



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
**УСТАВНИ СУД**

---

ОДГОВОРИ НА УПИТНИК ЗА 15. КОНГРЕС  
КОНФЕРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКИХ УСТАВНИХ  
СУДОВА

## УСТАВНО СУДСТВО: ФУНКЦИЈЕ И ОДНОС СА ДРУГИМ ОРГАНИМА ЈАВНЕ ВЛАСТИ

### I - Однос уставног суда према скупштини и влади

1. Улога парламента (или можда владе, где је то случај) у поступку избора судија Уставног суда. Једном изабране, да ли судије Уставног суда могу бити опозване од стране органа који их је изабрао? Који могу бити основи/разлози за такав опозив?

Избор, односно именовање судија Уставног суда Србије предмет је уставног уређивања – *materie constitutionis*. Устав РС из 2006. године<sup>1</sup> увео је мешовити систем одређивања судија Уставног суда, односно комбинацију избора и именовања судија, са учешћем све три гране власти. Наиме, Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи председник Републике; председник Републике именује пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи Народна скупштина, а Врховни касациони суд именује пет судија између 10 кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства<sup>2</sup> и Државно веће тужилаца<sup>3</sup>. Сходно члану 172 став 4 Устава РС утврђено је да са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора бити са територије аутономних покрајина.

Према одредби члана 172 став 5 Устава, судија Уставног суда се бира или именује међу истакнутим правницима са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци. Судија Уставног суда бира се на девет година, уз могућност још једног избора, односно именовања.

Одредбама члана 174 Устава прописано је да судији Уставног суда дужност престаје истеком времена на које је изабран или именован. Пре истека мандата, судији може престати функција из неког од следећих разлога:

- на лични захтев;
- стицањем услова за старосну пензију (према важећим законским решењима судији Уставног суда дужност престаје са навршених 65 година живота);
- разрешењем.

<sup>1</sup> Текст Устава РС је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 98 од 10. новембра 2006. године

<sup>2</sup> Члан 154 Устава РС: „Високи савет судства бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом, предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију, предлаже Народној скупштини избор председника Врховног касационог суда и председника судова, у складу са Уставом и законом, учествује у поступку за престанак функције председника Врховног касационог суда и председника судова, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом“.

<sup>3</sup> Члан 165 Устава РС: „Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, одлучује у поступку за престанак функције заменика јавних тужилаца, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом“.

Судија Уставног суда биће разрешен ако:

- постане члан политичке странке;
- повреди забрану сукоба интереса;
- трајно изгуби радну способност за дужност судије Уставног суда;
- буде осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда.

Уставни суд утврђује испуњеност услова за разрешење судија. Поступак за разрешење судија покреће овлашћени предлагач, тј. орган који је предложио избор, односно именовање судија Уставног суда, а Уставни суд може поднети иницијативу за покретање поступка разрешења. О престанку функције судије Уставног суда одлучује Народна скупштина, независно од тога који је орган изабрао, односно именовао судију.

*Из изнетог, следи одговор: органи који бирају, односно именују судије Уставног суда (председник Републике, Народна скупштина, Високи савет судства и Државно тужилачко веће) могу покренути поступак за престанак функције судије кога су предложили, али само из разлога утврђених Уставом. Постојање разлога за престанак судијске функције утврђује једино Уставни суд. О престанку функције одлучује Народна скупштина, независно од тога који је орган изабрао, односно именовао судију.*

## **2. У којој мери је Уставни суд финансијски аутономан - у успостављању/одређивању свог буџета и његовом управљању?**

Средства за рад Уставног суда обезбеђују се из буџета Републике Србије. Суд подноси свој предлог потребних средстава на годишњем нивоу Министарству финансија, које припрема нацрт Закона о буџету Републике Србије и прослеђује га Влади Србије, као овлашћеном предлагачу. Закон о буџету, чији део чине и средства намењена Уставном суду, усваја Народна скупштина за сваку годину.

Суд нема могућност да присуствује, односно активно учествује у раду седнице парламента на којој се води претрес о Закону о буџету или његовим изменама и допунама, односно да у Скупштини непосредно утиче на то колико ће средстава бити одобрено за рад Суда. Сматрамо да би давање активније улоге Уставном суду у том поступку било примерено његовом положају и значају и да би законом требало уредити буџетску аутономију Уставног суда.

Иначе, нацрт потребних средстава за рад Суда на годишњем нивоу, односно годишњег финансијског плана утврђује стално тело Суда, Комисија за организациона и финансијска питања, чији се чланови бирају из реда судија на период од три године, уз могућност поновног избора. Комисија утврђује предлог плана извршења буџета, предлог годишњег

извештаја о извршењу буџета и предлог плана јавних набавки и разматра и друга питања која се односе на обезбеђивање и коришћење буџетских средстава и обезбеђивање других услова за рад Суда.

Седница Суда коју чине председник и судије Уставног суда утврђује предлог годишњег финансијског плана Уставног суда, доноси план извршења буџета, годишњи извештај о извршењу буџета и план јавних набавки.

Председник Суда је наредбодавац за располагање финансијским средствима Суда, а секретар Суда се стара о припреми и извршењу аката о финансијском пословању Суда. Председник Суда може пренети нека овлашћења у вези са располагањем финансијским средствима на секретара Суда.

