „питања од покрајинског значаја“ обухватају само питања која су у Уставом утврђеним областима друштвеног живота (области из члана 183. став 2. Устава) стављене у (изворну) надлежност АП Војводине или обухватају и послове које је, сагласно одредби члана 178. став 1. Устава, Република из своје надлежности поверила аутономним покрајинама. То даље отвара питање да ли АП

Војводина може, као што је прописано оспореном одредбом, својим актима да уређује само она питања која су јој, сагласно Уставу, законом дата као њена изворна надлежност или може да уређује и питања која се односе на вршење поверених послова.

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

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

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

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

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

„1. Просторно планирање, регионални развој и изградња објеката

Члан 10.

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

- 1) уређује развојно планирање, у складу са економском политиком и стратегијом регионалног развоја Републике Србије;
- 2) доноси одлуку о изради регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене за подручја на територији АП Војводине;
- 3) доноси регионалне просторне планове и просторне планове посебне намене за подручја на територији АП Војводине;
- 4) образује комисију која врши стручну контролу регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене за подручја на територији АП Војводине;

- 5) *предлаже једну трећину чланова комисије која врши стручну контролу просторних и урбанистичких планова у јединици локалне самоуправе са територије АП Војводине;*
- 6) *даје сагласност на просторне и урбанистичке планове јединица локалне самоуправе са територије АП Војводине;*
- 7) *предлаже мере и активности за Програм имплементације Просторног плана Републике Србије за територију АП Војводине;*
- 8) *прати спровођење Програма имплементације Просторног плана Републике Србије за територију АП Војводине;*
- 9) *доноси програм мера и активности за спровођење регионалног просторног плана АП Војводине;*
- 10) *прати спровођење програма мера и активности за спровођење регионалног просторног плана АП Војводине;*
- 11) *доноси програм мера и активности за спровођење просторног плана посебне намене за подручја на територији АП Војводине;*
- 12) *прати спровођење програма мера и активности за спровођење просторног плана посебне намене за подручја на територији АП Војводине;*
- 13) *прати спровођење програма мера и активности за равномерни регионални развој;*
- 14) *оснива развојну банку АП Војводине, у складу са законом којим се уређује оснивање, пословање и организација банака;*
- 15) *развија административне капацитете покрајинске управе и локалне самоуправе с циљем успешног коришћења структурних и кохезионих фондова Европске уније.“*

Разлози оспоравања:

Што се тиче оспорених одредба члана 10. Закона, предлагач сматра да као изворне послове покрајина не би могла да обавља послове регионалног развоја и изградње објеката, а што се посебно односи на послове из тач. 2) и 3) овог члана, према којима је одређено да АП Војводина доноси одлуку о изради регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене за подручја на територији АП Војводине и да доноси регионалне просторне планове и просторне планове посебне намене за подручја на територији АП Војводине, јер је према Уставу Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује развој Републике Србије и организацију и коришћење простора. Иста примедба односи се и на тач. 11), 12) и 13) овог члана. Наводи се да тачка 6) овог члана није у сагласности са одредбом члана 190. став 1. тачка 2. Устава, јер се овом одредбом нарушава самоуправа општина које уређење и обезбеђење коришћења грађевинског земљишта и пословног простора, као изворни посао, врше посредством просторних и урбанистичких планова. Одредбу тачке 15) овог члана предлагач оспорава, јер сматра да развој административних капацитета локалне самоуправе не може да буде надлежност аутономне покрајине, а нарочито не у случају да тај развој за циљ има успешно коришћење структурних и кохезионих фондова Европске Уније, јер се, по мишљењу предлагача, такви фондови могу користити само преко органа Републике Србије.

Одговор Народне скупштине:

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

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

„2. Пољопривреда

Члан 13.

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

- 1) доноси, спроводи и надзире мере аграрне политике и мере руралног развоја;*
- 2) остварује средства од коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине у складу са законом и прописује услове и начин расподеле и коришћења тих средстава;*
- 3) образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања у које се усмеравају средства из тачке 2) овог члана;*
- 4) утврђује стручне послове на унапређењу пољопривредне производње и оснива пољопривредне службе за обављање тих послова;*
- 5) преузима оснивачка права над пољопривредним службама основаним на територији АП Војводине;*

- 6) оснива прогнозно-извештајну службу;
 7) предлаже надлежном министарству услове извоза и увоза одређених пољопривредних производа.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба члана 13. тачка 1) Закона није у сагласности са одредбама члана 123. Устава, јер је утврђивање и вођење било које политике републичка надлежност у оквиру извршне власти, чије се вршење не може поверити нижим политичко-територијалним јединицама, па ни АП Војводини.

Одговор Народне скупштине:

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

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

„3. Водопривреда

Члан 16.

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

- 1) уређује водопривредну делатност за територију АП Војводине, осим у делу заштите вода од загађења ради заштите здравља људи, животињског и биљног света и заштите животне средине;*
- 2) доноси, спроводи и надзире редовне и ванредне мере одбране од спољних и унутрашњих вода у складу са усвојеним плановима АП Војводине и Републике Србије;*
- 3) управља водним ресурсима и вештачким и природним водотоцима на територији АП Војводине;*
- 4) доноси водопривредну основу за територију АП Војводине, у складу са водопривредном основом Републике Србије;*
- 5) оснива јавно предузеће за газдовање водама на територији АП Војводине;*
- 6) врши инспекцијски надзор у области водопривреде на територији АП Војводине.*

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

Разлози оспоравања:

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

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

Одговор Народне скупштине:

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

8.4. Члан 18. Закона, у коме је оспорена одредба тачке 1), гласи:*„4. Шумарство**Члан 18.*

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

- 1) уређује шумарство на територији АП Војводине и обезбеђује остваривање јавног интереса у овој области;*
- 2) оснива јавно предузеће за газдовање шумама на територији АП Војводине;*
- 3) врши послове инспекцијског надзора у овој области, изузев инспекцијског надзора на граничном прелазу.*

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

8.5. Оспорени члан 19. Закона гласи:*„5. Ловство и рибарство**Члан 19.*

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

8.6. Оспорени члан 21. Закона гласи:

„Члан 21.

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

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

„7. *Заштита животне средине*

Члан 25.

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

- 1) уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине за територију АП Војводине;*
- 2) доноси акт о стављању природног добра под заштиту, у складу са законом којим се уређује заштита природе;*
- 3) доноси програм заштите животне средине на својој територији у складу са Националним програмом, акционим и санационим планом и својим интересима и специфичностима;*
- 4) доноси планове и програме управљања природним ресурсима и добрима у складу са стратешким документима;*
- 5) врши контролу коришћења и заштиту природних ресурса и добара на територији АП Војводине;*
- 6) обезбеђује континуалну контролу и праћење стања животне средине (мониторинг) и доноси програм мониторинга на својој територији који мора бити у складу са програмом мониторинга који доноси Влада за период од две године;*
- 7) даје услове за обезбеђење мера и услова заштите животне средине, на захтев органа надлежног за припрему и доношење просторних и урбанистичких планова, а на основу услова и мишљења надлежних стручних организација;*
- 8) учествује у поступку припреме и доношења просторних и урбанистичких планова и других планова;*
- 9) доноси екстерни план заштите од удеса, који је саставни део плана за реаговање у ванредним ситуацијама на основу надлежности из прописа којим се уређује материја заштите и спасавања;*
- 10) у случају удеса, проглашава стање угрожености животне средине на територији АП Војводине, у складу са законом којим се уређује заштита животне средине;*
- 11) оснива буџетски фонд у складу са прописом којим се уређује буџетски систем, који ће се финансирати из прихода остварених на територији АП Војводине.“*

Разлози оспоравања које предлагач додатно истиче:

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

имајући у виду да је наведеном одредбом Устава утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине.

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

8.8. Оспорени члан 27. Закона гласи:

„Национални парк Фрушка гора

Члан 27.

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

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

Разлози оспоравања:

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

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

8.9. Оспорени члан 38. Закона гласи:

„Образовање националних мањина

Члан 38.

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

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба члана 38. Закона није у сагласности са одредбама члана 79. Устава, јер Устав јемчи право припадника националних мањина на школовање на свом језику, а не и на образовање на свим нивоима

образовања, како је предвиђено наведеном одредбом Закона. Поред тога, ова одредба Закона није у складу ни са одредбом члана 183. став 3. Устава, којом је утврђено да се аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, јер ова уставна одредба, по мишљењу предлагача, не може да има значење овлашћења аутономној покрајини да обезбеђује остваривање појединих мањинских права.

Одговор Народне скупштине:

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

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

*„Социјална заштита
Члан 53.*

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

- 1) уређује, у складу са материјалним могућностима, друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и повољније услове за њихово остварење, као и друге облике социјалне заштите ако је претходно у свом буџету за то обезбедила средства;*
- 2) оснива установе социјалне заштите за смештај корисника на територији АП Војводине осим установа које оснива локална самоуправа у складу са мрежом установа социјалне заштите за смештај корисника коју утврђује Република Србија;*
- 3) даје сагласност на промену делатности и на статусне промене установа социјалне заштите за смештај корисника чији је оснивач АП Војводина;*
- 4) именује управне и надзорне одборе, као и директоре установа социјалне заштите за смештај корисника чији је оснивач АП Војводина;*
- 5) оснива Покрајински завод за социјалну заштиту;*
- 6) доноси програм унапређења социјалне заштите у АП Војводини. “*

Разлози оспоравања:

Што се тиче одредбе члана 53. тачка 1) Закона, предлагач сматра да се овом законском одредбом нарушава уставно начело једнакости грађана пред законом, утврђено у одредби члана 21. став 1. Устава, с обзиром на то да је њоме предвиђено да ће одређене категорије лица моћи да уживају различита права, као и да ће АП Војводина уредити повољније услове за остваривање таквих права. Ова одредба, по мишљењу предлагача, није у складу ни са одредбама члана 69. ст. 2, 3. и 4. Устава, пошто је њима изричито утврђено да се видови социјалне заштите и права по основу ове заштите уређују искључиво законом, а будући да аутономна покрајина, сагласно одредби члана 185. Устава не може да доноси законе, то АП Војводина не може да уређује „друга права, већи обим права од права утврђених законом и повољније услове за њихово остваривање“. По мишљењу предлагача, такође је спорно и питање како би у том случају покрајински општи акти били сагласни са законом, ако се њима уређују друга права, већи обим права и повољнији услови за њихово остваривање од права и услова који су утврђени законом, чиме би био повређен и уставни принцип хијарархије правних аката из члана 195. став 2. Устава. Поред наведеног, предлагач сматра да ова одредба није у сагласности ни са одредбом члана 97. тачка 2. Устава, јер је Република та која уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана. Из истих разлога предлагач оспорава и одредбу члана 58. Закона.