У располагању средствима утврђеним у Закону о буџету Суд је потпуно самосталан. Средства се троше у складу са одобреном висином и наменом. У току године могуће је корекција одобрених средстава кроз измене и допуне Закона о буџету, а на основу ребаланса буџета.

**3. Да ли је уобичајено или могуће да парламент мења закон о организацији и функционисању Уставног суда без консултација самог Суда?**

Да, могуће је да парламент мења закон о организацији и функционисању Уставног суда без консултација самог Суда.

Организација Суда, поступак пред Судом, правно дејство његових одлука и друга питања од значаја за рад Суда регулисани су Законом о Уставном суду који је донет 24. новембра 2006. године, а ступио на снагу 6. децембра 2007. године<sup>4</sup>.

Устав у члану 107 утврђује да право предлагања било ког закона имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, а тиме и Закона о Уставном суду. Према томе, Уставни суд не може бити предлагач закона. У досадашњој пракси, право предлагања Закона о Уставном суду користила је Влада РС (док је стручну припрему текста Закона вршило Министарство правде). Предлог Закона упућује се Народној скупштини. Предлог најпре разматрају радна тела парламента, а затим се расправља на седници парламента. Закон се сматра усвојеним кад за њега гласа већина присутних на седници, којој мора присуствовати више од половине од укупног броја народних посланика (Народна скупштина броји 250 народних посланика).

Правила о доношењу закона и општих аката сходно се примењују и на измене и допуне било ког, па и Закона о Уставном суду.

---

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, број 109/07 од 28. новембра 2007. године

Овлашћени предлагач није дужан да прибави мишљење Уставног суда о Предлогу Закона о измени или допуни Закона о Уставном суду. Међутим, у пракси, Министарство правде у поступку припреме нацрта Закона о Уставном суду, као и Закона изменама и допунама Закона о Уставном суду, по правилу организује расправе, на које позива и председника и судије Уставног суда ради упознавања са њиховим мишљењем о изменама и допунама Закона<sup>5</sup>.

Из изнетог, следи да парламент мења све законе, па и Закон о Уставном суду, по утврђеној процедури по којој није обавезно тражење мишљења или сагласности Суда. Консултације у вези са изменама може, али не мора, вршити предлагач закона, односно Влада РС (преко Министарства правде РС) у фази израде нацрта закона, што је досад чињено.

#### 4. Да ли су Уставном суду поверена овлашћења да оцењује уставност пословника парламента и владе?

Уставни суд има овлашћење да оцењује уставност свих општих правних аката парламента и владе.

У пракси Суда више пута је оцењиван Пословник о раду Народне скупштине<sup>6</sup>.

На пример, у поступку оцене уставности одредаба члана 112 став 2 Пословника Народне скупштине<sup>7</sup> које се односе на дужину трајања мере удаљења посланика са седнице Народне скупштине Суд је донео Решење ИУз-62/2009 од 10.12.2009. године о неприхватању иницијативе, али је поводом тог поступка Суд својим писмом указао Народној скупштини и на постојање правних празнина у Пословнику Народне скупштине вези са уређењем права народних посланика на правно средство ради преиспитивања дисциплинске мере коју је изрекао председник Народне скупштине. Поступајући по овом писму Уставног суда, Народна скупштина је то питање уредила својим новим Пословником<sup>8</sup>, који је ступио на снагу 5. августа 2010. године.

<sup>5</sup> Министарство правде је 18. јуна 2010. године одржало округли сто о изменама и допунама Закона о Уставном суду, на ком су учествовали председник и судије Уставног суда

<sup>6</sup> Вид. Решење ИУ-121/2007 од 17. 9. 2009. године о неприхватању иницијативе у поступку за оцену уставности одредаба члана 136, члана 146 став 1 и чланова 161 и 162 Пословника Народне скупштине Републике Србије ("Службени гласник РС", број 14/09), које се односе на надлежност Народне скупштине за доношење аутентичног тумачења закона; вид. Одлуку ИУ-456/2004 од 3. јула 2008. године којом је утврђена несагласност Пословника Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС“, број 56/05 и 81/06) са Уставом.

<sup>7</sup> "Службени гласник РС", бр. 69/94, 70/94, 4/01, 15/01, 59/01, 62/01, 30/02, 57/03, 12/04, 16/04, 29/04, 54/04, 81/06, 13/09 и 14/09 - Пречишћен текст

<sup>8</sup> Пословник Народне скупштине Републике Србије објављен је у "Службени гласник РС", број 52/10

**5. Оцена уставности: навести типове/категирије правних аката у односу на које се врши оцена уставности.**

Сви општи правни акти у правном поретку Републике Србије подложни су оцени уставности и законитости, и то:

- закони и други општи акти Народне скупштине,
- потврђени међународни уговори,
- општи акти председника Републике,
- уредбе, одлуке и други општи акти Владе,
- општи акти других републичких органа и организација,
- статуту и други општи акти органа аутономних покрајина,
- статуту и други општи акти јединица локалне самоуправе,
- општи акти политичких странака, синдиката и удружења грађана,
- општи акти организација којима је поверено вршење јавних овлашћења,
- статуту и други општи акти привредних друштава и установа,
- општи правни акти комора и других удружења,
- општи акти фондова и других асоцијација,
- колективни уговори,
- итд.

Оцена уставности закона може бити претходна (*a priori*) и накнадна (*a posteriori*). Накнадна контрола је доминирајући облик оцене уставности закона, као и уставности и законитости других општих правних аката у уставном систему у Србије.

**6. а) Парламент и влада би требало да након одлуке уставног суда без одлагања приступе изменама закона (или другог акта који је проглашен неуставним) ради његовог усаглашавања са уставом, у складу са одлуком Суда. Ако је тако, да ли постоји рок за то? Постоји ли и посебна процедура? Ако не, наведите алтернативе. Дајте примере.**

Сходно члану 171 Устава државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни су да поштују и извршавају одлуке и решења Уставног суда, па ни Народна скупштина и Влада нису изузети од те обавезе.

Не постоје утврђени рокови у којим је парламент дужан да, следећи одлуку Уставног суда о утврђивању несагласности закона или другог општег правног акта, донесе нови закон или други општи правни акт или поједине њихове одредбе. Поступак за доношење нових закона или других општих правних аката спроводи се у складу са релеватним општим уставним и законским одредбама, а не у посебној процедури или у посебним роковима.

Народна скупштина, по објављивању одлуке УС о несагласности закона или другог општег правног акта, упућује овлашћеном предлагачу, Влади или надлежном министарству, предлог за припрему предлога за доношење новог, измену или допуну

касираног правног акта. Међутим, та обавеза није прописана ни Законом о Народној скупштини, ни Пословником Народне скупштине.

Према томе, ефикасност владе у предлагању, односно парламента у доношењу правних аката зависе од много фактора, али нису нормативно условљени ни посебном процедуром ни посебним роковима у односу на редовну и општу процедуру за предлагање, тј. доношење закона и других општих правних аката.

#### 6. б) Парламент може ставити ван снаге одлуку Уставног суда: наведите услове за то.

У правном систему Републике Србије није могуће да Народна скупштина стави ван снаге одлуку Уставног суда. Одлуке Уставног суда су коначне, изршне и општеобавезујуће<sup>9</sup>.

#### 7. Постоје ли институционализовани механизми за сарадњу између Уставног суда и других органа? Ако постоје, каква је природа тих контаката/које функције и овлашћења врши свака од двеју страна?

Сарадња Уставног суда са другим органима одвија се у вези са њиховим надлежностима утврђеним Уставом, а сагласно Закону о Уставном суду.

1. Однос Уставног суда са Народном скупштином регулисан је Уставом, Законом о Уставном суду<sup>10</sup> и Законом о Народној скупштини<sup>11</sup>. Тај однос се остварује на више начина:

а. Народна скупштина се може појавити пред Уставним судом као овлашћени предлагач у поступку оцене уставности или законитости општих аката других доносилаца.

Предлог за покретање поступка нормативне контроле *a posteriori* може покренути најмање 25 народних посланика<sup>12</sup>, док се поступак *a priori* нормативне контроле, односно оцена уставности закона пре његовог ступања на снагу, покреће на захтев најмање трећине од укупног броја народних посланика<sup>13</sup>.

б. Народна скупштина има статус учесника у поступку нормативне контроле онда када Уставни суд врши оцену уставности или законитости неког општег акта којег је донела Скупштина. Суд доставља парламенту на одговор предлог овлашћеног предлагача и решење о покретању поступка за оцену уставности закона, односно уставности или законитости другог општег акта који је донела Народна скупштина<sup>14</sup>. Рок за достављање одговора није одређен законом, већ га Суд утврђује у сваком појединачном случају, према сложености уставноправног питања

<sup>9</sup> Члан 166 став 2 Устава РС

<sup>10</sup> Поглавље VI Закона о Уставном суду регулише однос Уставног суда и Народне скупштине

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, број 9/10

<sup>12</sup> Члан 168 став 1 Устава РС: „Поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сам Уставни суд“.

<sup>13</sup> Члан 169 став 1 Устава РС

<sup>14</sup> Члан 107 Закона о Уставном суду

и хитности. Уколико Скупштина у остављеном року не достави одговор, Суд наставља са поступком за оцену уставности или законитости. Одговор, односно мишљење парламента не обавезује Суд. Овај однос је и најчешћи облик сарадње између Суда и Скупштине.

Кад утврди да закон или други општи акт који је донела Народна скупштина није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Суд доставља Народној скупштини одлуку којом је то утврдио, а одлука се истовремено објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, од када производи правно дејство.

- c. Као што је већ наведено у одговору на 1. питање Упитника, Уставом РС је утврђено да Народна скупштина има конститутивну улогу у одређивању састава Уставног суда, и то: предлаже 10 кандидата за судију Уставног суда председнику Републике и бира пет судија са листе од 10 кандидата коју предлаже председник Републике. Судије, без обзира на то ко их је бирао или именовao (укључујући и пет судија које именује Врховни касациони суд) ступају на дужност полагањем заклетве пред председником Народне скупштине. Као што је већ речено, Народна скупштина одлучује о престанку дужности судије Уставног суда из свих разлога предвиђених Уставом.
- d. Уставни суд обавештава Скупштину о томе да неки од надлежних органа није донео општи акт за извршавање одредаба Устава, закона или другог општег акта, а био је дужан да такав општи акт донесе<sup>15</sup>. Иако на то није обавезан, Уставни суд доставља копију свог обавештења упућеног парламенту и надлежном органу на чије се нечињење указује.
- e. Према члану 105 Закона о Уставном суду, „Уставни суд обавештава Скупштину о стању и проблемима остваривања уставности и законитости у Републици Србији, даје мишљења и указује на потребу доношења и измену закона и предузимање других мера ради заштите уставности и законитости“.
- f. У Закону о Народној скупштини однос са Уставним судом регулисан је поглављем XII. Члан 57 тог Закона нормативно потврђује обавезу Народне скупштине да достави одговор, односно мишљење о предлогу, иницијативи или решењу о покретању поступка за оцену уставности закона, односно уставности или законитости другог општег акта који је донела Скупштина.