Одговор Народне скупштине:

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

8.11. Оспорени члан 58. Закона гласи:

„Посебна заштита мајке и детета

Члан 58.

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

Разлози оспоравања:

Одредба члана 58. Закона оспорава се истим разлозима као и одредба члана 53. тачка 1) Закона, с тим што предлагач сматра да одредба члана 58. није у сагласности ни са одредбом члана 66. став 1. Устава, којом је утврђено да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији посебну заштиту уживају у складу са законом.

Одговор Народне скупштине:

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

8.12. Оспорени члан 64. Закона гласи:

„16. Наука и технолошки развој

Члан 64.

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

- 1) доноси Стратегију технолошког развоја за АП Војводину у складу са Стратегијом технолошког развоја Републике Србије;*
- 2) оснива фондове или учествује у оснивању фондова за суфинансирање погона високих технологија, решавање стамбених питања младих наставних и научних радника и за подстицај међународне сарадње;*
- 3) обезбеђује средства за суфинансирање научноистраживачке делатности;*
- 4) утврђује и финансира програме у области науке и технолошког развоја од покрајинског значаја;*
- 5) врши пројектно финансирање;*
- 6) финансира материјалне трошкове и одржавање научноистраживачке инфраструктуре института чији је оснивач АП Војводина;*
- 7) може основати фонд за иновациону делатност који ће се финансирати из прихода остварених на територији АП Војводине;*
- 8) оснива или учествује у оснивању истраживачко-развојних центара и подстиче популаризацију научног и технолошког стваралаштва на територији АП Војводине;*
- 9) у буџету АП Војводине обезбеђује финансијска средства за рад Војвођанске академије наука и уметности.“*

Разлози оспоравања:

Поводом одредаба члана 64. Закона, у предлогу је наведено да је оспорени члан Закона у целини несагласан са Уставом, јер на основу одредбе члана

183. став 2. Устава, наука и технолошки развој не спадају у области друштвеног живота у којима аутономна покрајина може да уређује питања од покрајинског значаја, а Законом није прописано да послови из члана 64. Закона представљају вршење поверених послова из надлежности Републике. Предлагач сматра да у области науке и технолошког развоја АП Војводина не може да има изворне надлежности, што изричито проистиче из одредаба члана 97. тачка 12. и члана 73. став 3. Устава, док су питања међународне научне сарадње у надлежности Републике, јер се ова сарадња одвија на нивоу других држава и међународних организација, што је према одредби члана 97. тачка 1. Устава утврђено као изричита надлежност Републике.

Одговор Народне скупштине:

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

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

*„19. Рударство и енергетика
Енергетика*

Члан 68.

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

- 1) предлаже део Програма за остваривање развоја енергетике на својој територији у складу са планом развоја АП Војводине, који чини саставни део Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије;*
- 2) доноси планове развоја енергетике којима се утврђују потребе за енергијом на свом подручју, као и услови и начин обезбеђивања неопходних енергетских капацитета у складу са стратегијом и програмом Републике Србије;*
- 3) предлаже део Енергетског биланса Републике који се односи на АП Војводину;*
- 4) прати реализацију енергетског биланса и по потреби предлаже мере Влади којима се обезбеђује његово извршавање;*
- 5) организује полагање стручног испита за проверу стручне оспособљености ради обављања послова на одржавању објеката за транспорт и дистрибуцију природног гаса, као и послова руковаца у тим објектима;*

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

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

Разлози оспоравања:

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

Одговор Народне скупштине:

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

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

„20. Локална самоуправа

Члан 73.

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

- 1) даје мишљење на предлоге за оснивање нових јединица локалне самоуправе, укидање или спајање постојећих, промену граница и седишта јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине;*
- 2) врши надзор над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине;*
- 3) даје претходну сагласност скупштини јединице локалне самоуправе на територији АП Војводине, приликом утврђивања празника и одлучивања о називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на територији јединице локалне самоуправе.*

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

Разлози оспоравања:

Из истих разлога које је навео за члан 68. тач. 1) до 4) Закона, предлагач сматра да аутономна покрајина не може да врши послове из области локалне самоуправе који су наведени у оспореним одредбама члана 73. тач. 1) и 2) Закона. Поред тога, предлагач оспорава право покрајине да даје мишљење на

предлоге за оснивање нових јединица локалне самоуправе, укидање или спајање постојећих, промену граница и седишта јединица локалне самоуправе на својој територији, оспорава и са становишта одредбе члана 97. тачка 3. Устава, сматрајући да су ова питања у искључивој надлежности Републике. У предлогу је истакнуто и да оспорене законске одредбе нису у сагласности ни са одредбом члана 97. тачка 2. Устава према којој Република уређује и обезбеђује законитост, као ни са одредбама члана 192. Устава којима је уређен надзор над радом јединица локалне самоуправе који врши Влада, јер се законом не може дати АП Војводини „бланко“ овлашћење да врши надзор над законитошћу рада и свих аката јединица локалне самоуправе.

Одговор Народне скупштине:

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

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

„21. Надлежности у другим областима

Члан 74.

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

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

Разлози оспоравања:

Одредбе члана 74. Закона предлагач оспорава из више разлога. Наиме, предлагач сматра да одредба тачке 2) овог члана није у сагласности са одредбом члана 44. став 2. Устава, јер АП Војводина не може да помаже делатности које цркве и верске заједнице врше у јавном интересу, јер не може самостално, без законског регулисања, да процењује шта се сматра јавним интересом у овој области. Тачка 3) овог члана Закона, по мишљењу предлагача, није у сагласности са одредбама члана 123. Устава, јер сваку политику, па и политику родне равноправности, утврђује и води Влада, као ни са одредбом члана 15. Устава којом је утврђено да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности. Ово из разлога што аутономна покрајина нема надлежност да уређује политике у овој области, да их унапређује и стара се о њеним остваривањима. Што се тиче тачке 4) члана 74. Закона, предлагач оспорава право да АП Војводина, преко својих органа предлаже мрежу судова на својој територији, јер сматра да на тај начин АП Војводина учествује у уређењу организације судске власти, што би било у супротности са одредбом члана 143. став 2. Устава, јер се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређује законом, као и са уставним принципом утврђеним чланом 182. став 1. Устава, према коме у оквиру аутономне покрајине грађани остварују право на покрајинску аутономију, јер ово право грађана не подразумева и судску аутономију и постојање судова аутономне покрајине, тако да територија аутономне покрајине, по мишљењу предлагача, не може и не сме на било који начин да буде релевантна за организацију судске власти. Предлагач затим оспорава овлашћење предвиђено тачком 5) члана 74. да АП Војводина преко својих органа, у складу са законом, у области културе, просвете и јавног информисања може поверити послове из своје надлежности националним саветима националних мањина, сматрајући да овакво решење није у складу са одредбама члана 137. ст. 1, 2. и 3. и члана 178. став 2. Устава, с обзиром на то да Устав само познаје поверавање појединих питања из надлежности аутономне покрајине јединицама локалне самоуправе на основу одлуке АП, као и због чињенице да се поверавање јавних овлашћења може вршити само на основу закона, а не и подзаконских аката.

Одговор Народне скупштине:

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

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

8.16. Оспорени члан 75. Закона гласи:

„Члан 75.

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

- 1) иницира, координира и спроводи пројекте НИП-а за територију АП Војводине;*
- 2) сарађује се надлежним министарством у разматрању и оцењивању пријава пројеката за територију АП Војводине;*
- 3) сачињава предлог листе пројеката за територију АП Војводине;*
- 4) оснива и води електронску и документациону базу података у коју се уносе подаци о пројектима за територију АП Војводине;*

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

Разлози оспоравања:

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

Одговор Народне скупштине:

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

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

„Службена употреба језика и писама

Члан 76.

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

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

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

Разлози оспоравања:

Право АП Војводине, да преко својих органа ближе уређује службену употребу језика и писма националних мањина на територији АП Војводине, у складу са законом, по мишљењу предлагача, није у сагласности са одредбом члана 10. став 2. Устава којом је утврђено да се службена употреба других језика и писама који нису српски језик и ћирилично писмо уређује законом, на основу Устава, што значи да службену употребу језика и писма националних мањина није могуће уредити подзаконским актима, као ни са одредбом члана 183. став 2.

Устава, јер је из навођења области у којима аутономна покрајина уређује питања од покрајинског значаја, изостављено навођење службене употребе језика и писма националних мањина.

Одговор Народне скупштине:

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

8.18. Оспорени члан 82. Закона гласи:

„Употреба назива АП Војводине

Члан 82.

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

Разлози оспоравања:

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

Одговор Народне скупштине:

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

8.19. Оспорени члан 86. Закона гласи:

„Члан 86.

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

Разлози оспоравања:

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

Одговор Народне скупштине:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV

Поступак пред Уставним судом поводом поднетог предлога за оцену уставности

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

V

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

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

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

Ако се аутономија и аутономне јединице, као њен појавни облик, посматрају са становишта територијалне организације државе, може се

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

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

Модел деконцентрације власти подразумева да власт остаје „у рукама“ централних органа, али је њено вршење приближено грађанима тиме што се остварује преко делова („огранка“) државног органа (по правилу органа државне управе), који је дислоциран из седишта тог органа – послове из надлежности централног органа обављају делови тог органа ван његовог седишта. Тако је деконцентрисана власт и даље само део централне власти, како по питању функционисања, тако и по питању руковођења, финансирања, одговорности и контроле над њеним радом.

Насупрот томе, принцип децентрализације власти подразумева својеврсну „распделу“ послова државне власти између централног и суб-централних нивоа власти. О томе како ће и у ком обиму ова „распдела“ бити извршена суверено одлучује држава, дакле централна власт. Примена принципа децентрализације има за последицу да део државних послова врше и недржавни органи – органи територијалне аутономије и локалне самоуправе. Принцип

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

Када се претходно изнета теоријска разматрања доведу у контекст са одредбом члана 12. став 1. Устава, којом је утврђено да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, и одредбама Седмог дела Устава који је означен као „Територијално уређење“, те у оквиру њега са одредбама чл. 177. и 178. којима је утврђено разграничење надлежности Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и могућност поверавања појединих питања из надлежности Републике аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, те посебно са одредбом члана 182. став 1. Устава, којом је утврђено да су аутономне покрајине територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију, као неспоран се намеће закључак да аутономна покрајина, поред локалне самоуправе, према Уставу, представља облик територијалне децентрализације Републике Србије као унитарне државе. При томе, Уставни суд констатује да се, са становишта територијалне организације државе, за разлику од локалне самоуправе, аутономне покрајине, као израз покрајинске аутономије, образују само на појединим деловима, а не на читавој територији Републике, што државно уређење Републике Србије чини „асиметричним“, уз Уставом утврђену могућност оснивања и нових аутономних покрајина (члан 182. став 3. Устава). Поред тога асиметричност постоји и између две постојеће аутономне покрајине – Аутономне покрајине Војводина и Аутономне покрајине Косово и Метохија, јер се

садржина и положај аутономије када је реч о Аутономној покрајини Војводина утврђује Уставом, док је одредбом члана 182. став 2. Устава утврђено да ће се суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредити посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. Уставни суд напомиње да оваква уставна решења не одступају битно од упоредноправних решења. Наиме, са једне стране, међу „чисто“ унитарним државама само у Италији и Шпанији је цела државна територија „подељена“ на аутономне јединице. Са друге стране, постоје бројни примери држава у којима степен аутономије није исти у свим аутономним јединицама (нпр. Италија), а такође у упоредној пракси нису непознати ни случајеви да се степен аутономије, њена садржина, одређује законом а не Уставом. Штавише, у појединим земљама (нпр. Данска и Велика Британија) одређене аутономне јединице су и конституисане законом, а не Уставом.

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

Надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује односе у свим областима друштвеног живота произлази из одређења Републике Србије као унитарне државе и утврђена је одредбама члана 97. Устава. Пошто се једино у федералним државама утврђује искључива надлежност федерације, односно искључива надлежност федералних јединица, а потом и њихова мешовита надлежност, овакав принцип расподеле надлежности не може да важи за унитарну државу која у свом унутрашњем државном уређењу има аутономне јединице као израз субдржавне власти. Међутим, Устав децентрализацију државне власти установљава као једно од основних начела уставноправног поретка у Републици Србији утврђујући у члану 12. да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу (став 1.) и да ово право грађана подлеже само надзору уставности и законитости (став 2.). Тиме је Уставом, као основним правно-политичким актом постављен темељ изградње Републике Србије као државе која је „сервис“ својих грађана, а која то може постати само у условима децентрализације централне (државне) власти. То заправо значи да се држава Уставом обавезала да ће се „одрећи“ дела својих надлежности тако што ће их пренети у надлежност нижих нивоа – на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, чиме ће пренете надлежности, у интересу грађана који живе, раде, задовољавају своје потребе и остварују своја права на територији која чини аутономну покрајину или јединицу локалне самоуправе, постати њихове изворне надлежности. Стога одредбе члана 12. Устава могу бити схваћене и тумачене само у смислу децентрализације као уставноправног концепта унутрашњег уређења Републике Србије, те се као такве и налазе међу начелима Устава, а не као једно од Уставом зајемчених људских права. Имајући у виду наведено, Уставни суд је становишта да се право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу мора тумачити као негативна компетенциона норма, додуше не у њеном апсолутном значењу. У том смислу, ово право се може сматрати институционалном гаранцијом децентрализације као модела организације власти, а не као индивидуално или колективно људско или мањинско право. У складу са претходно

изнетим, Суд сматра да су уставноправно прихватљива она становишта која право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу тумаче у светлу начела из члана 2. став 1. Устава, као израз грађанске суверености коју грађани врше на исти, демократски, начин на свим нивоима организовања власти, што је утврђено одредбом члана 176. став 1. Устава.

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

Уколико би се садржина покрајинске аутономије тумачила само у светлу одредаба члана 177. Устава, могло би се закључити да њихова уопштеност или, тачније речено, недовољно експлицитно постављен критеријум за разграничење надлежности, у потпуности оставља на вољу законодавцу да одреди садржину покрајинске аутономије (и локалне самоуправе), а што може довести до две, подједнако неприхватљиве, последице: са једне стране, да се законом само симболично одреди која су питања од покрајинског (односно локалног) значаја, чиме би формално био испоштован налог уставотворца, али суштински не би била извршена децентрализација власти, чиме би се изгубила смисао постојања покрајинске аутономије (и локалне самоуправе) и држава би суштински остала централизована или, са друге стране, да законодавац на аутономну покрајину (или јединицу локалне самоуправе) пренесе и оне надлежности Републике које су, по својој природи, израз суверености државе, сматрајући их питањима од покрајинског (локалног) значаја, чиме би се, поступајући у оквиру налога уставотворца, фактички изменио Уставом утврђени положај овог територијалног облика унутрашњег државног уређења у Републици Србији као унитарној држави. Међутим, Уставни суд налази да се садржина и границе покрајинске аутономије, у смислу корпуса њених изворних надлежности, морају тумачити кроз међусобну повезаност одредаба чл. 177. и 183. Устава. Наиме, за разлику од начелног критеријума за разграничење надлежности из члана 177. став 1. Устава, одредбама члана 183. Устава су изричито утврђене изворне надлежности аутономне покрајине и то: аутономија у уређивању, у складу са Уставом и законом, надлежности, избора, организације и рада органа и служби које оснива (став 1.); аутономија да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја у Уставом утврђеним

областима друштвеног живота (став 2.); старање о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом (став 3.); аутономија у утврђивању симбола покрајине и начина њиховог коришћења (став 4.); управљање покрајинском имовином на начин предвиђен законом (став 5.); финансијска аутономија, у складу са Уставом и законом, која укључује и право на самостално доношење буџета и завршног рачуна, али и обавезу обезбеђивања средстава јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова из надлежности аутономне покрајине (став 6.). Дакле, који је то део надлежности Републике из члана 97. Устава којих се држава „одриче“, преносећи их на аутономну покрајину, када је реч о областима друштвеног живота у којима покрајина изворно уређује односе, утврђено је чланом 183. став 2. Устава. Наведеном уставном одредбом листа области у којима аутономна покрајина може имати изворне надлежности је закључена, пошто су области наведене по принципу *numerus clausus*, без уставноправног допуштења (резерве) да могу бити проширене законом (за разлику од решења које је било садржано у члану 109. став 1. тачка 6. Устава Републике Србије од 1990. године). Међутим, из наведеног уставног решења произлази и то да у набројаним областима аутономна покрајина има нормативну надлежност, али јој се Уставом не преноси део законодавне власти, јер је у уређивању питања од покрајинског значаја у тим областима ограничена законом, пошто их може уређивати само „у складу са законом“, што значи у складу са тзв. „секторским“ законом којим је законодавац, на системски начин, јединствено за територију читаве Републике и једнако за све грађане, без обзира на ком делу територије живе и раде, уредио одговарајућу област. Осим тога, не само језичко, већ и системско тумачење одредбе члана 177. став 2. и уводне реченице одредбе става 2. члана 183. Устава упућује, по оцени Уставног суда, на закључак да се Уставом аутономној покрајини не преноси у целини уређивање области наведених у тач. 1. до 3. већ појединих питања из ових области, а која су то питања одредиће се, сагласно ставу 2. члана 177. Устава, законом, полазећи од тога да ли се, у складу са критеријумом из става 1. члана 177. Устава, ради о питањима од покрајинског значаја. Уставни суд налази да се само оваквим тумачењем Уставом утврђене садржине и граница изворне надлежности аутономне покрајине у погледу уређивања појединих односа обезбеђује очување начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава и начела једнакости свих грађана пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава, без обзира на то на ком делу територије Републике Србије живе. Такође, Уставни суд указује да би свако друго тумачење довело у питање остваривање принципа децентрализације у односу на локални ниво власти, када је реч о локалној самоуправи на територији аутономне покрајине, а тиме и Уставом утврђени положај јединица локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, којима је, као и свим другим јединицама локалне самоуправе, сагласно одредбама члана 177. и члана 190. став 1. Устава гарантована изворна надлежност у уређивању питања од локалног значаја и то у областима које су у претежном делу истоветне областима из члана 183. став 2. Устава.

Као што је претходно речено, одредбе чл. 177. и 183. Устава односе се на онај облик децентрализације којим се врши преношење (деволуција) дела надлежности централне власти, чиме се успоставља тзв. изворна надлежност аутономне покрајине као суб-централног нивоа власти. Поред тога, Устав,

одредбама члана 178, установљава и други облик децентрализације, а то је поверавање (делегација) појединих питања из надлежности Републике аутономним покрајинама (и јединицама локалне самоуправе). Уставни суд најпре указује да, иако је наведена уставна норма означена као „поверавање надлежности“, упоређивање садржине одредбе члана 178. став 1. са садржином одредбе члана 137. став 1. Устава, којом се у оквиру обављања послова државне управе уређује поверавање јавних овлашћења, упућује на закључак да међу њима заправо нема разлике. Наиме, у оба случаја је утврђено да се законом, дакле од стране Републике, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, из надлежности Републике Србије, могу поверити, у члану 178. став 1. Устава – „одређена питања“, а у члану 137. став 1. Устава – „обављање одређених послова“. Такође, као *ratio* поверавања јавних овлашћења Устав у члану 137. став 1. наводи управо ефикасније и рационалније остваривање права и обавеза грађана и задовољавање њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, а што је генерално основни циљ и смисао и децентрализације која се врши по основу територијалног принципа. При томе треба поменути да се овај облик децентрализације државне власти, утврђен одредбама члана 137. Устава, не ограничава и не исцрпљује само у поверавању појединих „државних послова“ – послова из надлежности органа државне управе, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, већ се као имаоци јавних овлашћења могу појавити и други субјекти (предузећа, установе, организације, појединци и органи преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима – ст. 2. и 3. члана 137.). Стога, у смислу претходно наведеног, Уставни суд налази да постоји само језичка недоследност, а не и суштинска разлика између поверавања „надлежности“ и поверавања „јавних овлашћења“, како аутономној покрајини, тако и јединици локалне самоуправе, те да поверавање „појединих питања из надлежности Републике“ из члана 178. став 1. Устава има значење поверавања (делегације) обављања одређених послова – јавних овлашћења из надлежности органа државне управе као дела извршне власти у Републици Србији, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, а у функцији децентрализације државне (централне) власти.