Закон о Народној скупштини предвиђа и да Народна скупштина разматра обавештења Уставног суда о стању и проблемима остваривања уставности и законитости, као и мишљења и предлоге Суда за доношење и измене закона.

---

<sup>15</sup> Члана 106 Закона о Уставном суду



2. Однос Уставног суда и Владе регулисан је Уставом, Законом о Уставном суду и Законом о Влади<sup>16</sup>, и остварује се у следећим облицима:

- a) Влада се, као и сви државни органи, може да појавити као овлашћени предлагач у поступку оцене уставности или законитости општих правних аката пред Судом, и то само у поступку *a posteriori* нормативне контроле.

При том је битно издвојити специфичност њеног учешћа у том поступку у односу на друге државне органе: Влада, наима, има овлашћење да врши надзор уставности и законитости општих аката општина, градова и Града Београда, које може обуставити од извршења, као и на њима засноване појединачне акте, и то решењем које ступа на снагу даном објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије". У року од 5 дана<sup>17</sup> од ступања на снагу тог решења, Влада је дужна да покрене поступак за оцену уставности и законитости општег правног акта чију је примену обуставила, а ако то не учини, решење Владе о обустави општег правног акта престаје да важи и спорни општи акт може бити примењиван. Као што се види, Влада не врши оцену уставности и законитости него се јавља као овлашћени предлагач за покретање тог поступка пред Уставним судом, који, с обзиром да је нормативна контрола у правном систему Србије централизована, једини има ту функцију.

Дакле, Влада, у поређењу са осталим државним органима, има шира овлашћења у односу на опште правне акте јединица локалне самоуправе, јер једина може обуставити њихову примену и без одлуке Уставног суда, али само на 5 дана, до покретања поступка нормативне контроле пред Уставним судом.

- b) Влада се може појавити и као учесник у поступку пред Уставним судом, поводом оцене уставности или законитости њених општих аката. У том поступку Влада је дужна да на захтев Суда, у року одређеном у том захтеву, достави свој одговор на предлог, иницијативу или решење о покретању поступка за оцену уставности или законитости општег правног акта чији је доносилац<sup>18</sup>, односно „достави оспорени општи акт и потребну документацију и пружи податке и обавештења од значаја за вођење поступка и одлучивање<sup>19</sup>“ Суда.
- c) Са аспекта Уставног суда најзначајнији је однос са Владом РС поводом извршења одлука Суда. Наима, Законом о Уставном суду је утврђено да Влада обезбеђује извршење одлуке Уставног суда у случају потребе, на начин како одреди Суд својим решењем<sup>20</sup>. Осим тог формализованог и законом утврђеног односа, Уставни суд нема других уставноправних захтева према Влади у вршењу своје уставне функције, што је у складу са принципом независности Уставног суда у односу на све гране власти, па и извршне.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС“, број 65/08

<sup>17</sup> Члан 192 став 1 Устава РС

<sup>18</sup> Члан 33 став 1 Закона о Уставном суду

<sup>19</sup> Члан 34 став 1 Закона о Уставном суду

<sup>20</sup> Члан 104 став 2 Закона о Уставном суду

3. Однос Уставног суда и председника Републике је утврђен Уставом и Законом о Уставном суду, а остварује се у следећим облицима:

- a) Председник Републике може бити овлашћени предлагач у поступку оцене уставности или законитости пред Уставним судом, у поступку *a posteriori* контроле.
- b) Сви општи акти председника могу бити предмет контроле уставности или законитости пред Уставним судом, те председник Републике у том случају има статус учесника у поступку.
- c) Уставни суд има овлашћење да одлучује о повреди Устава од стране председника Републике. Сходно члану 118 став 3 Устава, Суд је дужан да своју одлуку донесе у року од 45 дана од покретања поступка. Тај поступак пред Уставним судом ближе је уређен одредбама чланова 93-98 Закона о Уставном суду, а може га покренути само Народна скупштина, на предлог трећине народних посланика. На расправу се позивају председник Народне скупштине и председник Републике. Суд је у одлучивању ограничен само наводима из акта Народне скупштине о покретању тог поступка. Одлука Уставног суда доставља се председнику Републике и председнику Народне скупштине, а даном достављања парламенту ступа на правну снагу. По пријему одлуке Уставног суда којом је утврђено да је председник Републике повредио Устав, председник Народне скупштине заказује седницу ради одлучивања о разрешењу председника Републике, најкасније у року од 15 дана од пријема одлуке Уставног суда<sup>21</sup>. Парламент одлучује о разрешењу председника због повреде Устава гласовима двотрећинске већине<sup>22</sup>. При том је могуће да одлука нема парламентарну већину и не буде изгласана.
- d) Председник Републике има конститутивну улогу у одређивању састава Суда, која се огледа у предлагању 10 кандидата за избор судије Уставног суда парламенту и именовању 5 судија са листе парламента од 10 кандидата.