Са друге стране, када је реч о поверавању појединих послова, постављају се питања које то послове из своје надлежности Република законом може поверити аутономној покрајини, да ли је приликом поверавања послова ограничена областима утврђеним у члану 183. став 2. Устава, да ли послови чије је обављање поверено аутономној покрајини представљају и постају „питања од покрајинског значаја“ у смислу одредаба члана 177. Устава и какав је однос између централних органа и органа аутономне покрајине у односу на поверене послове, или, како Устав каже, „поверене надлежности“. Уставни суд сматра да се одговори на ова питања налазе у самом, општеприхваћеном, концепту поверавања (делегације) као облика децентрализације власти. Поверавање подразумева делегацију појединих управних послова, дакле послова из оквира извршне власти, што значи да се, условно речено, врсте послова који могу бити поверени одређују законом којим се уређује област државне управе. Даље, како се поверавањем, за разлику од преношења, држава „не одриче“ дела своје надлежности, већ обављање појединих послова из своје надлежности препушта другом, недржавном субјекту, то значи да је држава власна да без ограничења одреди у којим областима ће

извршавање појединих послова препустити аутономној покрајини, руковођена само принципом њиховог сврсисходног и рационалног обављања у интересу остваривања права и обавеза грађана. Из наведеног следи оцена Уставног суда да се аутономној покрајини законом може поверити обављање појединих послова и у областима које нису утврђене чланом 183. став 2. Устава, јер се ове области односе само на преношење републичке надлежности чиме се постављају границе изворне надлежности аутономне покрајине, али се исто тако поверени послови не могу сматрати „питањима од покрајинског значаја“, јер Устав појам „питања од покрајинског значаја“ везује искључиво за изворну надлежност аутономне покрајине. Коначно, однос између два нивоа власти (централног и покрајинског) у погледу обављања поверених послова образложен је претходно кроз приказ различитих облика децентрализације, а у нашем правном поретку детаљно је уређен Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07), у делу којим се уређује поверавање јавних овлашћења.

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

ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба, може поверити имаоцу јавног овлашћења у складу са законом којим се уређује државна управа. У вези са поверавањем појединих послова из надлежности Републике аутономној покрајини, Уставни суд је на становишту да се поверени послови уставноправно не могу изједначити са „питањима од покрајинског значаја“, јер Устав овај појам везује искључиво за разграничење надлежности аутономне покрајине од надлежности Републике, дакле за изворну надлежност аутономне покрајине. Како поверавањем одређених питања из своје надлежности Република врши делегацију, а не преношење (деволуцију) дела државне власти, то ни делегирана питања не улазе у корпус изворних надлежности аутономне покрајине, па се зато, према становишту Уставног суда, не могу сматрати „питањима од покрајинског значаја“. Коначно, за разлику од изворних надлежности чије вршење, када је реч о општим актима, подлеже само контроли уставности и законитости, а када је реч о појединачним актима контроли законитости у управном и судском поступку, контроли у поступку по уставној жалби и контроли у поступку заштите права аутономне покрајине на начин утврђен одредбама члана 187. Устава, обављање поверених послова подлеже контроли државног органа - органа централне власти из чије надлежности је посао поверен.

VI

Уставноправна оцена оспорених одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине

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

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

наглашава да опредељење и покушај да се једним законом обједине све изворне надлежности АП Војводине и сви послови које органи АП Војводине обављају као поверене, не значи, нити са уставноправног становишта може да значи „самоограничење“ законодавца да, и без измена овог закона, неким од секторских закона (којима уређује поједине од области из члана 183. став 2. Устава) убудуће не може да одреди да ће се и неко друго питање на сврсисходнији начин остваривати унутар АП Војводине, те да га стога, као питање од покрајинског значаја, пренесе у изворну надлежност АП Војводине, нити може да значи да се другим законом не може поверити АП Војводини, односно њеним органима, обављање и других послова из надлежности Републике.

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

➤ 1. Оцена одредаба члана 2. Закона

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

Војводине – право на самоорганизовање, које се испољава кроз право да се сопственим актима уређује надлежност органа АП Војводине, поступак њиховог избора, њихова унутрашња организација и рад, што се, дакако, односи и на службе које АП Војводина оснива, при чему обезбеђивање сразмерне заступљености националних мањина у Скупштини АП Војводине – састав Скупштине, Статутом као највишим правним актом аутономне покрајине, мора бити уређен на начин који је прописан законом.

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

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

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

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

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

постану питања од покрајинског значаја. Коначно, како Уставни суд налази да, са становишта самих грађана, њихово право на покрајинску аутономију, представља израз начела грађанске суверености коју они, сагласно одредби члана 176. став 1. Устава, остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника (у органима аутономне покрајине), то се, по оцени Суда, не може успоставити уставноправна веза између овог права и уставног овлашћења законодавца да, у границама и на начин утврђен Уставом, законом, односно законима, определи конкретну садржину покрајинске надлежности.

Када је реч о оспореној одредби става 3. члана 2. Закона која експлицитно установљава конкретну обавезу за било ког предлагача закона (према члану 107. Устава овлашћени предлагач закона може бити: сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, а поред њих и заштитник грађана и Народна банка Србије када се ради о законима из њихове надлежности) да у поступку доношења оних закона којима се одређују питања од покрајинског значаја, дакле којима се уређују изворне надлежности АП Војводине, увек затражи мишљење надлежног органа аутономне покрајине Војводине, Уставни суд оцењује да овакво законско решење није сагласно са Уставом конституисаним правом предлагања закона (тзв. правом законодавне иницијативе) из члана 107. Устава, као ни Уставом утврђеним положајем Народне скупштине, као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији из члана 98. Устава, из ког положаја произлази и аутономно право Народне скупштине да уређује властити поступак доношења закона и других нормативних аката из своје надлежности. Чињеница да оспорена, као ни друге одредбе Закона не прописују да је позитивно мишљење надлежног органа АП Војводине услов доношења таквог закона, из чега доиста следи да тражено мишљење има саветодавни карактер, а не карактер сагласности на предложени закон, за Уставни суд није довољна правна аргументација за тврдњу о усклађености наведене законске норме са Уставом. Ово из разлога што се, по оцени Уставног суда, значење одредбе члана 2. став 3. Закона не исцрпљује само у правној природи мишљења чије се прибављање налаже предлагачу закона. Штавише, из оспорене одредбе се о правној природи мишљења може извести само посредан закључак, док је, са друге стране, експлицитно предвиђено да се на овај начин уређује поступак доношења закона којима се одређује изворна надлежност АП Војводине. У том смислу, право предлагања закона или законодавни поступак могу бити повређени не само увођењем законодавног вета, него и на други начин који подразумева њихово условљавање или ограничавање. Уставни суд је имао у виду и аргументе да и скупштина општине има истоврсно овлашћење, односно да има могућност да даје своје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу. Тачно је да је одредбом члана 32. тачка 18) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) предвиђено ово овлашћење скупштине општине (скупштине јединице локалне самоуправе), али нити Законом о локалној самоуправи, нити било којим другим законом, као ни Пословником Народне скупштине, којим је ближе уређен поступак доношења закона, није прописано да је овлашћени предлагач дужан да у поступку доношења закона којим се уређују питања од интереса за локалну самоуправу, што обухвата и законе којима се уређује изворна надлежност јединица локалне самоуправе у

појединим областима, затражи мишљење скупштина јединице локалне самоуправе. Према томе, Уставни суд указује да, са уставноправног становишта, постоји квалитативна разлика између ове две правне ситуације: на једној страни је обавеза Уставом овлашћеног предлагача закона да затражи мишљење органа територијалне аутономије, а на другој, могућност за скупштину јединице локалне самоуправе да достави Народној скупштини мишљење о предлогу закона. Уставни суд додатно напомиње да се наведена законска могућност, када је реч о локалној самоуправи, заснива на принципу који је само на најначелнији начин установљен ратификованом Европском конвенцијом о локалној самоуправи, према којој ће „локални органи власти бити консултовани, у мери у којој је то могуће, и у право време и на одговарајући начин, приликом одлучивања о питањима која их се директно тичу“.

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

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

➤ 2. Оцена одредаба члана 3. Закона

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

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

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

Приликом испитивања сагласности оспорене одредбе са Уставом и граница њеног правног домаћаја, Уставни суд је пошао од тога да се ова одредба, као и одредба потоњег става 3. члана 3. Закона може схватити искључиво у контексту одредбе става 1. истог члана, дакле у склопу Уставом утврђеног права АП Војводине да сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка, а Уставни суд још једном наглашава – и у оквиру своје изворне надлежности, што значи у питањима која су од

покрајинског значаја. Наиме, сарадња аутономне покрајине са територијалним јединицама других држава и њено остваривање у конкретним животним односима увек претпоставља постојање сагласности воља субјеката о уставноправно допустивом предмету сарадње, која је манифестована у одређеној форми којом се дефинишу како општи оквири, циљеви и облици сарадње, тако и конкретне области и питања поводом којих ће се међусобна сарадња успостављати. Посматрано из овог угла, уставноправно није неприхватљиво да АП Војводина сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама других држава реализује и кроз закључивање споразума са тим заједницама о успостављању и остваривању сарадње и то у појединим питањима из своје изворне надлежности, а под условима и у границама утврђеним одредбом члана 181. Устава.

Међутим, питање које се, са становишта Устава, може поставити као спорно је каква је правна природа споразума које АП Војводина, као облик територијалне децентрализације Републике Србије, закључује са територијалним заједницама других држава, а које Закон означава као „међурегионалне споразуме“. Уставни суд истиче да се домашај, предмет и правни квалитет овог инструмента сарадње аутономне покрајине, с обзиром на њен Уставом утврђени положај, увек мора посматрати и процењивати у светлу потпуне подређености аутономије држави (централној власти) у области спољне политике и ексклузивне моћи државе да самостално и искључиво учествује у међународним односима и да води спољну политику. Другим речима, за учешће у међународним односима неопходна претпоставка је поседовање међународноправног субјективитета, који покрајинска аутономија у Републици Србији нема. Даље, међународноправни субјективитет обухвата, поред осталог, способност закључивања међународних уговора (*ius contrahendi* или *ius tractum*), представљање у иностранству (*ius representationis* или *ius legationis*), стварање међународних обавеза и међународну одговорност. Из наведеног, по оцени Уставног суда, неспорно следи да међурегионални споразуми чије закључивање предвиђа оспорена одредба члана 3. став 2. Закона немају и не могу имати карактер међународних уговора, јер их закључује субјект који нема међународни уговорни капацитет. Такође, Уставни суд налази да недостатак међународноправног субјективитета на страни АП Војводине искључује могућност да се закљученим међурегионалним споразумом створе међународне обавезе за АП Војводину – непосредно или за Републику Србију – посредно, према органима јавне власти друге државе, нити обавезе које за собом повлаче одговорност државе према другим државама или територијалним заједницама тих држава. Коначно, како аутономна покрајина, остварујући сарадњу са територијалним заједницама других држава у питањима која су у њеној изворној надлежности, међурегионални споразум може закључити само у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства, Уставни суд оцењује да то значи да држава, преко органа централне власти, увек задржава за себе право да процењује ваљаност овог инструмента сарадње аутономне покрајине и то не само са становишта његове правне ваљаности, већ и са становишта политичког опортунитета. С обзиром на то да извориште права АП Војводине на закључење међурегионалног споразума законодавац налази заправо у одредби члана 181. Устава, којом се, под истим условима, и јединицама локалне самоуправе утврђује право на сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава, Уставни суд,

поводом претходно изнетог, указује да је одредбама члана 13. Закона о локалној самоуправи уређено ово уставно право јединица локалне самоуправе, али тако да је одредбом става 3. овог члана прописано да одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, скупштина јединице локалне самоуправе доноси уз сагласност Владе. У том смислу, Уставни суд налази да није постојао ниједан правни аргумент да се и за споразуме које у оквиру сарадње са одговарајућим заједницама других држава закључује аутономна покрајина не пропише исти механизам. Међутим, како законодавац то није учинио, Уставни суд је стао на становиште да је оспорена одредба става 2. члана 3. Закона уставноправно прихватљива само под условом да међурегионални споразум закључује Скупштина АП Војводине, пошто се ради о правном инструменту путем кога се остварује сарадња са одговарајућом територијалном заједницом друге државе, дакле о уређивању питања које је, у складу са чланом 181. Устава, у надлежности аутономне покрајине, при чему овај споразум има карактер општег правног акта који, као и остале одлуке АП Војводине подлеже уставној судској контроли на начин прописан одредбама члана 9. овог закона.

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

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

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

Међутим, другачији је случај, по оцени Суда, са оним делом оспорене одредбе којим се АП Војводина одређује „као регија у којој се

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

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

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

Испитујући сагласност оспорене одредбе става 3. члана 3. Закона, у овом делу, са Уставом, Уставни суд је имао у виду и следеће околности: прво, да је Законом предвиђено да АП Војводина може у оквиру своје надлежности основати представништво, друго, да се представништво може основати у регионима Европе,

односно у Бриселу, треће, да се представништво може основати у складу са законом и Статутом, четврто, да осим овог, у правном поретку Републике Србије не постоји ниједан закон који уређује било које питање везано за оснивање представништава АП Војводине, пето, да закон којим је уређена локална самоуправа не садржи право јединица локалне самоуправе да, у оквиру сарадње са јединицама локалне самоуправе других држава, оснивају своја представништва у тим јединицама локалне самоуправе и, шесто, да је чланом 16. став 3. Статута Аутономне покрајине Војводине предвиђено да АП Војводина може оснивати представништва у регионима Европе и у Бриселу, уз сагласност Владе Републике Србије, ради промоције, унапређења својих привредних, научних, образовних и туристичких капацитета, у складу са Уставом и законом. Из наведеног, Уставни суд најпре констатује да функција и области деловања представништва које АП Војводина може да оснује, *de lege lata*, нису уређени законом, како је то предвиђено оспореном одредбом, већ Статутом АП Војводине (не улазећи овом приликом у то да се међу областима које су „у оквиру надлежности АП Војводине“ налази и наука, пошто се говори и о промоцији и унапређењу њених научних капацитета). Следеће што се може закључити је да је функција представништва да промовише и унапређује привредне, научне, образовне и туристичке капацитете АП Војводине. У том смислу, Уставни суд указује да се, сагласно важећим законима, привредне коморе, међу којима су и регионалне привредне коморе (једна од њих је Привредна комора Војводине), према Закону о привредним коморама („Службени гласник РС“, бр. 65/01, 36/09 и 99/11), оснивају, поред осталог, управо ради промоције и унапређења привредних делатности (међу којима је и туризам), док је, на пример, Конференција универзитета образована Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08 и 44/10) орган чија је функција, између осталог, да кроз сарадњу са универзитетима других држава врши промоцију и поспешује унапређење рада високошколских установа са читаве територије Републике. Осим тога, према Закону о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11 и 99/11), привредно друштво може, ради обављања, а тиме и промоције и унапређења, сопствене делатности и сопствених капацитета, основати представништво (огранак) у иностранству. Насупрот овим облицима „представљања“ који су у потпуности недржавни, представљање државе у иностранству се обезбеђује оснивањем дипломатског представништва у главном граду друге државе и седишту међународне организације и конзуларног представништва у главном и другим градовима друге државе. При томе се не може изгубити из вида битна чињеница, а то је да је једна од функција дипломатског представништва и да, у оквиру међународних односа – сарадње између две државе или између државе и међународне организације, заступа, промовише и делује у циљу развоја и унапређења привредних (што значи и туристичких) капацитета заступане државе, њене науке, културе и образовања.

Пошто је неспорно да органи и институције аутономне покрајине не могу да преузимају функције и надлежности привредних субјеката, њихових асоцијација, нити јавних установа и њихових асоцијација, очито је да се представништво АП Војводине не може ни основати са овим циљем. Према томе, једини закључак који се намеће, по оцени Уставног суда, је тај да оснивањем свог представништва у другој држави, АП Војводина од дипломатског представништва

Републике Србије преузима део функције представљања и заступања. На основаност оваквог закључка упућује и експлицитно предвиђена могућност оснивања представништва у Бриселу, чије помињање *a priori* асоцира на седиште неких од најзначајнијих међународних организација, а не на једну од белгијских регија, како то у одговору образлаже доносилац оспореног Закона, при чему неодрживост навода из одговора поткрепљује и чињеница да ако би се навођење Брисела односило на једну од регија у Белгији не би се могло објаснити зашто је то једина регија коју Закон изричито наводи када је већ претходно, на општи начин, дата могућност АП Војводини да представништва оснива „у регионима Европе“. Дакле, с обзиром на то да је представљање и заступање у иностранству (у међународним односима) ексклузивна државна функција, Уставни суд указује да она не може бити ни делимично децентрализована, те је стога без уставноправног значаја то што се деловање представништва АП Војводине везује само за део територије стране државе, одређену територијалну заједницу унутар те државе, као и то што делује „у оквиру надлежности“ АП Војводине, тј. у питањима која су одређена као питања од покрајинског значаја. Потврду за овакво тумачење суштинске природе представништва из члана 3. став 3. Закона Уставни суд налази и у томе да према Статуту АП Војводине Влада, као носилац извршне власти у Републици Србији, у чијој надлежности је иначе оснивање дипломатско-конзуларних представништава, даје сагласност на оснивање представништва АП Војводине, чему свакако не би било места да у функцији овог представништва нема елемената *ius representationis*, јер се оваква сагласност не тражи за закључење међурегионалног споразума, што додатно потврђује да се такав споразум не може довести у везу са *ius contrahendi*. На крају, Уставни суд налази да је потребно указати и на упоредноправну праксу у којој се само изузетно и веома ретко налази на примере да територијалне заједнице које имају обележја покрајинске аутономије, имају тзв. бирое за контакте са регионалним властима других држава, али не постоји ниједан случај да овај вид институционално формализоване комуникације између територијалних заједница две државе својим називом и функцијом асоцира на дипломатско представништво државе.

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

➤ 3. Оцена одредаба члана 4. ст. 1, 4. и 5. Закона

3.1. Оспорена одредба става 1. члана 4. Закона односи се на одређење територије АП Војводине и своје уставноправно извориште налази у одредби члана 182. став 4. (прва реченица) Устава, којом је, поред осталог утврђено да се територија аутономних покрајина одређује законом. С обзиром на то да је територијална организација Републике Србије на системски начин уређена Законом о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07), који се, сагласно одредби члана 105. став 3. тачка 5. Устава доноси квалификованом већином – већином гласова свих народних посланика, те да је тим

законом одређено и шта чини територију аутономне покрајине, начелно се поставља питање да ли је територија АП Војводине могла бити предмет уређења овог закона. Уставни суд налази да је потврдан одговор на ово питање могућ под два услова: прво, да је и овај закон Народна скупштина донела већином гласова свих народних посланика и, друго, да се, са становишта начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, одређење територије АП Војводине не разликује од начина на који је територија аутономне покрајине одређена Законом о територијалној организацији Републике, као тзв. системским законом.

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

У том смислу, Суд је пошао од тога да се Законом о територијалној организацији Републике Србије одређује територија територијалних јединица и друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије (члан 1.), да према овом закону: територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије (члан 2.); да територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе (члан 3. став 1.); да су чланом 16. Закона одређене општине у Републици Србији, по азбучном реду, од редног броја 1. до редног броја 150. и то у табели која садржи: назив и седиште општине (колона 1), насељена места која улазе у састав општине (колона 2) и подручја катастарских општина (колона 3); да су на исти начин чланом 20. Закона, од редног броја 1. до редног броја 23. одређени градови у Републици Србији; да је на истом принципу чланом 24. одређено шта чини територију града Београда; да је чланом 27. Закона одређено да територију Аутономне покрајине Војводине чине територије следећих општина (следи набрајање општина по азбучном реду) и градова (следи набрајање градова по азбучном реду).

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

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

и да је референдум пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине (став 3.).

Полазећи од питања која су се, везано за наведену законску одредбу, пред Уставни суд поставила као спорна, а која су изложена у делу III тачка 3. овог Образложења, Уставни суд је најпре констатовао да је одредбама члана 182. став 4. Устава утврђено, са једне стране, не само да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, и то у складу са законом, већ и да се услови за промену граница између аутономних покрајина одређују законом. Истовремено, међу Основним одредбама Устава о локалној самоуправи је и одредба члана 188. став 3, којом је утврђено да оснивању, укидању, као и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Одредбама чл. 12. до 14. Закона о територијалној организацији Републике Србије детаљно је уређен поступак оснивања, укидања и промене територије општине, који укључује и референдумско изјашњавање грађана, на референдуму који расписује Народна скупштина, и то грађана који имају бирачко право и пребивалиште на територији оних општина на које се промена односи. Одредбом члана 18, односно одредбом члана 22. истог закона прописано је да се промена територије града, односно града Београда, врши на начин предвиђен за промене територије општина. Према члану 27. истог закона, територија АП Војводине је само скуп територија јединица локалне самоуправе које улазе у њен састав.