4. У складу са чланом 108 Закона о Уставном суду, Суд остварује сарадњу поводом питања од интереса за очување уставности и законитости и са другим државним органима, као и другим органима и организацијама, научним и другим установама, привредним друштвима и другим правним лицима, који, у складу са чланом 38 тог Закона, могу бити позвани на јавну расправу ради давања мишљења и објашњења<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Члан 235 став 1 Пословника Народне скупштине

<sup>22</sup> Члан 118 став 1 Устава РС

<sup>23</sup> У Уставном суду је 2. фебруара 2010. године одржана јавна расправа о Закону о локалним изборима на којој су учествовали подносиоци предлога и иницијатива за оцену уставности, као и представници Народне скупштине, Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства за људска и мањинска права, професори правних факултета итд;

Како сарадња државних органа и организација са јавним овлашћењима са Уставним судом није факултативне природе, већ обавезујућа јер се одвија у вези са остваривањем уставне функције Суда, законодавац је Законом о Уставном суду предвидео прекршајну одговорност и новчане казне за доносиоце правног акта односно њихова одговорна лица ако у року не доставе Суду оспорени правни акт, потребну документацију, податке и обавештења од значаја за вођење поступка пред Судом и доношење одлуке, као и за државне и друге органе, организације које врше јавна овлашћења, правна и физичка лица који у року не доставе податке и обавештења од значаја за вођење поступка и одлучивање Суда.

## II – Решавање органских спорова од стране уставног суда – сукоб надлежности

### 1. Које су карактеристичне особине органских спорова (правни спорови уставне природе између органа јавних власти)?

Уставни суд има Уставом утврђену надлежност да решава сукобе надлежности између државних органа.

Сукоб надлежности, према Закону о Уставном суду, може бити позитиван (кад оба органа у сукобу прихватају надлежност) или негативан (кад оба органа одбијају заснивање надлежности у решавању конкретног спора)<sup>24</sup>.

У случају позитивног сукоба надлежности захтев се подноси по пријему акта којим странка тражи одлучивање о њеним/његовим правима од стране тог органа. У случају негативног сукоба надлежности, тј. када органи одбијају надлежност, захтев се подноси у року од 15 дана од дана правноснажности, односно коначности одлуке другог органа који се огласио ненадлежним.

### 2. Наведите да ли је уставни суд је надлежан за решавање таквих спорова.

---

Суд је 5. октобра 2010. године одржао јавну расправу о Закону о црквама и верским заједницама, на којој су учествовали подносиоци предлога и иницијатива за оцену уставности, као и представници Народне скупштине, Министарства вера, Министарства правде, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја, представници верских заједница и истакнути правни стручњаци из ове области.

<sup>24</sup> Поступак се покреће на захтев овлашћених предлагача и треба да садржи назив органа који прихватају или одбијају надлежност и разлоге на основу којих то чине. С обзиром на значај ове врсте спорова и неопходност њиховог ефикасног решавања, органи у сукобу су дужни да се изјасне у року од осам дана од дана достављања таквог захтева Уставног суда.

Уставни суд је надлежан за решавање сукоба надлежности на основу члана 167 став 2 тач. 1-4 Устава РС.

### 3. Које државни органи могу бити укључени у такве спорове?

Уставни суд може решавати сукобе надлежности између следећих органа:

- а) судова и других државних органа;
- б) републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе;
- в) покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе и
- г) органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе.

Ти органи су:

- судови свих надлежности,
- органи државне управе (сва министарства, органи државне управе у саставу министарстава (управе, инспекторати, дирекције), посебне организације (секретаријати, заводи))<sup>25</sup>
- органи аутономних покрајина одређени статутом,
- органи јединица локалне самоуправе (органи општине, града и Града Београда),
- Народна банка,
- Државна ревизорска институција,
- Заштитник грађана,
- Повереник за информације од јавног значаја, итд.

### 4. Правни акти, чињенице или радње који могу довести до таквих спорова: да ли се они односе само на спорове о надлежности или укључују и случајеве кад орган јавне власти захтева оцену уставности акта донетог од стране другог органа јавне власти? Да ли је ваш уставни суд одлучивао у таквим споровима. Молимо дајте примере.

Органски спорови пред Уставним судом Србије односе се на сукоб надлежности између државних органа наведених у одговору на претходно питање.

Међутим, може се десити да се у поступку за решавање сукоба надлежности постави и питање уставности и законитости општег правног акта, по иницијативи једног од органа у сукобу надлежности. У том случају, Уставни суд третира оцену уставности и законитости тог правног акта као претходно питање од чијег решења зависи и исход сукоба надлежности, те застаје са одлучивањем о сукобу надлежности до завршетка поступка нормативне контроле. Уставни суд може и сам, по службеној дужности, одлучити да покрене поступак нормативне контроле општег правног акта<sup>26</sup>, у ком случају такође одређује да поступак сукоба надлежности мора застати до решавања поступка нормативне контроле.

<sup>25</sup> Вид. Закон о државној управи из 2005. и Закон о министарствима из 2008.

<sup>26</sup> Члан 50 став 2 и члан 53 Закона о Уставном суду

Уставни суд Србије није до сада имао у пракси случај оцене уставности (и законитости) у оквиру предмета за решавање сукоба надлежности.

#### **5. Ко има право да покрене поступак пред уставним судом за решавање те врсте спора?**

Захтев за решавање сукоба надлежности могу поднети један или оба органа који су у сукобу, као и лице поводом чијег је права настао сукоб надлежности.

Овај поступак се сматра покренутим даном достављања захтева Суду.

#### **6. Који поступак се примењује за решавање таквог спора?**

Примењује се посебан поступак за решавање сукоба надлежности, регулисан одредбама чл. 68-74 Закона о Уставном суду.

#### **7. Које могућности има Уставни суд у доношењу својих одлука? Примери.**

Уставни суд најпре може одредити да поступак у одређеној правној ствари застане до окончања сукоба надлежности.

Суд може, уколико нису испуњене процесне претпоставке, одбацити решењем захтев за решавање сукоба надлежности.

Уколико мериторно решава, Суд ће решењем утврдити који орган је надлежан у одређеној правној ствари.

Уколико утврди да је ненадлежан орган већ предузимао одређене радње и доносио акте, Суд ће исте својом одлуком поништити. Сва дејства одлуке о сукобу надлежности везују се за дан достављања одлуке органима у сукобу надлежности, односно лицу поводом чијег је права настао сукоб надлежности.

У пракси Суда најчешћи су сукоби надлежности између органа управе и судова. У 2010. години највећи број предмета односио се на сукоб подручних царинарница и новоустановљених судова за прекршаје. Суд је у кратком периоду, од краја априла до средине јуна 2010. године, примио преко 250 захтева за решавање тих сукоба.

## 8. Начини и средства за извршење одлуке Уставног суда: радње предузете од стране органа јавних власти поводом одлука Уставног суда. Примери.

Како су све, па и одлуке Уставног суда о сукобу надлежности, обавезујуће, и органи у сукобу дужни су да их извршавају.

То практично значи да је орган чија је надлежност утврђена у поступку поводом сукоба надлежности дужан да заснује надлежност (ако ју је до тада оспоравао) у одређеној правној ствари и поступку, односно да настави вршење надлежности коју је започео а која му је оспоравана од стране другог органа у поступку пред Уставним судом. И наравно, то значи да ненадлежан орган мора без одлагања обуставити даље вршење надлежности у одређеној правној ствари. Његове већ предузете радње и донети акти биће поништени одлуком Уставног суда, као што је речено у одговору на претходно питање.

### III. Извршење одлука уставних судова

#### 1. Одлуке Уставног суда су:

- а) коначне;
- б) предмет жалбе; ако је тако, молимо Вас да наведете које правна лица/субјекти имају право на подношење жалбе, који су рокови и какав је поступак;
- ц) обавезујуће *erga omnes*;
- д) обавезујеће *inter partes litigantes*.

а) Сходно члану 166 Устава РС, Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, *чије су одлуке коначне, извршне и општеобавезујуће*.

б) Из наведене одредбе произлази да се против одлуке Уставног суда не може поднети жалба.

ц) У поступку нормативне контроле, односно оцене уставности или законитости општих правних аката, одлуке Уставног суда су обавезујуће *erga omnes*.

д) Одлуке Уставног суда по уставним жалбама имају дејство *inter partes litigantes*. Међутим, ако се више лица налази у истој правној ситуацији, а само нека од њих су поднела уставну жалбу поводом које је Уставни суд утврдио повреду или ускраћивање Уставом зајемченог људског или мањинског права и слободе које је проузроковано појединачним актом или радњом, та одлука Суда има дејство и на лица која нису подела уставну жалбу<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Члан 87 Закона о Уставном суду

**2. Након објављивања одлуке у "Службеном гласнику", законски текст који је проглашен неуставним ће бити:**

- а) укинут/поништен;
- б) суспендован док акт/текст док не буде усаглашен са одредбама устава;
- в) суспендован док законодавац не стави ван снаге одлуку Уставног суда
- д) остали случајеви.

Одлука Уставног суда којом се утврђује несагласност општег правног акта или појединих одредаба општег правног акта са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом објављује се у "Службеном гласнику Републике Србије". Даном објављивања престају да важе тај општи правни акт, као и акти донети ради његовог извршења (ако је њихова несагласност такође утврђена одлуком Уставног суда).

У случају да се општи правни акт односи на одредбе потврђеног међународног уговора, он престаје да важи на начин предвиђен тим уговором и општеприхваћеним правилима међународног права.

Општи правни акт чија је несагласност утврђена одлуком Суда не може се примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Суда, ако до тада нису правоснажно решени, а правоснажни појединачни акт донет на основу тог општег правног акта не може се даље примењивати ни извршити. Раније започето извршење таквог акта се обуставља<sup>28</sup>.

Свако коме је повређено право коначним или правоснажним појединачним актом, донетим на основу општег акта чија је несагласност утврђена одлуком Суда, има право да од надлежног органа тражи измену тог појединачног акта, предлогом који се подноси у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Суда у "Службеном гласнику Републике Србије", под условом да од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе није протекло више од годину дана<sup>29</sup>. Ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је утврђена несагласност, Уставни суд може одредити да се последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин<sup>30</sup>.

Одлука Суда о начину отклањања последица примене општег правног акта који није сагласан Уставу, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом објављује се у "Службеном гласнику Републике Србије" и има правно дејство од дана објављивања.

<sup>28</sup> Члан 60 став 3 Закона о Уставном суду

<sup>29</sup> Члан 61 Закона о Уставном суду

<sup>30</sup> Члан 62 Закона о Уставном суду

Одлука Уставног суда о томе да ли је председник Републике повредио Устав има правно дејство од дана достављања парламенту.

Одлуке Суда имају дејство како на опште акте који су у време оцењивања били на снази, тако и на акте који у време њихове нормативне контроле нису више били на снази.

### 3. Кад Уставни суд донесе одлуку о неуставности, на који начин је она обавезујућа према суду на који (на чију се одлуку) се односи и према другим судовима?

- a) Одлука Уставног суда којом је утврђена несагласност општег правног акта са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом обавезујућа је за све државне органе, па и за судове, који, наравно, неће даље примењивати опште правне акте који су касирани одлуком Уставног суда из правног поретка. Иначе, кад се у поступку пред судовима опште и посебне надлежности постави питање сагласности закона или другог општег акта са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, они су дужни да застану са одлучивањем о правној ствари и да покрену поступак за оцену уставности и законитости тог акта пред Уставним судом.
- b) Уставни суд врши и оцену појединачних аката и радњи, односно одлука и чињења или нечињења судова, у поступку по уставној жалби. Уставна жалба се, сходно чл. 170 Устава РС, може изјавити „против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту“.

Закон о Уставном суду уводи и могућност подношења уставне жалбе и онда кад „нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року“<sup>31</sup>. Подношењем уставне жалбе се не спречава примена оспореног појединачног акта или радње.

Уставни суд у поступку по уставној жалби оцењује да ли су појединачним актом или радњом неког суда редовне или посебне надлежности повређени или ускраћени људско или мањинско право или слобода зајемчена Уставом. Одлуком којом утврђује повреду или ускраћивање неког Уставом зајемченог права или слободе, Суд може: а) утврдити право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете преко надлежне државне Комисије за накнаду штете<sup>32</sup>, а суду чијом је одлуком дошло до повреде права утврђене одлуком Уставног суда да у што краћем року отклони штетне последице (нпр. да предузме мере ради окончања поступка пред тим судом у што краћем року; б) поништити пресуду или решење суда или радњу суда којима се повређују људска или мањинска права и слободе<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Члан 82 став 2 Закона о Уставном суду

<sup>32</sup> Члан 90 Закона о Уставном суду

<sup>33</sup> Члан 89 став 2 Закона о Уставном суду



ако на други начин нису могле бити отклоњене штетне последице, и наложити том суду да поново разматра права странке у спорном судском поступку (односно подносиоца уставне жалбе Уставном суду) и тим поводом донесе нови појединачни акт ради отклањања штетних последица насталих претходном пресудом или решењем тог суда, које је Уставни суд укинуо; в) за значајније уставне жалбе наложити и објављивање у „Службеном гласнику“. Одлука Уставног суда је обавезујућа за суд чијим је појединачним актом или радњом, по одлуци Уставног суда, дошло до повреде или ускраћивања људских или мањинских права и основних слобода, а на начин како одреди Уставни суд.

4. Да ли је уобичајено да парламент у одређеном року испуни уставну обавезу отклањања свих неуставних аспеката који су утврђени као резултат *a posteriori* и/или *a priori* оцене?

Не постоји рок у коме је парламент дужан да донесе нови општи правни акт или поједине одредбе општих аката, извршавајући своју уставну обавезу након доношења одлуке Уставног суда о несагласности општег правног акта или појединих одредби општег правног акта, утврђене у поступку *a posteriori* нормативне контроле.

Ажурност парламента зависи најпре од ажурности овлашћеног предлагача у достављању предлога новог општег правног акта, а затим и од друштвено-политичких прилика, односно већинског мишљења парламентарца о том акту, као и реалних могућности за стављање новог општег правног акта на дневни ред парламента имајући у виду његове утврђене приоритете и обавезе.

У случају нормативне контроле *a priori*, Уставни суд врши оцену усвојеног текста закона<sup>34</sup> који није још проглашен од стране председника Републике. Сврха тог облика нормативне контроле је да закон који није сагласан Уставу, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима не ступи на правну снагу, упркос томе што га је парламентарна већина усвојила. Обавезе парламента у односу на исход нормативне контроле *a priori*, међутим, практично и не постоје, већ се у поступку увођења општег правног акта у правни поредак завршавају усвајањем текста закона<sup>35</sup>.

5. Шта се дешава ако парламент није успео да отклони неуставности у року одређеном уставом и/или законом? Дајте примере.

<sup>34</sup> Нормативна контрола *a priori* може се изузетно вршити и у односу на одлуке аутономне покрајине, на предлог Владе.

<sup>35</sup> У пракси Уставног суда досад није било захтева за контролу *a priori*. Разлози за то леже вероватно у специфичностима процедуре и услова које подразумева та врста нормативне контроле: врши се по доношењу закона, а пре његове промугације (проглашења) од стране председника Републике, на образложен захтев најмање трећине народних посланика; поступак мора бити спроведен пред Уставним судом у року од седам дана; ако Суд не успе да у законском року донесе своју одлуку о уставности оспореног закона, а што је реално врло могуће, тај закон може бити проглашен, па тиме вршење ове уставне функције Суда, услед прекратког рока за доношење његове одлуке, постаје неделотворно.

Као што је већ наведено, нема Уставом ни законом предвиђених рокова за отклањање неуставности од стране парламента, односно за доношење нових општих правних аката у складу са одлуком Уставног суда о несагласности претходних општих правних аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законом.

Уставни суд може, позивајући се на чл. 105 Закона о Уставном суду, нарочито указати на важност и хитност у доношењу новог општег акта како би били обезбеђени уставност и законитост. То мишљење, међутим, није обавезујуће за парламент<sup>36</sup>.

**6. Да ли је дозвољено да законодавство поново донесе, кроз други нормативни акт, исто оно законодавно решење које је проглашено неуставним? Навести примере и аргументе.**

Како су одлуке Уставног суда општеобавезујуће<sup>37</sup>, а свако је дужан да те одлуке поштује и извршава<sup>38</sup>, следи да ни законодавац није изузет од те обавезе. Сходно томе, када је законодавац обавезан да донесе ново законско решење уместо оног које је одлуком Суда проглашено неуставним<sup>39</sup>, то несагласно решење не би смело да буде усвојено кроз неки други нормативни акт парламента, будући да се оно одлуком Уставног суда касира из правног поретка. Било је, међутим, случајева да је парламентарна већина ипак изгласала законско решење за које је одлуком Уставног суда утврђена несагласност са Уставом.

На пример, у поступку IУ -28/2006 поводом оцене уставности одредбе члана 10 Закона о изменама и допунама Закона о судијама<sup>40</sup> Суд је утврдио да је законодавац "... само годину дана након престанка важења раније одредбе Закона о судијама по основу Одлуке Уставног суда IУ-122/2002 од 11. фебруара 2003. године, поново унео спорно решење у Закон о судијама...". Одлуком Суда у том поступку поново је из правног система касирано наведено решење, уз указивање Суда да је законодавац повредио не само начела Устава о подели власти и независности судске власти, већ и одредбе члана 171 Устава РС према

<sup>36</sup> Вид. Писмо Народној скупштини поводом оцене уставности у предмету IУз-62/2009, ради указивања на проблем правних празнина у Пословнику Народне скупштине у вези са уређивањем права народних посланика; Вид. Писмо Народној скупштини поводом оцене уставности члана 8 Закона о рехабилитацији IУ-33/2008, где је указано на потребу допуне закона, односно уређење питање права на накнаду штете и повраћај конфисковане имовине рехабилитованих лица, као и правила о поступку према којима ће се одлучивати о праву лица на рехабилитацију и накнаду штете; Вид. Писмо Народној скупштини поводом оцене уставности у предмету IУ-409/2005, у којем је указано на потребу што хитнијег усклађивања Закона о управним споровима, као и бројних посебних закона који искључују могућност вођења управног спора, са Уставом Републике Србије из 2006. године. Народна скупштина је убрзо након тога, 29. децембра 2009. године, донела нови Закон о управним споровима (објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 111/2009) који је усаглашен са чланом 198 став 2 Устава РС, који омогућава вођење управног спора ради испитивања законитости коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу у свим случајевима, изузев ако у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита.

<sup>37</sup> Члан 166 став 2 Устава РС

<sup>38</sup> Члан 171 став 1 Устава РС

<sup>39</sup> Треба имати у виду и да некад нема потребе за доношењем нових нормативних аката или појединих њихових одредаба уместо касираних

<sup>40</sup> „Службени гласник РС“, број 44/04

којем су сви дужни да поштују и извршавају одлуке Уставног суда. Након објављивања ове одлуке Суда, наведена одредба се не примењује.

**7. Има ли Уставни суд могућност да обавезе друге државне агенције/органе на извршење одлука Уставног суда и/или да одреди начин извршења у појединим случајевима?**

Сходно члану 171 став 1 Устава, државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни су да поштују и извршавају одлуке и решења Уставног суда.

Уставно овлашћење Уставног суда<sup>41</sup> је и да посебним решењем уређује начин извршења своје одлуке. То решење Суда је обавезујуће.

У случају потребе, извршење одлука Уставног суда, сходно члану 104 Закона о Уставном суду, обезбеђује Влада, непосредно или преко надлежног органа државне управе, на начин који је утврђен решењем Уставног суда.

У Закону о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука<sup>42</sup> који је био на снази пре сада важећег Закона о Уставном суду, постојала је и кривична одговорност за сваког „ко у државном, другом органу или другом правном лицу не изврши одлуку Уставног суда“, у ком случају је била предвиђена новчана или казна затвора до шест месеци<sup>43</sup>. Важећи Закон о Уставном суду није преузео наведену одредбу о кривичној одговорности из претходног закона.

---

<sup>41</sup> Члан 171 став 2 Устава РС

<sup>42</sup> „Службени гласник РС“, број 32/91

<sup>43</sup> Члан 65 Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука (објављен у „Службеном гласнику РС“, број 32/91)