Ако се наведене законске одредбе сагледају у светлу одредбе члана 27. истог закона, закључује се да до промене територије АП Војводине, ако није дошло до оснивања нових покрајина па је реч о промени међупокрајинских граница, може доћи само оснивањем нових, укидањем постојећих или променом територије постојећих општина и градова или променом територије града Београда. Стога се, по оцени Уставног суда, уставна норма којом је утврђено да се територија аутономне покрајине не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом (члан 182. став 4. Устава), може односити само на промену међупокрајинских граница, када, према истој уставној одредби, законом морају бити одређени услови под којима се може променити граница између покрајина. На основаност оваквог тумачења упућује и системско тумачење одредаба члана 182. Устава, јер је претходним ставом 3. истог члана Устава утврђена могућност оснивања нових аутономних покрајина и укидање или спајање постојећих, што, по природи ствари, може имати за последицу промену територије АП Војводине. Када то није случај, промена територије АП Војводине се може сагледавати само у контексту промена територије јединица локалне самоуправе, те је за овакву правну ситуацију релевантна одредба члана 188. став 3. Устава, према којој оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Из тога даље следи да су прописивањем услова и поступка за оснивање, укидање и промену територије јединица локалне самоуправе, како је то учињено Законом о територијалној организацији Републике Србије, а који укључује и референдумско изјашњавање грађана који живе на територији свих јединица локалне самоуправе на које се оваква промена односи, заправо законски уређени и услови под којима се може променити граница аутономне покрајине и референдумско изјашњавање

грађана о тој промени. Из наведених разлога, Уставни суд налази да се одредбе члана 182. став 4. Устава не односе на случај када нема промене граница између аутономних покрајина и да се не могу тумачити тако да се о променама територије АП Војводине, када је она последица промене само територије одређених јединица локалне самоуправе, на референдуму изјашњавају сви њени грађани, дакле и они који живе у јединицама локалне самоуправе чија територија се не мења, те тиме ни одлука на референдуму не може зависити од воље грађана који не живе у, условно речено, „граничним“ јединицама локалне самоуправе чија територија би била промењена. Са друге стране, како и обрнуто, промена територије аутономне покрајине, по природи ствари, има за последицу промену територија јединица локалне самоуправе (не само оних које су у њеном саставу, већ и оних које нису), Уставни суд оцењује да ако би се одредба којом се предвиђа да се на референдуму о промени територије АП Војводине изјашњавају само грађани АП Војводине који имају изборно право и пребивалиште на њеној територији, и то сви, али не и грађани јединице локалне самоуправе која није у саставу АП Војводине, а на коју се промена такође односи, као и одредба према којој је одлука на референдуму донета ако је за њу гласала прописана већина, односила и на случајеве који су ван Уставом постављених граница, дакле и на случај када се не ради о промени граница између аутономних покрајина, тада ове одредбе не би биле сагласне са Уставом утврђеним правом грађана на локалну самоуправу из члана 176. став 1. Устава и начелом јединства правног поретка у Републици Србији, будући да би се тада референдумска одлука односила и на промену територије јединице локалне самоуправе чији грађани се о тој промени нису изјашњавали, што би било супротно поступку изјашњавања грађана који је прописан Законом о територијалној организацији Републике Србије.

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

Испитујући уставност оспорене одредбе става 4. члана 4. Закона са становишта разлога изнетих у предлогу, Уставни суд оцењује да из одредбе члана 182. став 4. Устава следи да се референдум, као начин изражавања воље грађана, а што подразумева не само поступак његовог спровођења, већ и већину потребну за доношење одлуке, уређује законом. Овакво уставно решење произлази из суштине референдума који, сагласно начелу из члана 2. став 1. Устава, представља један од облика изражавања грађанске суверености. Оспореном одредбом је прописано да је одлука на референдуму донета ако је за њу гласала већина утврђена законом, односно Статутом у складу са законом. Дакле, и сам законодавац је успешност референдумског изјашњавања изричито везао за већину утврђену законом. Са уставноправног аспекта проблем може да створи „додатак“, јер формулација оспорене одредбе *in fine* – „односно Статутом у складу са законом“, упућује на могућност додатног уређивања референдума и већине потребне за доношење одлуке Статутом АП Војводине, као актом чија је правна снага нижа од закона. У вези са овим, Уставни суд најпре указује да је наведена формулација изван свих правила добре номотехнике, јер у свом дословном језичком значењу одредбу чини нејасном и двосмисленом и може да води тумачењу да могу постојати две већине за доношење одлуке на референдуму: једна утврђена законом, друга утврђена Статутом, што би одредбу аутоматски чинило несагласном са Уставом. Међутим, како и већина за доношење референдумске одлуке која би била утврђена Статутом, према тој истој одредби мора да буде „у складу са законом“, то Уставни суд указује да оспорена законска одредба у овом делу заправо нема никакво значење овлашћења АП Војводине да својим Статутом уреди питање референдумске већине. Ово стога што Статутом не може бити утврђена већина ако то није претходно учињено законом, нити може бити утврђена већина која је на било који начин другачија од већине утврђене законом, јер би у оба случаја статутарна одредба била незаконита. У том смислу Статутом АП Војводине је могуће једино дословно преузети законску одредбу којом се утврђује већина која је потребна да би била донета одлука на референдуму, што, начелно гледано, никако није пожељно чинити у правном систему, али по ставу Уставног суда не доводи, само по себи, у питање уставност или законитост преузете нормe. Како се референдум у целини, сагласно Уставу, уређује законом, то Уставни суд посебно наглашава да оспорена одредба не може бити схваћена ни као индиректна могућност законодавца да законом препусти статуту аутономне покрајине уређивање питања везаних за референдум. Стога би, према ставу Уставног суда, било несагласно са Уставом ако би законодавац, законом којим уређује референдум, прописивање већине која је потребна за доношење одлуке на референдуму или уређивање било ког другог питања које се тиче референдума, препустио актима ниже правне снаге.

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

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

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

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

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

➤ 4. Оцена одредаба члана 5. ст. 2. и 3. Закона

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

надлежности АП Војводине и појединих послова (питања) из надлежности Републике чије обављање је овим или другим законом поверено АП Војводини. Изнета констатација Уставног суда заснива се на формулацији одредбе става 1. члана 5. која очигледно изједначава све послове које АП Војводина обавља – и пренете и поверене, иако њихова различита правна природа има за последицу битно различит међусобни однос републичких и покрајинских органа у њиховом извршавању.

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

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

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

органа (органа централне власти) у вршење надлежности које су пренете аутономној покрајини (органима субцентралне власти), осим надзора уставности и законитости.

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

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

➤ 5. *Оцена одредаба члана 6. Закона*

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

Испитујући сагласност оспорених одредаба са Уставом, Уставни суд је утврдио да је у питању класични имунитет неодговорности или тзв. професионални имунитет којим је обухваћена слобода изношења мишљења или давање гласа на седници представничког или извршног органа. Са друге стране,

процесни имунитет или имунитет неповредивости није гарантован ни посланицима Скупштине АП Војводине, ни члановима њеног извршног органа.

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

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

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

➤ 6. Оцена одредаба члана 7. став 2. Закона

Оспореном одредбом се на општи начин дефинише шта све чини својину АП Војводине, као облик јавне својине, уз упућивање на закон којим се уређује јавна својина. Имајући у виду садржину оспорене одредбе, те да је у

међувремену донет и да је ступио на снагу Закон о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11), чијим одредбама је уређена и својина аутономне покрајине, Уставни суд оцењује да се поводом оспорене одредбе не постављају спорна уставноправна питања. При томе Уставни суд наглашава да се подразумева да се својина АП Војводине по основу оснивања јавних предузећа може стећи само на оним стварима и добрима која нису, сагласно члану 87. Устава, у државној својини. Стога је Суд, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности члана 7. став 2. Закона.

➤ *7. Оцена одредаба члана 9. ст. 1, 3. и 4. Закона*

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

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

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

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

7.2. Оспореним одредбама ст. 3. и 4. члана 9. Закона предвиђено је да, уколико надлежни орган Републике Србије не донесе пропис за извршавање закона у року утврђеном тим законом, АП Војводина може, у областима у којима има

изворну надлежност, својим актом, у оквиру законског овлашћења за доношење извршног прописа, привремено уредити извршавање закона на територији АП Војводине (став 3.), те да акт из став 3. овог члана престаје да важи даном ступања на снагу одговарајућег прописа надлежног органа Републике Србије.

Из наведеног произлази да је оспореним одребама аутономној покрајини дато генерално овлашћење да „ступи на место“ извршних органа централне власти (Владе и органа државне управе) у сваком случају када они, у вршењу извршне функције власти, нису у предвиђеном року донели пропис за извршавање закона којим се уређује област у којој аутономна покрајина има изворне надлежности. Приликом оцене уставности оспорених одредаба мора се поћи од тога да је извршна власт један од темељних прерогатива државне власти и да је носилац извршне власти у Републици Србији Влада (члан 122. Устава), која у оквиру својих уставних надлежности доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3. Устава). Овлашћења државне управе, као дела извршне власти, уређени су Законом о државној управи, сагласно њеном Уставом утврђеном положају према коме је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад је одговорна Влади (члан 136. став 1. Устава). Тако према одредбама наведеног закона органи државне управе учествују у обликовању политике Владе на тај начин што, поред осталог, припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу, при чему орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства (члан 12. Закона), док, када је реч о извршавању закона, других прописа и општих аката, у извршне послове органа државне управе спада и доношење прописа (члан 14. став 1. Закона), али уз три ограничења – прво, да орган управе у саставу министарства не може доносити прописе (члан 14. став 2. Закона), друго, да министарства и посебне организације могу доносити прописе само када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе (члан 16. став 1. Закона) и, треће, да не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које већ нису установљене законом (члан 16. став 2. Закона). Са друге стране, из одредаба Закона о државној управи којима се уређује поверавање послова имаоцима јавних овлашћења, а у које спадају и органи аутономне покрајине, општине, града и града Београда, следи да се имаоцима јавних овлашћења може (одређеним) законом поверити доношење (одређеног) прописа (члан 53. Закона), с тим што тада важе општи услови под којима се врши поверавање појединих послова из надлежности Републике, а то су: прво, да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе и друго, да Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова одговорност за њихово извршавање (члан 51. Закона). Коначно, у члану 54. став 1. Закон је изричит да послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити никоме поверени.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Оспореним одредбама тач. 2) и 3) члана 10. Закона одређено је да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, доноси одлуку о изради регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене за подручја на територији АП Војводине и да доноси те планове. Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10 и 24/11) је прописано: да се уређење простора заснива на хоризонталној и вертикалној координацији, да хоризонтална координација подразумева повезивање са суседним територијама у току планирања ради решавања заједничких функција и интереса, као и повезивање и партиципацију свих учесника у просторном развоју јавног и цивилног сектора и грађана, а да вертикална координација подразумева успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора, од националног ка регионалном и даље ка локалном нивоу (члан 3. ст. 2, 3. и 4.); да су плански документи просторни и урбанистички планови, а да су просторни планови: Просторни план Републике Србије, регионални просторни план, просторни план јединице локалне самоуправе и просторни план посебне намене (члан 11. ст. 1. и 2.); да се Просторни план Републике Србије доноси за територију Републике Србије и основни је плански документ просторног планирања и развоја у Републици, да остали плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије и да он има стратешко-развојну и регулаторну функцију (члан 14. ст. 1, 2. и 3.); да се регионални просторни план израђује за веће просторне целине административног, функционалног, географског или статистичког карактера, усмерене ка заједничким циљевима и пројектима регионалног развоја и да је то плански документ који, уз уважавање специфичних потреба које произлазе из регионалних посебности, разрађује циљеве просторног уређења и одређује рационално коришћење простора, у складу са суседним регионима и општинама (члан 17.); да се просторни план подручја посебне намене доноси за подручје које због природних, културно-историјских или амбијенталних вредности, експлоатације минералних сировина, искоришћења туристичких потенцијала и искоришћења хидропотенцијала или изградње објеката за које дозволу издаје министарство надлежно за послове грађевинарства или надлежни орган аутономне покрајине, захтева посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора или које је као такво одређено Просторним планом Републике Србије (члан 21.). У погледу надлежности за доношење планских докумената Законом је предвиђено да просторни план посебне намене доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове просторног планирања, а за

подручја која се у целини налазе на територији аутономне покрајине скупштина аутономне покрајине (члан 35. став 2.). Према одредбама истог закона, Влада доноси регионални просторни план, осим регионалног просторног плана за подручје аутономне покрајине и регионалног просторног плана за подручје града Београда, које доноси скупштина аутономне покрајине, односно скупштина града Београда (члан 35. ст. 3, 4. и 5.). Одредбама члана 33. Закона прописана су правила којима се обезбеђује међусобна усклађеност планских докумената, а који се заснивају на правилу да документ просторног и урбанистичког планирања ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја, те да сви плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије. Према тим правилима, у току поступка доношења, прибавља се сагласност надлежног министра на регионални просторни план за подручје аутономне покрајине, регионални просторни план за подручје града Београда и планске документе јединица локалне самоуправе (члан 33. став 3. Закона). На просторне планове и друге планске документе јединица локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, према члану 33. став 4. Закона, прибавља се сагласност надлежног органа аутономне покрајине.

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

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

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

Када је реч о оспореној одредби тачке 6) члана 10. Закона, којом се одређује да АП Војводина, у складу са законом, даје сагласност на просторне и урбанистичке планове јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине, Уставни суд је пошао од тога да уређење простора, према одредбама члана 190. Устава, спада у области у којима и јединице локалне самоуправе имају изворне

надлежности, те је управо стога Законом о планирању и изградњи прописано да планске и урбанистичке документе на нивоу локалне самоуправе доносе органи јединице локалне самоуправе. Међутим, сагласност надлежног органа аутономне покрајине на планске документе јединица локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, односно надлежног републичког органа у односу на све остале јединице локалне самоуправе, као уосталом и сагласност републичког органа на регионални просторни план аутономне покрајине, не може, по оцени Уставног суда, бити схваћена као Уставом недопуштено мешање у вршење изворних послова појединих субцентралних нивоа власти. Ово стога што се сагласност прибавља искључиво у погледу усклађености планских докумената нижег нивоа са планским документима ширег нивоа, а што је нужно како би се и у условима децентрализованих послова просторног планирања обезбедила њихова међусобна усклађеност и усклађеност са Просторним планом Републике Србије којим се, као стратешко-развојним и регулаторним документом, уређују питања која су од интереса за све грађане Републике Србије. Стога је Уставни суд оценио да ни одредба тачке б) члана 10. Закона није несагласна са Уставом.

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

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

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

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

➤ 9. Оцена одредбе члана 13. тачка 1) Закона

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

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

пољопривреде (аграра) и развоја села, те да ту политику спроводи и надзире њено спровођење.

За оцену уставности оспорене одредбе од значаја су одредбе Устава којима је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја (члан 97. тачка 12.), као и систем обављања појединих привредних и других делатности (члан 97. тачка 6.), те да Влада утврђује и води политику (члан 123. тачка 1.). Из наведених одредаба Устава произлази да је Влада, као носилац извршне власти у Републици, искључиво надлежна да утврђује и води унутрашњу (у појединим областима друштвеног живота) и спољну политику Републике Србије. Вођењем унутрашње политике Влада, предлагањем закона, доношењем одговарајућих мера и на друге начине, креира односе у одређеној области друштвеног живота у складу са својим Програмом за који је добила подршку Народне скупштине, коју чине народни посланици као слободно изабрани представници преко којих грађани остварују своју сувереност. Стога, по оцени Уставног суда, утврђивање и вођење не само спољне, већ и унутрашње политике, дакле политике у свим областима, представља онај део власти који је иманентан само централном (државном) органу и не може бити пренет, нити поверен на вршење недржавним (субцентралним) органима. Утврђивање и вођење политике у појединим областима подједнако је од значаја за све грађане Републике Србије и зато су ова питања од републичког, а не од покрајинског или локалног значаја. Као што је речено, утврђивање и вођење политике не може бити ни поверено аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе. Ово из разлога што ни органи државне управе, иако део извршне власти, немају овлашћења везана за утврђивање и вођење политике Владе. Уставни суд подсећа да је Законом о државној управи прописано да органи државне управе само учествују у обликовању политике Владе, при чему ови послови, као ексклузивно државни, према изричитој одредби тог закона, не могу бити поверавани ниједном имаоцу јавног овлашћења.

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

Мере аграрне политике (и са њом повезаног руралног развоја), по својој природи, представљају вид државне интервенције у области производње хране. Основни разлози за ову интервенцију су: прехранбена „сигурност“, заштита положаја (прихода) пољопривредних произвођача, повећање ефикасности пољопривредне производње, прехранбена „безбедност“ и превенција, односно санација еколошких проблема. Прехранбена „сигурност“ подразумева довољну количину хране домаће производње и пуну снабдевеност тржишта прехранбеним производима по „фер“ ценама. Такође, с обзиром на то да је храна стратешки производ, интервенције у области производње хране у непосредној су вези и са обезбеђивањем политичко-безбедносне стабилности државе. Мерама државне интервенције у овој области смањује се притисак на пад цена прехранбених производа, чиме се штити положај пољопривредних произвођача и помаже процес техничко-технолошког инвестирања у аграр. Како је пољопривредна производња један од битних фактора укупног привредног раста, ове мере треба да обезбеде и

пораст бруто друштвеног производа земље и учешће пољопривреде у њему. Прописивање (доношењем) мера и контролом обезбеђује се стандардизација производње и гаранција безбедности (исправности) прехранбених производа. На крају, развој пољопривреде се мора заснивати на концепту одрживог развоја, те мере које се у овој области доносе имају за циљ да обезбеде заштиту предела, биодиверзитет и др. Полазећи од наведеног, аграрна политика се може дефинисати као програм усмеравања развоја аграрног сектора у целини и састоји се у скупу мера које се предузимају у оквиру укупне економске политике државе ради развоја аграрног сектора као дела националне економије. У том смислу мере аграрне политике обухватају систем коришћења земљишта („земљишну политику“), економске мере (пореску политику и државне подстицаје кроз премије, регресе, субвенције и кредитну политику), техничко-технолошке мере којима се подстиче коришћење механизације, примена биотехничких и зоотехничких мера заштите, коришћење биотехнологија и алтернативних технологија, као и мере које се односе на развој стручно-саветодавне помоћи пољопривредним произвођачима. Како се у великом делу мере аграрне политике заправо свode на издвајање финансијских средстава за постизање опредељених циљева, саставни део Закона о буџету Републике Србије је тзв. „аграрни буџет“ којим су ова средства опредељена за реализацију појединих мера аграрне политике. Саме мере, уредбама, одређује Влада и оне се, по правилу, доносе за одређену годину. У овом тренутку, на основу одговарајућих закона којима се уређује област пољопривреде и Националног програма за развој пољопривреде од 2010. до 2013. године и Националног програма руралног развоја од 2011. до 2013. године, на снази је више десетина уредаба Владе којима су уређени услови и начин коришћења: подстицајних средстава за подршку руралном развоју кроз инвестиције за производњу и пласман воћа, грожђа, поврћа, печурака и цвећа; средстава за регресирање осигурања животиња, усева, плодова, расадника и младих вишегодишњих засада; премија за производњу крмног биља, индустријског биља, житарица и кромпира; програма кредитне подршке за развој ратарства, воћарства, виноградарства и повртарства, као и за инвестиционо улагање у пољопривредну механизацију и опрему, кроз субвенционисање дела камате; подстицајних средстава у области сточарства (за набавку основног стада, приплодних грла, тов јунади, свиња, и др.), средстава за регресирање гориво, премија за млеко, производњу дувана и др.

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

Друго спорно уставноправно питање које се поставља везано за одредбу члана 13. тачка 1) Закона је да ли аутономна покрајина, уколико не може бити изворно надлежна да доношењем мера аграрне политике и руралног развоја, води политику у области пољопривреде, може, као своју изворну надлежност вршити надзор над спровођењем ових мера. Одговор Уставног суда на ово питање је негативан. Уставни суд указује да се у одговору Народне скупштине датом поводом предлога за оцену уставности спорне одредбе наводи да се овом одредбом

АП Војводини поверавају послови надзора над мерама аграрне политике и мерама руралног развоја. Уставни суд је сагласан да се надзор над спровођењем мера политике Владе у одређеној области може поверити, како аутономној покрајини, тако и јединицама локалне самоуправе, јер је вршење надзора иначе посао органа државне управе. Међутим, члан 13. Закона не садржи одредбу да се послови надзора из тачке 1) овог члана обављају као поверени послови (за разлику од других одредаба Закона у којима је изричито наведено који послови из одређене области се обављају као поверени), већ напротив, законодавац сва питања у области пољопривреде одређује као питања од покрајинског значаја, која, дакле, спадају у изворну надлежност АП Војводине.

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

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

Оспореним одредбама члана 16. тачка 1), члана 18. тачка 1), чл. 19. и 21. Закона област водопривредне делатности, шумарства, лова и риболова су у целини одређене као питања од покрајинског значаја које АП Војводина, у оквиру своје изворне надлежности, самостално уређује у складу са законом. Изузетак који је учињен у одредби члана 16. тачка 1) Закона, када је реч о водопривредној делатности, у суштини се не односи на област водопривреде, већ на област заштите животне средине, јер је прописано да АП Војводина уређује водопривредну делатност, осим у делу заштите вода од загађења ради заштите здравља људи, животињског и биљног света и заштите животне средине.

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

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

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

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

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

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

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

➤ 12. *Оцена одредаба члана 27. Закона*

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

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

Уставни суд истиче да питање оснивања јавног предузећа у овом случају није везано за преношење надлежности аутономној покрајини у одређеној области, јер природна богатства и добра од општег интереса нису ни обухваћена областима из члана 183. став 2. Устава, већ је реч о индиректном успостављању права својине аутономне покрајине над заштићеним природним добром које, сагласно закону, представља добро од општег интереса. Ово стога, што према одредбама Закона о јавној својини над добрима која користе јавна предузећа чији је оснивач АП Војводина успоставља право својине аутономне покрајине, што значи да по основу одредбе члана 72. овог закона АП Војводина постаје власник Националног парка Фрушка Гора. Уставни суд указује да се у време када је, према раније важећем Уставу, државна својина била једини облик јавне својине, није ни могло поставити питање да ли овлашћење за оснивање јавног предузећа у одређеној области има последице на својинске односе. Међутим, како је према

Уставу од 2006. године јавна својина: државна својина – својина Републике Србије, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, то Закон о јавној својини, као закон *sedes materiae*, у делу којим уређује успостављање јавне својине Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, прописује: прво, да се на средствима која користи аутономна покрајина успоставља право јавне својине аутономне покрајине (члан 72. став 3.) и, друго, да се под средствима из става 3. овог члана, између осталог, сматрају и добра која користе јавна предузећа чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина сагласно Закону о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а која им нису уложена, нити по овом закону могу бити уложена у капитал, осим добара која по закону могу бити искључиво у својини Републике Србије.

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

➤ 13. Оцена одредбе члана 38. Закона

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

И у односу на ову оспорену одредбу Уставни суд је најпре испитао да ли је област образовања једна од области у којој аутономна покрајина може имати изворних надлежности и утврдио да, сагласно одредби члана 183. став 2. тачка 3. Устава, просвета, дакле образовање, спада у области у којима се аутономној покрајини може пренети надлежност да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја. Такође, Уставни суд истиче да је одредбом члана 79. став 1. Устава припадницима националних мањина, као једно од права на очување посебности, зајемчено право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина, а да је ставом 2. члана 79. Устава утврђено да се, у складу са Уставом, а на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина. Полазећи од наведених уставних одредаба, Уставни суд је оценио да оспорена одредба није несагласна са Уставом, без обзира што, како предлагач указује, право припадника националних мањина везује за „образовање на свим нивоима образовања“, док уставна норма користи појам „школовање“. Наиме, иако Устав говори о „школовању“, под чиме се подразумева основно и средње образовање (које се стиче у основним и средњим школама), Устав, као што је речено, допушта аутономној покрајини да својим прописима, у складу са Уставом, а на основу закона, установи додатна права националних мањина, што би у овом случају било право и на високошколско образовање на свом (матерњем) језику. Међутим, Уставни суд наглашава да се одредбом члана 38. Закона одређује једна од изворних надлежности АП Војводине, што подразумева, са једне стране, да ближе уређивање

овог права мора бити у складу са законима којима се уређују поједини нивои образовања у Републици Србији и, са друге стране, да остваривање сваког од додатних права која се у овој области покрајинским прописима обезбеди припадницима националних мањина на било ком нивоу образовања (на пример формирање одељења у основним или средњим школама са мањим бројем ученика од прописаног, обезбеђивање високошколског образовања на основним, мастер или докторским студијама и др.) значи да аутономна покрајина остваривање додатних права, као изворни посао који је уредила својим прописима у целини финансира средствима сопствених изворних прихода, сагласно одредби члана 184. став 1. Устава.

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

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

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

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

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

Како је предмет уређивања оспорених законских одредаба у непосредној вези са остваривањем Уставом зајемчених права грађана на социјалну заштиту и Уставом зајемчене посебне заштите породице, мајке, самохраног родитеља и детета, Уставни суд је приликом испитивања сагласности ових одредаба са Уставом пошао од Уставом утврђене садржине наведених зајемчених права. Одредбама члана 69. Устава зајемчено је право на социјалну заштиту тако што је утврђено: да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства (став 1.); да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом (став 2.); да запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у

случају привремене незапослености, у складу са законом (став 3.); да се инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа посебна заштита, у складу са законом (став 4.); да се фондови социјалног осигурања оснивају у складу са законом (став 5.). Одредбом члана 66. став 1. Устава је утврђено да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом. Из наведених одредаба Устава произлази да се сва права из области социјалне заштите и са њима повезана права из члана 66. Устава остварују у складу са законом, што значи да ова права могу бити прописана само законом. Сагласно томе, Република Србија је, према члану 97. тач. 2. и 8. Устава, надлежна да уреди и обезбеди (законом) остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности.

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

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

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

➤ *15. Оцена одредаба члана 64. Закона*

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

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

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

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

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

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

истог члана Закона одређује да АП Војводина врши надзор над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе на њеној територији.

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

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

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

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

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

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

С обзиром на то да је општеприхваћен став, као што је у делу V овог Образложења изнето, да територијалним заједницама у оквиру унитарне државе није примерен било који вид „уплива“ у судску власт, дакле ни у организацију

судске власти и с обзиром на то да је једно од основних начела судске власти према члану 142. став 1. Устава, да је судска власт у Републици Србији јединствена, што значи да није организована по принципу територијалних заједница, по оцени Уставног суда, нема уставноправног основа да аутономна покрајина има било какву надлежност у вези организације судског система у Републици. Стога је Уставни суд оценио да оспорена одредба тачке 4) члана 74. Закона није сагласна са Уставом.

Коначно, у односу на оспорену одредбу члана 74. тачка 5) Закона Уставни суд наглашава да је поверавање послова вид децентрализације државне власти, из чега следи да држава поједине послове из своје надлежности законом може поверити имаоцима јавних овлашћења, сагласно одредбама чл. 137. и 178. Устава, када је реч о аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Са друге стране, према изричитој одредби члана 178. став 2. Устава, аутономна покрајина поједина питања из своје (изворне) надлежности може поверити само јединицама локалне самоуправе. У складу са изнетим, Уставни суд је утврдио да је поверавање појединих послова из надлежности АП Војводине националним саветима националних мањина, како то предвиђа оспорена одредба тачке 5) члана 74. Закона, несагласно са Уставом.

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

➤ 19. *Оцена одредаба члана 75. Закона*

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

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

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

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

Испитујући сагласност оспорене одредбе са Уставом, Уставни суд је пошао од одредбе члана 10. став 2. Устава, којом је, као једно од начела Устава, утврђено да се службена употреба других језика и писама (дакле језика који није српски и писма које није ћирилично) уређује законом, у складу са Уставом. Из наведене уставне норме следи да службена употреба језика и писама националних

мањина не може бити предмет уређивања правног акта ниже правне снаге од закона, што наравно не значи да поједина питања не могу бити ближе уређена подзаконким актом, уколико за то постоји законски основ.

Уставни суд констатује да у нашем правном систему два закона уређују питање службене употребе језика и писама националних мањина – Закон о службеној употреби језика и писма („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 1001/05 и 30/10) и Закон о заштити права националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02 и 57/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09). Одредбама чланова 11. оба закона детаљно је уређена службена употреба језика и писама националних мањина. У оба случаја законска решења предвиђају надлежност јединице локалне самоуправе на чијој територији традиционално живе припадници националних мањина да, под законом прописаним условима, уведу равноправну службену употребу језика и писама националне мањине. Ниједан од ова два закона не предвиђа да ће се било које питање које се односи на службену употребу језика и писама националних мањина ближе уредити подзаконским актом. Закон о службеној употреби језика и писма у члану 11. став 5. садржи одредбу да ће се језици националних мањина који су у службеној употреби у раду органа аутономне покрајине утврдити њеним статутом.

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

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

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

➤ 21. *Оцена одредбе члана 82. Закона*

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

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

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

➤ *22. Оцена одредбе члана 86. Закона*

Полазећи од тога да је оспореном одредбом прописано да ће АП Војводина када јединицама локалне самоуправе повери поједине послове из своје надлежности, надзор над обављањем поверених послова вршити сходном применом одредаба Закона о државној управи о овлашћењима надзорног органа, Уставни суд не налази да, са уставноправног становишта, постоји било шта спорно везано за ову одредбу, те је стога, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 86. Закона.

VII

С обзиром на све претходно наведено, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 45. тач. 1) и 14) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, престају да важе следеће одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09): одредбе члана 2. ст. 2. и 3, одредба члана 3. став 3. у делу који гласи: „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ и у делу који гласи: „и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“, одредба члана 4. став 1. у делу који гласи: „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“, одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: „главни“, одредба члана 5. став 3, одредба члана 9. став 1. у делу који гласи: „и законом“ и у делу који гласи: „односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја“, одредбе члана 9. ст. 3. и 4, одредба члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „и локалне самоуправе“, одредба члана 13. тачка 1), одредба члана 16. тачка 1), одредба члана 18. тачка 1), одредба члана 19, одредба члана 21, одредба члана 25. тачка 1), одредбе члана 27, одредба члана 53. тачка 1), у делу који гласи: „друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и“, у делу који гласи: „њихово“ и у делу који гласи: „као и друге облике“, одредба члана 58. у делу који гласи: „додатна и допунска права и заштиту, односно“, одредбе члана 64, одредбе члана 68. став 1. тач. 1) до 4), одредбе члана 73. став 1. тач. 1) и 2), одредбе члана 74. тач. 3), 4) и 5) и одредба члана 76. став 1. Закона.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић

