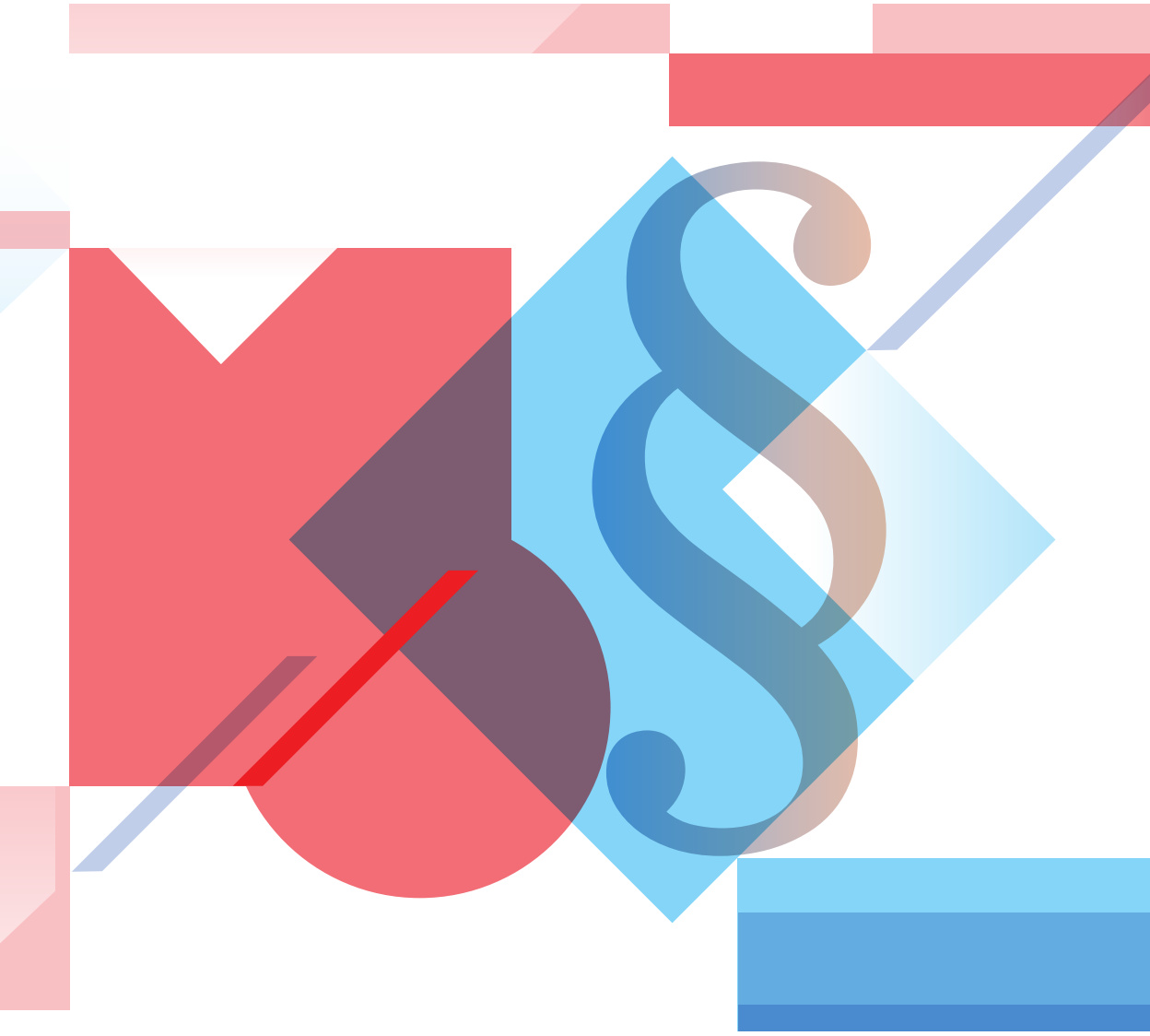
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

СКГО



Љиљана Лазић

ОЦЕНА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКАТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

Водич кроз поступак са изабраном праксом

ОЦЕНА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКАТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

Водич кроз поступак са изабраном праксом

Љиљана Лазић

ОЦЕНА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКАТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

Водич кроз поступак са изабраном праксом

Београд, 2025

ОЦЕНА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКАТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ
Водич кроз поступак са изабраном праксом

Аутор
Љиљана Лазић

Издавач
Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача
Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Лектура
Ивана Андрић

Дизајн и припрема за штампу
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа
Досије студио, Београд
www.dosije.rs

Тираж: 300

Место и година издавања
Београд, 2025.

ISBN 978-86-80480-86-2

Израда и објављивање ове публикације реализовани су у оквиру Програма „Партнерство за добру локалну самоуправу" који подржава Влада Швајцарске, а спроводи СКГО. Ова публикација не представља ставове Владе Швајцарске. За информације и ставове у овој публикацији одговоран је искључиво аутор/ка.

Садржај

УВОД **7**

ШТА ВОДИЧ САДРЖИ **9**

1. ЗАШТИТА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ **11**

2. ПОСТУПАК НОРМАТИВНЕ КОНТРОЛЕ ОПШТИХ АКАТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ **15**

2.1. Предмет оцене у поступку нормативне контроле **15**

2.2. Поднесци којима се покреће поступак **22**

2.2.1. Предаја поднеска *25*

2.2.2. Садржина поднеска *26*

2.3. Учесници у поступку **27**

2.4. Претходни поступак **28**

2.4.1. Испитивање процесних претпоставки за поступање по поднесцима *29*

2.4.2. Достављање иницијативе, предлога и решења о покретању поступка на одговор и мишљење *34*

2.5. Разматрање захтева током поступка **36**

2.5.1. Уставни суд није ограничен захтевом из иницијалног акта *36*

2.5.2. Одбацивање захтева за поновну оцену *36*

2.5.3. Одлучивање о захтеву за обуставу извршења појединачног акта (привремена мера) *37*

2.5.4. Захтев за заступање са поступком *38*

2.6. Обустава поступка **40**

2.7. Облик и садржина аката Суда **40**

2.7.1. Одлуке Уставног суда *44*

2.7.1.1. Утврђујуће одлуке *45*

2.7.1.2. Одбијајуће одлуке *47*

2.7.1.3. Интерпретативне одлуке *47*

2.7.1.4. Делимичне одлуке *48*

2.8. Правно дејство и извршавање одлука Суда **48**

2.9. Достављање и објављивање одлука Суда **54**

2.10. Санкције за непоштовање захтева Суда **56**

2.11. Утицај праксе Европског суда за људска права **57**

3. ИЗАБРАНА ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА 61

3.1. Ограничење изворних надлежности ЈЛС (шта значи „у складу са законом") 62

3.2. Овлашћење ЈЛС за уређивање појединих питања 63

3.3. Надлежност органа општине/града за доношење општих аката 81

3.4. Обавезност спровођења поступка прописаног законом 87

3.5. Објављивање и ступање на снагу 94

3.6. Повратно дејство (ретроактивност) 96

ПРИЛОЗИ 99

Главне скраћенице 99

Интернет адресе 99

Прописи и пракса Европског суда за људска права 100

Литература 101

УВОД

Ова публикација припремљена је као водич кроз поступак пред Уставним судом, са циљем да информише о питањима од значаја за обраћање Уставном суду, као и за разумевање појединих фаза поступка у којима учесници у поступку могу имати активну улогу. Напомене које се односе на приступ Уставном суду, иницијалне акте којима се тражи покретање поступка за оцену уставности и законитости и образлагање таквих захтева имају шири информативни домашај. Наиме, те напомене намењене су свим заинтересованим лицима са циљем да им олакшају обраћање, да послуже у процени да ли ће се уопште обратити овом суду (упознавањем са природом уставносудског спора и условима под којима Уставни суд може прихватити разматрање захтева за оцену) и како то могу учинити. Многе наведене информације за правнике се подразумевају, али другим заинтересованима најчешће нису познате, па су у тексту ближе појашњене.

Део текста који се односи на поступање, а посебно на одлучивање Уставног суда и дејство његових одлука, као и на начелна спорна правна питања у оквиру изабране уставносудске праксе, заснован је на предметима у којима је Уставни суд оцењивао уставност и законитост општих аката општина и градова. Овај део садржаја може бити посебно користан запосленима у органима јединица локалне самоуправе (ЈЛС), првенствено правницима, као подсетник на која питања би требало да обрате пажњу уколико је пред Уставним судом оспорен пропис или други општи акт локалне самоуправе, јер упућује на актуелне ставове Суда поводом најчешће оспораваних правних решења. Управо због тога што је тежиште на питањима од значаја за локалну самоуправу, избор уставносудске праксе не обухвата предмете у којима су оспорени закони и други републички општи акти и прописи и други општи акти територијалне аутономије, без обзира на то што је поступак пред Уставним судом уређен на исти начин.

Познавање приступа Уставног суда у тумачењу Устава и интерпретацији закона који су пред њим оспорени или у односу на које се тражи оцена законитости општих аката локалне самоуправе, нарочито локалних прописа, може допринети њиховој квалитетнијој изради, а тиме посредно и растерећењу Суда, који је само током 2023. године имао формираних 22.700 нових предмета из свих надлежности, а у раду 370 предмета нормативне контроле.[1]

1 Ближи подаци о раду Суда доступни су на званичној интернет страници Суда: *https://ustavni.sud.rs/rs*, која садржи и годишње прегледе рада Суда: *https://ustavni.sud.rs/upload/document/2023___20240403_135755.pdf*.

ШТА ВОДИЧ САДРЖИ

Први део ове публикације садржи осврт на основне појмове везане за начела заштите уставности и законитости, који су наведени ради подсећања на одредбе Устава којима се све чешће морамо враћати, као основу тумачења закона и полазишту у изради свих, па и локалних прописа и других општих аката. У том делу дат је сажето и уставни оквир нормативне контроле, који је у даљем тексту употпуњен садржајем везаним за појашњење одредаба закона којим је уређен уставносудски поступак.

Други део, поред подсећања на одговарајућим местима на релевантне одредбе Устава[2], Закона о Уставном суду[3] и Пословника о раду Уставног суда[4], садржи појашњења и примере из уставносудске праксе везане за различите процесне ситуације. Смисао њиховог навођења је отклањање недоумица везаних за питања из појединих фаза поступка пред Уставним судом и настојање да се ближим информацијама допринесе разумевању правила везаних за његово поступање. У тексту се, ради растерећења и лакшег праћења, за појам „оцене сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом" користи појам „оцена уставности и законитости".

Трећи део ове публикације садржи ужи избор примера из новије праксе Уставног суда. У тексту су наведени ставови овог суда у вези са карактеристичним групама спорних правних питања који се односе постојање правног основа и обим појединих овлашћења општина и градова, на надлежност органа за доношење прописа и других општих аката и поступак њиховог доношења, као и на питање објављивања општих аката и њиховог ступања на снагу. Како су то питања која се најчешће јављају, познавање уставносудске праксе може допринети јаснијем поимању значења одредаба Устава, као и закона које је Уставни суд наводио у образложењима својих одлука и у односу на које је вршио оцену општих аката јединица локалне самоуправе, што може бити корисно посебно запосленима у општинским и градским управама који раде на нормативно-правним пословима.

---

2 Устав Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021), Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије – Амандмани I–XXIX („Службени гласник РС", број 16/2022).

3 Закон о Уставном суду („Службени гласник РС", бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – Одлука УС, 40/2015, 103/2015, 10/2023 и 92/2023).

4 Пословник о раду Уставног суда („Службени гласник РС", број 103/2013).

Одлуке Уставног суда које се као примери наводе у тексту објављене су у „Службеном гласнику Републике Србије", а доступне су и на званичној интернет страници овог суда – у бази судске праксе. Карактеристичне процесне ситуације које су окончане доношењем закључака о одбацивању поднесака поменуте су без навођења података о конкретним предметима, јер се закључци Уставног суда не објављују, те интегрални текст није доступан. У изузетним случајевима, у електронској бази судске праксе, поред одлука, доступни су и поједини други акти којима је овај суд окончао предмете – решења о неприхватању или одбацивању иницијатива и малобројни закључци за које је сам Уставни суд оценио да их, због ширег значаја питања које је било покренуто у конкретном предмету, треба учинити доступним јавности.[5] Подаци за које се као извор наводе билтени судске праксе доступни су такође на званичној интернет страници овог суда, у делу „Судска пракса – Билтени".

5 Решење о неприхватању иницијативе ИУз-107/2011 од 24. новембра 2011. године („Службени гласник РС", број 98/2011), *у којем је Суд изнео правно схватање везано за питање судске заштите странке у случају „двоструког њутања управе"*;
Закључак о одбацивању предлога и иницијативе ИУо-74/2019 од 22. октобра 2020. године – *у предмету је оспорен План детаљне регулације за гондолу Калемегдан–Ушће, градске општине Стари град и Нови Београд* („Службени лист града Београда", број 65/2018) и др.

1. ЗАШТИТА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ

Уставом Републике Србије, као највишим правним актом (даље у тексту: Устав), одредбама члана 4. став 1. и 194. став 1, прокламовано је да је **правни поредак Републике Србије јединствен**.

Одредбама којима је ближе уређено начело уставности и законитости, Устав је уредио хијерархију, тј. међусобни однос општих правних аката.

Хијерархија домаћих и међународних општих правних аката утврђена је тако да сви закони и други општи акти морају бити сагласни са Уставом. Устав у одредбама члана 16. став 2. и члана 194. став 3. утврђује да су **општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије** и да се непосредно примењују, с тим да потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом. На тај начин, Уставом је успостављена супремација међународних општих аката у односу на закон. То даље значи да законодавац, приликом доношења закона, мора поштовати обавезе државе преузете међународним правним актима и то може бити предмет оцене уставности закона.

Хијерархија домаћих општих правних аката утврђена је одредбама члана 195. Устава. Према тим одредбама, **сви подзаконски** општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори **морају бити сагласни закону**.

Статути, одлуке и сви други општи акти **аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе** морају бити сагласни са законом, а сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима.

Начело јединства правног поретка, према ставу Уставног суда израженом у више одлука, налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа треба да се поштују и у посебним законима, осим ако је законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања. То значи да, према схватању Суда, начело јединства правног поретка не налаже само вертикалну усаглашеност нормативних решења, по принципу хијерархије општих правних аката, него и тзв. хоризонталну усклађеност, како одредбе општих аката исте правне снаге не би биле у колизији.

Начела уставности и законитости имају **материјалноправни и формалноправни аспект**. Материјалноправни аспект подразумева да је општи акт својим садржајем у складу са Уставом, законом, односно подзаконским општим актом, као и са потврђеним међународним уговором и општеприхваћеним правилима

међународног права, а формалноправни да је општи акт донео надлежни орган и то по прописаном поступку.

Старање о уставности и законитости је општа обавеза свих доносилаца правних аката у Републици Србији, а посебно органа законодавне, извршне и судске власти, других субјеката којима је поверено вршење јавних овлашћења и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Поред опште обавезе у погледу старања о уставности и законитости, Уставом је установљена и **институционална заштита**, **која је поверена Уставном суду, као самосталном и независном органу** који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе.[6] Иако се, уклањајући из правног поретка законске одредбе, понаша као „негативни законодавац", Уставни суд није део законодавне власти. С друге стране, иако је установљен и обликован као „суд", Уставни суд није ни део судске власти, односно правосудног система. Будући да не припада ниједној од три гране власти, често се назива и четвртом граном власти. „Доктрина о материјалној супрематији легислативе над егзекутивом и јудикатуром умногоме је ублажена после успостављања уставносудске заштите, јер сада државни органи имају могућност да оспоре уставност закона пред уставним судом и тако доведу до његовог касирања."[7]

Основни смисао начела заштите уставности и законитости јесте да се обезбеди ред и усаглашеност (унутрашња хармонија) међу огромним бројем правила којима се уређује поступање органа јавне власти и понашање грађана и правних лица, полазећи од вредности прокламованих начелима Устава, као највишег правног акта. Улога Уставног суда у томе јесте управо да очува уставне вредности тако што ће из правног поретка уклонити оне опште акте (у другим поступцима из оквира својих надлежности и појединачне акте, нарочито у поступку по уставној жалби и др.) којима се нарушавају захтеви постављени начелима и другим одредбама Устава и зајемчена људска права и слободе. На тај начин, Уставни суд се стара и о извршавању међународних обавеза које је Република Србија преузела, међу којима је и обавеза коју је нагласио Европски суд за људска права у Стразбуру (даље у тексту: Европски суд), наводећи да „императив одржавања легитимног поверења грађана у државу и право које она ствара, својствен владавини права, захтева од власти да елиминишу дисфункционалне одредбе из правног поретка и исправе ванправну праксу."[8]

Нормативна или, како се другачије назива, **апстрактна контрола општих правних аката** јесте спор у којем суд решава о уставности или законитости општег акта независно од било којег конкретног спора или неког другог поступка пред органима јавне власти. У том поступку Уставни суд врши оцену формалне и материјалне уставности закона, односно законитости других општих аката, као и њихову усклађеност са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним

6 Устав Републике Србије, члан 166. став 1.

7 Јелена Манић Петрониколос, Биљана Леденичан, Наташа Димитријевић, Јелена Поповић, Јелена Глишић: „Номотехника и правничко расуђивање", Програм Уједињених нација за развој у Србији и Правни факултет Универзитета у Београду, 2018 , стр. 11.

8 Из пресуде Европског суда за људска права *Broniowski protiv Poljske* од 22.јуна 2004. (представка број 31443/96).

правилима међународног права. То је само једна од великог броја надлежности Уставног суда утврђених Уставом из 2006. године, а ближе уређених Законом о Уставном суду.

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,
- статути и други општи акти органа аутономних покрајина,
- статути и други општи акти јединица локалне самоуправе,
- општи акти политичких странака, синдиката и удружења грађана,
- општи акти организација којима је поверено вршење јавних овлашћења,
- статути и други општи акти привредних друштава и установа,
- општи правни акти комора и других удружења,
- општи акти фондова и других асоцијација,
- колективни уговори и др.

Под нормативном контролом претежно се подразумева **накнадна контрола** општих правних аката након њиховог ступања на снагу (контрола *a posteriori*), као примарна и преовлађујућа у односу на **претходну контролу** (контролу *a priori*), коју Уставни суд може вршити у односу на закон пре него што буде проглашен, објављен и ступи на снагу.

Нормативну контролу општих правних аката Уставни суд Републике Србије, као један од најстаријих уставних судова, врши већ дуже од шест деценија. У том раздобљу, његовим поступањем из правног поретка је уклоњен велики број одредаба закона и других општих аката које нису биле сагласне са Уставом, а посебно одредаба општих аката јединица локалне самоуправе које нису биле у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом. Временом, укупан број предмета пред Уставним судом је растао у домену нормативне контроле, а у последњих неколико година нарочито је растао број уставних жалби којима се штите појединачна људска права и слободе зајемчене Уставом.

Приступ Уставном суду је слободан у смислу да му се иницијативом за покретање поступка за оцену уставности и/или законитости општих аката могу обраћати сва физичка лица држављани Републике Србије, као и правна лица са седиштем на територији Републике Србије[9]. Омогућавање подношења тзв. лаичких

9 Видети члан 168. ст. 1. и 2. Устава и Одлуку Уставног суда број ИУ-166/2005 од 25. 12. 2008. године, објављену у „Службеном гласнику РС", број 17/2009, којом је одбијен предлог за оцену уставности Закона о приватизацији („Службени гласник РС", бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005 и 123/2007) и наведен став Уставног суда да страна правна и физичка лица немају уставну легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије, већ се заштита њихових права и интереса остварује у поступку по уставној жалби.

поднесака као последицу има велики број предмета у којима нису испуњене процесне претпоставке за поступање Суда (неблаговремени или неуредни поднесци, без основних података о општем акту који се оспорава, без навођења уставноправних разлога и других обавезних елемената поднеска). У том смислу су илустративни примери иницијатива којима се тражи покретање поступка за „оцену законитости закона" или за „утврђивање да општи акт јесте сагласан са законом", затим за „оцену законитости Закључка Уставног суда о одбацивању иницијативе", као и пример предлога којим доносилац општег акта тражи оцену сопственог акта и сл.

Међу предметима нормативне контроле већ низ година је велики број оних у којима се оспоравају прописи и други општи акти у целини или поједине одредбе општих аката које доносе органи јединица локалне самоуправе. Иако је међу њима значајан број мериторно решених предмета и то одлуком којом се утврђује несагласност оспореног акта са законом, односно Уставом, још увек је највећи број оних који се окончавају одбачајем иницијатива па и предлога због процесних недостатака.

Због тога је важно указати на неке појединости у смислу процесних ситуација које су прописане Законом о Уставном суду и Пословником о раду Уставног суда, као и на неке које су временом проистекле из уставносудске праксе, а посебно на ставове Уставног суда везане за поједина правна питања од ширег значаја.

2. ПОСТУПАК НОРМАТИВНЕ КОНТРОЛЕ ОПШТИХ АКАТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Уређење Уставног суда, поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређени су Законом о Уставном суду и Пословником о раду Уставног суда (даље у тексту и: Пословник).

Познавање нормативних решења садржаних у наведеним актима и уставносудске праксе у великој мери може олакшати сваком учеснику у поступку пред Уставним судом, пре свега, да определи свој захтев, а затим и да активно учествује у поступку када Суд то затражи.

2.1. Предмет оцене у поступку нормативне контроле

Предмет оцене уставности и/или законитости је **општи правни акт**, односно акт којим се на апстрактан начин уређује одређено питање. Такав акт обавезује неодређени круг лица на прописано понашање, он има опште обавезујући карактер и мора бити доступан свима, те мора бити на одговарајући начин објављен, по правилу у службеном гласилу (изузетак су поједине врсте организационих аката, који могу бити објављени и на други начин).

Кад је реч о **општим актима јединица локалне самоуправе**, предмет оцене могу бити:

- статут,
- прописи, тј. општи акти којима се уређују питања из појединих области из надлежности локалне самоуправе,
- пословници о раду органа ЈЛС,
- колективни уговори које закључују ЈЛС,
- организациони акти
- и други општи акти (даље у тексту: општи акт)[10], који су општи по својој форми и по садржини.

10 О врстама општих правних аката које доносе ЈЛС, поступку њихове израде и садржају видети шире у Приручнику за израду прописа локалне самоуправе, СКГО, 2019.

Међутим, понекад се у пракси одступа од номотехничких правила, па се одлуком називају појединачни, конкретни акти и обрнуто – у форми закључка, решења и сл. уређују се на општи начин поједина питања. Због тога се намеће потреба да Суд у сваком конкретном предмету размотри садржину оспореног акта, без обзира на његов назив, и оцени да ли оспорени акт по својој садржини има карактер општег акта. Имајући то у виду, Суд је у већем броју предмета изразио став да, **без обзира на форму у којој је донет, акт има карактер општег акта уколико на општи начин уређује одређене односе**. Поједини примери аката који по својој правној форми **нису** општи акти, а били су предмет оцене од стране Суда, доступни су у бази судске праксе[11]. Изузетак који је Уставни суд и формално прецизирао ставом заузетим 2014. године односи се на правну природу акта Владе о распуштању скупштине ЈЛС.[12] Иако Влада у таквој ситуацији доноси одлуку, према ставу Суда, **акт Владе о распуштању скупштине ЈЛС је општи правни акт** и за оцену његове сагласности са Уставом и законом надлежан је Уставни суд, сагласно члану 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава Републике Србије. У поступку нормативне контроле таквог акта Владе, који је по својој природи хитан, Суд обавезно утврђује испуњеност уставних и законских услова за распуштање скупштине ЈЛС, као и чињеничну основу за своју одлуку. Уколико оцени да би извршењем акта Владе о распуштању скупштине ЈЛС наступиле неотклоњиве штетне последице, Уставни суд одлучује о доношењу привремене мере, независно од тога да ли је та мера захтевана или не.

Важно је напоменути да **оцена целисходности номотехничког обликовања појединих решења и њиховог правнотехничког извођења не подлеже уставносудској контроли**.

Иницијативама и предлозима по правилу се тражи оцена уставности и законитости одредаба основног текста општег акта или његових измена и допуна. Међутим, у уставносудској пракси има примера да се оспорава и **пречишћени текст**[13], односно од Суда тражи интервенција у односу на једну или више одредаба садржаних у пречишћеном тексту.

У вези са тим, треба разликовати пречишћени текст општег акта од одлуке којом се само утврђује, тј. усваја пречишћени текст.

---

11 **Одлука IУо-1177/2010** од 23. 2. 2012. године („Службени гласник РС”, број 83/2012) – *предмет оцене је био Закључак Владе* (*Уставни суд је оценио да оспорени закључак садржи правне норме којима се на општи начин уређују одређени односи, те да, без обзира на форму у којој је донет и чињеницу да није објављен у службеном гласилу, представља општи правни акт који подлеже оцени уставности и законитости у смислу члана 167. Устава*); **Одлука IУл-29/2009** од 9. 12. 2010. године („Службени гласник РС”, број 2/2011) – *предмет оцене је била Методологија за утврђивање трошкова прикључка грејних инсталација објекта тарифног купца топлотне енергије на систем даљинског грејања*; **Одлука IУп-153/2008** од 19. 6. 2012. („Службени гласник РС”, број 69/2012) – *предмет оцене био је оснивачки акт*; **Одлука IУл-324/2009** од 13. 6. 2012. године („Службени гласник РС”, број 68/2012) – *предмет оцене била је одлука ЈЛС о изузимању од откупа стамбених зграда;* **Одлука IУо-53/2023** од 7. 3. 2024. године („Службени гласник РС”, број 31/2024) – *предмет оцене био је Закључак Градског већа*.

12 Видети: *https://ustavni.sud.rs/upload/document/stavovi_ustavnog_suda_o_pravnoj_prirodi_akta_vlade.pdf*.

13 Детаљније о пречишћеном тексту видети: Практикум за израду пречишћеног текста и аутентичног тумачења, СКГО 2024.

Наиме, према оцени Уставног суда, пречишћени текст је редакцијско-техничко и помоћно средство за примену прописа, јер представља скуп важећих, раније донетих одредаба истог прописа (основног текста и свих измена и допуна), те **он не ступа на снагу** (јер су све одредбе које садржи већ раније ступиле на снагу), **али се објављује** како би свима био доступан и како би сви лакше могли да разумеју и користе одређени пропис или други општи акт. То значи да **пречишћени текст, сам по себи, није општи правни акт**, те не подлеже самостално оцени уставности и законитости коју врши Уставни суд, већ када се поднетом иницијативом/предлогом оспорава пречишћени текст општег акта, оцена Суда ће, као оспорени акт, обухватити основни текст и све измене и допуне извршене до утврђивања и објављивања пречишћеног текста, а инкорпориране у тај текст.

С друге стране, **одлука којом се усваја, односно утврђује пречишћени текст**, иако је по форми општи акт, по својој суштини је **акт декларативног карактера**, којим се само констатује да је сачињен и од стране доносиоца усвојен коначан пречишћени текст основног општег правног акта заједно са његовим изменама и допунама. Таква одлука се објављује заједно са пречишћеним текстом, али не ступа на снагу и сама по себи не може бити предмет оцене у поступку пред Уставним судом. Уколико таква одлука садржи одредбу о ступању на снагу и таква одредба буде оспорена пред Уставним судом, Суд ће иницијативу одбацити.[14]

Неопходно је увек посебно нагласити значај правног умећа при изради пречишћеног текста. Наиме, пречишћени текст мора бити правно перфектно сачињен, тј. одредбе основног текста и каснијих измена и допуна морају бити веродостојно унете у пречишћен текст (без било какве интервенције у погледу систематике и нумерације одредаба), јер само као такав он може бити ваљано коришћен у примени, па и у поступку пред Уставним судом.

У пракси се наметнуло и питање може ли се пред Уставним судом оспоравати **аутентично тумачење**.[15]

У вези са карактером аутентичног тумачења, Суд је у више предмета закључцима одбацио иницијативе за оцену уставности и законитости аутентичног тумачења, полазећи од става да питања везана за објашњење примене одредаба општих аката, укључујући и аутентично тумачење, излазе из оквира надлежности Уставног суда. Наиме, Суд је пошао од становишта да аутентично тумачење, по својој природи и карактеру, **није нови пропис и није самосталан акт**. Њиме се не може мењати постојећи пропис, већ се њиме само прецизира и објашњава важећа норма која није јасна или није довољно јасна, због чега настају или могу настати одређене тешкоће у њеној примени. Да би се такве недоумице отклониле аутентичним тумачењем се прецизира њено значење, што подразумева да је такво тумачење везано за одређену норму коју тумачи, односно да је њен саставни део у садржинском смислу и да има исту правну снагу. Аутентичним тумачењем се правној норми даје онај смисао

14 Одлука ИУо-899/2012 од 5. 2. 2015. године („Службени гласник РС", број 61/2015).

15 Детаљније о аутентичном тумачењу видети: Практикум за израду пречишћеног текста и аутентичног тумачења, СКГО 2024.

и значење које је доносилац имао у виду приликом њеног доношења. **За разлику од норме коју тумачи, аутентично тумачење увек има повратно дејство** јер, иако је донето касније, правно обавезује од ступања на снагу норме за коју је везано. То даље значи да аутентично тумачење није нов пропис и њиме се не сме мењати садржина постојеће норме. Међутим, како се у пракси дешавају одступања од овог правног правила, те је могуће да се аутентичним тумачењем измени и садржина основне норме за коју је оно везано, у уставносудској пракси има примера да се Суд упуштао и у оцену уставности аутентичног тумачења.[16]

У случају када је пред Судом оспорена норма за коју је донето аутентично тумачење, односно за коју је оно везано, уколико Суд утврди њену несагласност са законом односно Уставом и она престане да важи, последично престаје да важи и аутентично тумачење.

Предмет оспоравања могу бити и **колективни уговори** у чијем закључивању учествују органи ЈЛС.[17]

Везани акти се такође срећу међу оспораваним актима у предметима нормативне контроле. Акт којим се даје сагласност на неки други акт, по својој садржини, није општи правни акт, већ има значење тзв. везаног акта, јер дели правну судбину другог акта поводом којег се доноси. Најчешће су то сагласности на одредбе статута ЈЛС (којима се утврђује празник), на акте о одређивању назива улица и других делова насељених места, на акте о додели звања „почасни грађанин", акте који се прибављају у поступку израде планских аката ЈЛС и друге. Такви везани акти представљају формалноправни елемент законитости одредбе, односно акта на који се сагласност даје. То значи да се у поступку пред Уставним судом **не може оспоравати везани акт самостално**. По мишљењу Суда, за оцену законитости тзв. везаног акта, као претходно, поставља се питање оцене законитости акта на који се сагласност даје. Уколико подносилац иницијативе односно предлога оспорава једино законитост акта о давању сагласности, а не и акта на који је оспореним решењем сагласност дата, не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање Суда.

Једно од питања које се може поставити поводом прибављања сагласности као везаног акта јесте да ли је она прописана као претходна или накнадна. Уколико је овај елемент изричито дефинисан, као у случају обавезе прибављања претходне сагласности на одлуку из члана 93. став 1. Закона о локалној самоуправи, доносилац је дужан да пре доношења одлуке (тиме и пре њеног објављивања) прибави сагласност надлежног министарства. Уколико сагласност не затражи у тој фази поступка, с обзиром на то да је у питању везани акт условљен претходном сагласношћу, поступак доношења одлуке може бити оспорен пред Уставним судом.

16 Одлука ИУ-458/1986 од 21. 1. 1988. године („Службени гласник СРС", број 10/1988);
Одлука ИУ-69/95 од 9. 11. 1995. године („Службени гласник РС", број 1/1996) – *оспореним аутентичним тумачењем измењен је Детаљни урбанистички план, што, без обзира на обим и значај измена, тај акт чини незаконитим, па је Суд оценио да има основа за интервенцију.*

17 Одлука ИУо-217/2008 од 7. 7. 2011. године („Службени гласник РС", број 79/2011);
Одлука ИУо-246/2011 од 22. 3. 2012. године („Службени гласник РС", број 38/2012).

Пред Уставним судом може бити оспорена:

- **материјалноправна законитост општег акта** и
- **формалноправна законитост општег акта**, која укључује
  - а) **надлежност** ЈЛС за уређивање одређеног питања или овлашћење конкретног органа ЈЛС за доношење одређеног општег акта, као и
  - б) **поступак доношења** општег акта, уколико није испоштована прописана процедура за његово доношење (нису прибављени везани акти[18], није организован јавни увид или други прописани облик упознавања јавности и изјашњавања и сл.).

Оцена законитости материјалноправних одредаба општег акта врши се у односу на закон који је на снази.

Уколико се предлогом или иницијативом захтева оцена сагласности општег акта са републичким прописом донетим за извршавање закона или са другим општим актом који је био основ за доношење оспореног општег акта, Уставни суд оцењује сагласност оспореног општег акта са општим актом у односу на који се тражи оцена, ако сматра да је тај виши акт сагласан закону.[19]

Такође, према[20] „прецизираним и усклађеним ставовима Суда:

1) Уставни суд ће решењем обуставити поступак због недостатка процесних претпоставки за оцену сагласности општег акта који је престао да важи са законом и републичким прописом који је престао да важи у случајевима када је поступак покренут предлогом овлашћеног предлагача или решењем Суда.

Уставни суд ће закључком одбацити иницијативу за покретање поступка за оцену сагласности општег акта који је престао да важи са законом и другим републичким прописом који је престао да важи.

[...]

3) Уставни суд ће утврдити незаконитост општег акта који је престао да важи у односу на закон који је престао да важи, под условом да у тој области није донет нови закон и да нису отклоњене последице незаконитости које је оспорени акт произвео у време важења.

Приликом оцене законитости општег акта из става 1. вршиће се оцена уставности одредаба закона из става 1. на основу кога је општи акт донет."

У вези са оспоравањем поступка доношења општег акта, Суд има устаљену праксу примене раније заузетог става: у уставносудском поступку **оцена законитости поступка доношења општег акта може се вршити само у односу на закон који је представљао правни основ за његово доношење под условом да је на правној снази,** дакле под условом да није престао да важи. Уколико се

18 Одлука ИУо-24/2016 од 19. 7. 2017. године („Службени гласник РС", број 104/2017) – *прибављање мишљења синдиката у поступку утврђивања минимума процеса рада у случају штрајка.*

19 Став Суда утврђен 17. јуна 2009. године.

20 ОЦЕНА ЗАКОНИТОСТИ ОПШТЕГ АКТА КОЈИ ЈЕ ПРЕСТАО ДА ВАЖИ СА ЗАКОНОМ КОЈИ ЈЕ ПРЕСТАО ДА ВАЖИ – прецизирање и усклађивање досадашњих ставова (3. април и 26. јун 1997. и 13. фебруар 2003. године), *https://ustavni.sud.rs/rs*.

тражи оцена законитости поступка доношења општег акта донетог на основу закона који је у међувремену престао да важи, Суд ће одбацити предлог односно иницијативу због непостојања процесних претпоставки за покретање поступка.

У том смислу треба посебно појаснити предмет оцене код планских аката.

Плански документи[21] не садрже опште правне норме којима се на општи начин и у односу на неодређени број случајева уређују правни односи, те стога, према дугогодишњој пракси и ставу који је Суд заузео, Уставни суд није надлежан да у поступку оцене уставности и законитости цени садржину ових аката (терминолошку усклађеност оспореног акта са појмовима у закону, проверу оправданости конкретних планских решења, нити међусобну усклађеност планских докумената). Предмет оцене у поступку пред Уставним судом може бити само испитивање **формалноправног аспекта законитости**, односно да ли је плански документ донет од стране надлежног органа, као и законитости поступка у коме је одређени плански документ донет[22], док је провера целисходности и оправданости планских решења и провера усклађености плана са плановима ширег подручја Законом поверена стручном телу – комисији за планове. Суд често напомиње да планска документа, пре излагања на јавни увид, подлежу стручној контроли, која, сагласно Закону о планирању и изградњи, обухвата проверу усклађености планског документа са планским документима ширег подручја, одлуком о изради, тим законом, стандардима и нормативима, као и проверу оправданости планског решења, а да стручну контролу врши комисија коју образује надлежни орган ЈЛС. ЈЛС, односно носилац израде планског документа има обавезу да у поступку израде, поред услова који су по процени доносиоца плана потребни за уређење простора према специфичностима и потребама насеља, прибави и услове од надлежних органа који, у складу са посебним прописима, утврђују услове за планирање и уређење простора. Стога, уколико у поступку израде плана нису прибављени сви прописани услови за заштиту и уређење простора које издају надлежни органи, посебне организације и имаоци јавних овлашћења, накнадним прибављањем таквих услова (тј. услова који не зависе од процене доносиоца плана), у поступку израде измена и допуна планског документа не може се „отклонити неправилност" учињена у поступку израде плана који се мења.[23] Уставни суд је, такође, у досадашњој пракси истицао да није надлежан да одлучује о питањима која се односе на састав, избор и начин рада комисије за планове.

У уставносудској пракси прихваћено је становиште да у предметима у којима је тражена оцена **и материјалноправне и формалноправне законитости**, уколико оцени да оспорени општи акт у формалном смислу није у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом (јер га је донео ненадлежни орган или је донет у поступку који није спроведен сагласно закону), Суд неће вршити оцену

21 Закључак ИУо-74/2019 од 22. 10. 2020. године објављен на сајту Уставног суда.

22 Одлука ИУо-170/2020 од 10. 3. 2022. године („Службени гласник РС", број 48/2022).

23 Одлука ИУо-81/2020 од 19. 1. 2023. године („Службени гласник РС", број 59/2023).

оспорених материјалноправних одредаба општег акта[24], него ће утврдити престанак важења акта у целини.[25]

На овом месту треба указати на још један новији, битан елемент уставносудске оцене у поступку апстрактне контроле.

У периоду након приступања Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода[26], (даље у тексту: Европска конвенција)[27], под утицајем праксе Европског суда, Уставни суд је почео да цени сагласност нормативних, првенствено законодавних решења не само у материјалноправном и формалноправном смислу, него и са становишта **квалитета норми** и своју оцену заснива у односу на Устав, али и у односу на поменути потврђени међународни уговор.

Под утицајем обавезујућег конвенцијског права, Уставни суд је у више својих одлука изнео став да начело владавине права не поставља само захтев за повиновањем власти Уставу и закону, већ поставља пред законодавну власт захтеве који се тичу квалитета закона[28], и то:

- закон мора бити **јасно и разумљиво обликован** како би свима омогућио одређивање сопственог понашања према последицама које су једнако прописане за све, као и **свима доступан** јавним објављивањем или на неки други начин предвиђен тим прописом,
- истовремено, закон мора са задовољавајућом јасноћом **означити и обим дискреционе власти** (*орīана који īа īримењује*) и одредити, ограничити начин њене примене, што је други аспект квалитета прописа, једнако важан.

Овај захтев Уставног суда није упућен само законодавној власти, већ свим јавноправним субјектима – доносиоцима општих аката, па и ЈЛС.

У светлу наведених стандарда, Уставни суд је у више предмета разматрао испуњеност захтева у том погледу. Тако је, примера ради, оценио да одредбе садржане у оспореном члану 19. Закона о управним споровима, иако недовољно прецизне, уставноправно нису спорне, те да из тих разлога нема основа за покретање поступка за утврђивање њихове несагласности са Уставом[29]. Насупрот томе, у предмету у којем су биле оспорене одредбе Закона о парничном поступку, Суд је закључио, с обзиром на то да садржина одредаба чл. 495. и 496. Закона није довољно јасна, доступна и приступачна већини грађана, да ове одредбе нису на уставноправно прихватљив начин прилагођене грађанима, па су стога уставноправно

24 Одлука ИУо-306/2009 од 9. 9. 2010. године („Службени гласник РС”, број 86/2010).

25 Одлука ИУо-53/2023 од 7. 3. 2024. године („Службени гласник РС”, број 31/2024); Одлука ИУо-271/2018 од 19. 11. 2020. године („Службени гласник РС”, број 3/2021).

26 Као и у складу са изменама предвиђеним Протоколима 11, 14 и 15 и с Протоколима 1, 4, 6, 7, 12, 13 и 16.

27 Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори”, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 и „Службени гласник РС”, бр. 12/2010 и 10/2015).

28 Видети: одлуке ИУз-299/2011 од 17. 1. 2013. године („Службени гласник РС”, бр. 23/2013) и ИУз-53/2006 од 19. 6. 2012. године („Службени гласник РС”, број 120/2012).

29 Решење ИУз-107/2011 од 24. 11. 2011. године („Службени гласник РС”, број 98/2011).

спорне с аспекта њихове јасноће, доступности и прихватљивости, а тиме и несагласне са Уставом и потврђеним међународним уговором.[30]

2.2. Поднесци којима се покреће поступак

Иницијални акти којима се од Уставног суда тражи оцена уставности и законитости јесу **предлог** и **иницијатива**.

Према одредбама члана 168. Устава, поступак за оцену уставности и законитости могу да **покрену** државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика.[31] Поступак може да покрене и Уставни суд самостално, на основу одлуке коју доноси двотрећинском већином гласова свих судија.[32] Уставни суд то ретко чини, у досадашњој пракси углавном у предметима у којима су оспорене одредбе закона, а ређе поводом општих аката ЈЛС[33].

Према одредби става 2. наведеног члана Устава, свако правно или физичко лице има право на **иницијативу за покретање** поступка за оцену уставности и законитости.

Треба напоменути да се иницијални поднесак може поднети без пуномоћника и без доказа о постојању правног интереса, што је обавезни услов у оваквим поступцима пред појединим другим уставним судовима.

У вези са питањем активне легитимације – овлашћењем за покретање поступка за оцену уставности и законитости пред Уставним судом, ипак постоји извесно ограничење. Наиме, као што је већ поменуто, Суд је 2008. године **први пут заузео став**[34] да **страна правна и физичка** лица немају уставну легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије, већ се заштита њихових права и интереса остварује у поступку по уставној жалби. Према поменутом ставу, право правних и физичких лица да на основу члана 168. став 2. Устава иницирају покретање поступка за оцену уставности и законитости прописа Републике Србије резервисано је искључиво за правна лица уписана у регистар привредних субјеката у Републици Србији, односно за физичка лица која су држављани Републике Србије[35]. Стога страна правна и физичка лица, по оцени Суда, немају уставну легитимацију

30 Одлука ИУз-51/2012 од 23. 5. 2013. године („Службени гласник РС”, број 49/2013).

31 У досадашњој уставносудској пракси, као предлагачи у појединим предметима у којима су оспорени општи акти ЈЛС, била су и ресорно надлежна министарства, Повереник за заштиту равноправности, Повереник за заштиту права грађана, Прекршајни суд...

32 Закон о Уставном суду, члан 50. став 2.

33 Решење ИУо-1501/2010 од 27. 6. 2013. године и Решење ИУо-318/2011 од 9. 4. 2015. године.

34 Одлука ИУ-166/2005 од 25. 12. 2008. године донета у поступку оцене уставности Закона о приватизацији („Службени гласник РС”, број 17/2009).

35 У предмету у којем је подносилац иницијативе у току поступка пред Уставним судом стекао статус страног правног лица и тиме изгубио уставну легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије Уставни суд је оценио да су престале да постоје процесне претпоставке за даље вођење поступка, те је иницијативу закључком одбацио.

за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије, по било ком основу. Заштита права и интереса страних лица остварује се у поступку по уставној жалби, у оквиру којег та лица могу истаћи да су им Уставом зајемчена права повређена применом неуставних одредаба закона Републике Србије. У том случају ће питање оцене уставности закона на основу ког су донети појединачни акти који су предмет оспоравања уставне жалбе представљати претходно питање, од чијег решавања ће зависити основаност уставне жалбе. Исти став односи се и на предмете у којима су оспорени други општи акти, па и општи акти ЈЛС.

Питање статуса **ЈЛС као овлашћеног предлагача** пред Уставним судом, који оне имају на основу Устава, ближе је уређено Законом о локалној самоуправи.[36] Наведеним законом прописано је да је статут највиши правни акт ЈЛС и да се **статутом** нарочито, поред других питања која се уређују, **одређује орган овлашћен за покретање поступка пред Уставним судом** (члан 11).

Поменутим законом (одредбама члана 76. ст. 2–4) прописано је и да ће орган одређен статутом општине односно града покренути поступак за **оцену уставности и законитости општег акта месне заједнице** пред Уставним судом ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом или законом. Орган одређен статутом општине односно града дужан је да обустави од извршења општи акт месне заједнице за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу објављивањем у локалном службеном гласилу. Решење о обустави од извршења престаје да важи ако орган одређен статутом општине односно града у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.

Влада, надлежно министарство и надлежни орган територијалне аутономије имају статус овлашћеног предлагача пред Уставним судом.

Органи Републике и територијалне аутономије, у вршењу својих надлежности, сходно Закону о локалној самоуправи, обавештавају органе и службе јединице локалне самоуправе, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, **о заштити уставности и законитости**, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе (члан 80. став 1. тачка 1).

Влада је, у складу са Законом о локалној самоуправи, дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије". Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта (члан 81. ст. 1. и 2).

Надлежно министарство, сагласно истом закону, **покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта**

36 Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон).

јединице локалне самоуправе пред Уставним судом ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, законом или другим републичким прописом. **Надлежни орган територијалне аутономије** покренуће поступак из става 1. овог члана ако сматра да акт није у сагласности са покрајинским прописом (члан 82. ст. 1. и 2).

Законом о локалној самоуправи је у посебном поглављу, којим је уређено питање заштите локалне самоуправе, прописано да **орган одређен статутом јединице локалне самоуправе** може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу (члан 95). ЈЛС има још једно правно средство за заштиту својих надлежности, а то је право жалбе Уставном суду, коју може изјавити орган одређен такође статутом ЈЛС ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе (члан 96).

Такође, **савет за међунационалне односе**, који се оснива у национално мешовитим ЈЛС, као самостално радно тело које чине представници српског народа и националних мањина, у складу са законом и статутом, има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине ЈЛС ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе, као и право да под истим условима пред Управним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом јединице локалне самоуправе (члан 98. став 12).

Наведеним одредбама Закона о локалној самоуправи уређено је питање које се односи на покретање поступка за оцену сагласности општих аката ЈЛС са Уставом и законом, дакле у поступку пред Уставним судом.

Одредбама члана 83. Закона о локалној самоуправи уређено је питање надлежности за оцену **„статутарности"**, тј. **сагласности општих аката ЈЛС са статутом ЈЛС**. Према законском решењу, кад министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије сматра да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, указаће на то скупштини јединице локалне самоуправе ради предузимања одговарајућих мера. Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред **Управним судом** и истовремено ће предложити Влади да обустави од извршења предметни акт до одлуке Управног суда (члан 83. ст. 1. и 2).[37]

37 У предмету ИУо-165/2020 Уставни суд је засновао надлежност са становишта оцене уставности, како је иницијативом тражено, и Одлуком од 18. 11. 2021. године („Службени гласник РС", број 2/2022) утврдио да је оспореним одредбама одлуке скупштине ЈЛС и пословника скупштине ЈЛС (којима је одлучивање о додели јавних признања пренето на стално скупштинско радно тело), ово **питање уређено противно одредби статута ЈЛС**, **што наведене одредбе оспорених аката чини несагласним са Законом о локалној самоуправи, а последично и са одредбама члана 195. ст. 2. и 3. Устава**, којима је утврђено да сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом и њиховим статутима.

2.2.1. Предаја поднеска

Поднесци упућени Уставном суду предају се:
- преко поште или непосредно у писарници Суда,
- у три примерка, заједно са свим прилозима

и морају бити потписани.

Поднесци не могу бити изјављени усмено, на записник код Уставног суда.

Поднесак се сматра поднетим оног дана када је предат Уставном суду, а ако је упућен преко поште препоручено, дан предаје пошти сматра се даном предаје Суду.

Поднесци којима се тражи покретање (иницијативе) или којима се покреће поступак (предлози) за оцену уставности и законитости општих аката ЈЛС, као и других општих аката, приликом предаје, односно пријема преко поште евидентирају се по редоследу приспећа, према астрономском рачунању времена. Предмети у којима се тражи **оцена општих аката ЈЛС** означавају се класификационом ознаком **IУо** (римско „I" ћирилично „У" и мало слово „о").

Сви поднесци могу бити изјављени и **преко пуномоћника**, али то **није обавезно**, као што је већ напоменуто.

Електронска пошта, писмена достављена телефаксом и телеграми упућени Уставном суду не сматрају се поднесцима којима се покреће поступак односно иницира покретање поступка пред Уставним судом.

Прибављање обавештења о току поступка по поднетим предлозима и иницијативама врши се у писарници Уставног суда, а увид у списе предмета и препис списа врши се на писмени захтев учесника у поступку, такође у писарници Уставног суда, у време које одреди секретар Уставног суда.[38] Уколико је поднесак достављен поштом, информација о броју предмета који је по том поднеску формиран (под којим су предлог, односно иницијатива заведени), може се добити телефоном који је наведен на сајту Суда.

У поступку пред Уставним судом **не плаћа се такса**, што значи да се не плаћа ни за подношење иницијативе или предлога.

Учесници у поступку пред Уставним судом **сносе своје трошкове** ако Суд не одреди друкчије. Уставни суд може накнадити трошкове другим позваним лицима и одредити накнаду за њихово учешће у поступку.[39]

38 У припреми је сервис који ће омогућити увид у стање предмета Уставног суда преко интернета (детаљније обавештење видети на сајту Уставног суда).

39 Закон о Уставном суду, члан 6. (*одредба о накнади позваним лицима примењује се у ситуацијама када се у предметима, поводом сложених уставноправних питања која се покрену у току поступка, позивају стручњаци из појединих области, ради учешћа у расправи*).

2.2.2. Садржина поднеска

Иницијални акти којима се од Уставног суда тражи оцена уставности и законитости јесу **предлог** и **иницијатива**, као што је већ поменуто. Предлог могу поднети овлашћени предлагачи, а иницијативу физичка лица која су држављани Републике Србије и правна лица уписана у регистар привредних субјеката у Републици Србији.

Без обзира на то ко је подносилац, поднесци морају бити ваљано састављени. Садржина иницијалних поднесака у поступку нормативне контроле прописана је Законом.

Предлог за утврђивање неуставности или незаконитости, односно иницијатива за покретање поступка за оцену уставности или законитости садржи: назив општег акта чија се уставност или законитост оспорава; назив и број службеног гласила у коме је општи акт објављен, ако је објављивање извршено у службеном гласилу; ознаку одредбе или одредаба општег акта чија уставност или законитост се оспорава; одредбе Устава или закона[40] у односу на које се оспорава уставност или законитост општег акта; разлоге оспоравања и друге податке од значаја за оцењивање уставности или законитости оспореног општег акта; предлог односно захтев како да се одлучи; податке о предлагачу, односно подносиоцу иницијативе; потпис предлагача односно подносиоца иницијативе. Ако општи акт чија се уставност или законитост оспорава није објављен у службеном гласилу, уз предлог се прилаже и оверени препис тог акта.[41]

Дакле, веома је важно да се захтев (предлог или иницијатива) за оцену прецизира и доведе у везу са релевантним одредбама закона или Устава у односу на које се тражи оцена.

Такође је важно овде још једном напоменути да **предлог који подноси ЈЛС као** овлашћени предлагач може поднети **само орган овлашћен статутом** и мора бити **потписан од стране овлашћеног лица**.

Поднеском може бити оспорен један или више **важећих општих аката**, акт у целини, једна или више одредаба или само део одредбе општег акта.

Уставом је утврђено да Уставни суд може оценити сагласност закона и других општих аката са Уставом, општих аката са законом **и по престанку њиховог важења**, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од шест месеци по престанку њиховог важења.[42] Дакле, уколико су иницијатива и предлог за оцену општег акта поднети у року од шест месеци од престанка важења акта који

40 Одлука IУо-47/2016 од 22. 11. 2018. године („Службени гласник РС", број 103/2018): *„Уставни суд је утврдио да се иницијативом само формално тражи покретање поступка за оцену уставности основног текста Одлуке ..., с обзиром на то да се наводи и разлози оспоравања из иницијативе заправо не односе на одредбе Устава са којима би евентуално Одлука била несагласна већ се, напротив, њима доводи у питање искључиво законитост поступка доношења наведене Одлуке ... Уставни суд је по иницијативи поступао као по захтеву за оцену законитости Одлуке."*

41 Закон о Уставном суду, члан 51. ст. 1. и 2.

42 Устав Републике Србије, члан 168. став 5.

се оспорава, сматраће се благовременима. Међутим, како се **оцена уставности и законитости врши у односу на важећи Устав и позитивно законодавство**, уколико се у међувремену измене одредбе закона у односу на које је тражена оцена законитости, Уставни суд ће окончати поступак уз констатацију да не постоје претпоставке за поступање Суда.

У вези са дужином рока за иницирање поступка пред Судом по престанку важења општег акта, у правној теорији се срећу различита мишљења, али како су општи акти који престану да важе, по правилу, већ произвели правне последице, неопходно је обезбедити поштовање начела правне сигурности, те тај рок мора бити примерен.

Такође треба истаћи да Уставни суд оцењује уставност општег акта **са становишта постојеће садржине оспорене норме**, односно не оцењује уставност општег акта зато што одређени односи нису уређени тим актом („тзв. правне празнине"), што је често захтев садржан у иницијативама за покретање поступка нормативне контроле. Међутим, иако Суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да се бави разматрањем нормативних решења која недостају у уређивању законске и друге материје, кад утврди да је због постојања правне празнине дошло или може доћи до повреде Уставом зајемченог права, он има механизме за отклањање евентуалних штетних последица.[43]

2.3. Учесници у поступку

Учесници у поступку пред Уставним судом одређени су Законом.[44] За разлику од органа судске власти – судова опште и посебне надлежности, учесници у поступку пред Уставним судом нису странке.

Својство учесника у поступку за оцену уставности или законитости општих аката ЈЛС пред Уставним судом имају:

43 Одлуком ИУз-347/2014 од 18. 12. 2014. године („Службени гласник РС", број 15/2015), *Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором оспорених одредаба Закона о парничном поступку којима је прописано ко може бити пуномоћник физичког лица, али је констатовао да је из законом утврђеног круга лица као могућих пуномоћника изостављен ванбрачни друг (партнер), иако се Уставом Републике Србије ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом, те је у смислу члана 105. Закона о Уставном суду обавестио Народну скупштину о потреби за усаглашавањем законодавних решења с Уставом уређеним положајем ванбрачног друга;*
Одлуком Уж-2384/2010 од 26. 9. 2013. године *Уставни суд је констатовао да постоји правна празнина у односу на питање потраживања правног субјекта над којим је спроведена ликвидација, која је довела до погрешне примене материјалног права пред редовним судом и утврдио повреду Уставом зајемченог права подносиоца уставне жалбе, те је поништио пресуду Апелационог суда.*

44 Закон о Уставном суду, члан 29.

1) државни органи, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, народни посланици (овлашћени предлагач);
2) свако по чијој иницијативи је покренут поступак за оцену уставности или законитости (подносилац иницијативе);
3) доносилац статута и другог општег акта ЈЛС који је предмет оцене уставности или законитости, као и стране које су закључиле колективни уговор;
4) друга лица која Уставни суд позове.

У поступку пред Уставним судом орган који је донео оспорени општи акт – доносиоца, представља овлашћени представник. У поступку могу учествовати лица која на основу специјалног пуномоћја овласте учесници у поступку.[45]

Учесник у поступку има право да даје предлоге и дужност да пружа потребне податке и обавештења током поступка и на расправи (уколико Суд одлучи да је организује), да подноси доказе и да предузима друге радње од значаја за одлучивање Уставног суда. Учесник такође има право да изнесе и образложи свој став и разлоге током поступка, као и да даје одговор на наводе и разлоге других учесника у поступку, а може у току поступка и одустати од предлога, иницијативе или захтева.[46]

2.4. Претходни поступак

У претходном поступку **Суд:**

- испитује уредност и допуштеност поднесака којима се иницира или покреће поступак,
- доставља акте о покретању поступка, односно иницијативе на одговор и мишљење,
- прикупља потребне податке, обавештења и доказе ради провере навода из иницијативе за покретање поступка за оцену уставности или законитости.

У претходном поступку се предузимају и друге процесне радње од значаја за одлучивање Уставног суда.[47]

И Устав и Закон наводе предлог као акт којим се поступак покреће. Међутим, и такав акт подлеже оцени постојања процесних претпоставки. Уколико је поднесак означен као предлог, Суд ће прво испитати **да ли подносилац има статус овлашћеног предлагача** у смислу одредбе члана 168. став 1. Устава. Уколико поступак иницира субјект који нема тај статус (на пример, у случају да је предлог поднео орган који није за то овлашћен статутом ЈЛС или ако је такав поднесак у име надлежног органа потписало лице које није овлашћено), Суд ће такав поднесак одбацити.

45 Закон о Уставном суду, члан 30.
46 Закон о Уставном суду, члан 31.
47 Закон о Уставном суду, члан 35а ст. 2. и 3.

Ако су, пак, процесне претпоставке испуњене (благовремен и уредан), Суд наставља да поступа, а поступак се сматра покренутим од дана подношења предлога.

Уколико је иницијатива процесно ваљана, Суд ће донети решење о покретању поступка или ће, у изузетним случајевима, уколико о спорном правном питању има раније заузет став или ако је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, одлучити без доношења решења којим се поступак формално покреће. **Изузетак су иницијативе којима се оспорава закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, када Суд обавезно доноси решење о покретању поступка**[48] уколико су испуњене процесне претпоставке.

2.4.1. Испитивање процесних претпоставки за поступање по поднесцима

Према одредбама члана 36. Закона о Уставном суду, Суд ће одбацити поднесак којим се иницира или покреће поступак пред Уставним судом:

1) кад утврди да Уставни суд није надлежан за одлучивање;
2) ако поднесак није поднет у одређеном року;
3) ако је поднесак анониман;
4) кад у остављеном року подносилац није отклонио недостатке који онемогућавају поступање;
5) кад утврди да је поднесак очигледно неоснован;
6) ако утврди да се поднеском злоупотребљава право и
7) кад не постоје друге претпоставке за вођење поступка и одлучивање утврђене законом.

Кад Уставни суд утврди да **није надлежан** за одлучивање, поднесак којим се покреће поступак **може уступити надлежном органу**.

Од поднесака којима се тражи оцена уставности и законитости општих аката разликују се поднесци о којима Суд никада не одлучује, јер се њима траже правни савети и мишљења о појединим питањима, помоћ у остваривању права и интереса, изјављују притужбе на рад државних и других органа и организација, као и други поднесци којима се захтева поступање Суда по питањима која нису у његовој надлежности. О ненадлежности Суда да поступа по таквим поднесцима секретар Суда писмено обавештава подносиоца[49].

Које су то правне ситуације обухваћене наведеним одредбама члана 36. Закона о Уставном суду најлакше је сагледати из примера процесно окончаних предмета нормативне контроле, **према правном основу** за доношење закључка прописаном Законом.

48 Закон о Уставном суду, члан 53. став 3.

49 Пословник о раду Уставног суда, члан 102.

Члан 36. став 1. тачка 1) – ненадлежност Уставног суда:

- за оцену уставности и законитости акта који **по својој форми и садржини нема карактер општег правног акта** (на пример, појединачни правни акт; ценовник и други акти пословања; акт којим се даје сагласност на одлуку о цени комуналних услуга; програм; методологија; препорука; одлука о расподели мандата; кодекс; декларативни акт; мишљење о примени прописа; табеларни преглед и друге врсте списка и др.);
  (*Поводом карактера акта, Суд има дугогодишњу устаљену праксу у оквиру које је превладавао став да оснивачки акт нема карактер општег правног акта,* ***осим*** *у изузетним случајевима, уколико његова садржина има елементе општег правног акта*[50]*, а могуће је да као такав буде утврђен и законом, као што је то учињено одредбом члана 57. Закона о јавним предузећима*[51]*, којом је оснивачки акт одређен као општи акт јавног предузећа.*)
- за оцену међусобне сагласности одредаба истог општег акта, за оцену **међусобне сагласности** општих правних аката исте правне снаге (***осим*** *међусобне сагласности системског и другог тзв. „секторског" закона, ако се решењима која садрже нарушава уставно начело јединства правног поретка*) или сагласности општег акта и појединачног акта;
- за оцену **статутарности**, односно сагласности општег акта ЈЛС са њеним статутом (*о чему се одлучује у поступку пред Управним судом*);
- за оцену **недостајућих решења**, тј. за оцену да ли су одредбе оспореног акта непотпуне или њима није уређено одређено питање које би по мишљењу иницијатора требало њима да буде уређено (*тзв. правне празнине*);
- за **измену и допуну** општег акта и за оцену **примене** општег акта (*када подносилац указује на конкретне проблеме и последице у пракси који су настали применом оспореног општег акта*);
- за преиспитивање **целисходности и рационалности** конкретних решења садржаних у оспореним одредбама, па и за оцену оправданости разлога за раније ступање на снагу општег акта пре осмог дана од дана објављивања (*у изузетним случајевима, Суд ће дати оцену оправданости разлога за раније ступање на снагу када је очигледно да разлози нису објективне природе*);
- за оцену **садржаја урбанистичких решења** и других планских аката и за оцену усклађености планског акта са планом вишег реда;
- за утврђивање **фактичких чињеница у поступку доношења** оспореног акта;
- за **враћање у правни поредак** правних норми које су престале да важе – „оживљавање правне норме" (*Суд има овлашћење да, утврђујући неуставност и незаконитост прописа, укида прописе, али не и да их ствара, па ни да „враћа у правни поредак" одредбе које су престале да важе*);
- за утврђивање да је оспорена одредба **у сагласности** са законом (*таква сагласност се претпоставља*) и др.

50 Одлука ИУл-140/2009 од 29. 4. 2010. године („Службени гласник РС", број 52/2010).
51 Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС", бр. 15/2016 и 88/2019).

Члан 36. став 1. тачка 2) – неблаговремен поднесак

Суд ће као неблаговремене одбацити иницијативе и предлоге ако су поднети након протека рока од шест месеци од дана престанка важења оспореног акта.

Члан 36. став 1. тачка 3) – анонимни поднесак

Суд ће одбацити сваки поднесак којим се иницира или покреће поступак уколико је анониман.

Члан 36. став 1. тачка 4) – неуредан поднесак

Неуредне поднеске (иницијативу и предлог) Суд, у складу са одредбом става 1. члана 45. Пословника, доставља на уређење, са захтевом да подносилац у року од 15 дана отклони недостатке. Суд ће подносиоца истовремено упозорити на последице пропуштања да поступи по тражењу Суда. Уколико подносилац не отклони недостатке на које је Суд указао, а који онемогућавају даље поступање Суда, такав поднесак ће закључком бити одбачен.

Члан 36. став 1. тачка 5) – очигледно неоснована иницијатива/предлог

Кад Уставни суд оцени да се **наводи иницијатора, односно предлагача очигледно не могу сматрати правно утемељеним**, поднету иницијативу, односно предлог одбацује као очигледно неосноване.

Најчешће се поднесци којима се иницира или покреће поступак по том основу одбацују када иницијатор или предлагач очигледно погрешно тумачи одредбе општег акта који оспорава или одредбе закона у односу на које тражи оцену; када оспорава правне институте (на пример, одложену примену закона) или одредбе декларативног карактера којима се само констатује нека чињеница, као и када се наводи из иницијативе у суштини односе на субјективну оцену о примени оспорене одредбе у пракси, а изнети аргументи немају уставноправну тежину и заснованост.

Пример: Иницијативом је оспорено овлашћење скупштине ЈЛС да својим актом пропише прекршај у одређеној области. Како је законом дато овлашћење скупштини ЈЛС да може прописивати прекршајне санкције за повреде прописа које она доноси у оквиру своје надлежности утврђене Уставом и законом, таква иницијатива је очигледно неоснована.

Пример: Сагласно наведеној норми Закона о безбедности саобраћаја на путевима, заустављање и паркирање возила на тротоару је дозвољено само ако се кумулативно испуне Законом прописана оба услова, тј. ако је саобраћајном сигнализацијом (систем средстава, уређаја и ознака за регулисање и вођење саобраћаја) обележено место за паркирање, при чему, када је возило паркирано, мора да остане пролаз за пешаке одређене ширине. Како се наводи иницијатора заснивају на погрешном схватању да Закон о безбедности саобраћаја на путевима дозвољава заустављање и паркирање и „на необележеном делу тротоара", иницијатива је одбачена као очигледно неоснована.

Члан 36. став 1. тачка 6) – злоупотреба права на подношење иницијативе/предлога

Најчешћи пример злоупотребе је случај када се иницијатор или предлагач истим наводима и поводом истих одредаба општег акта већ обраћао Уставном суду у предмету у којем је одлучено, а касније поднета иницијатива/предлог садржи само формално истицање захтева за оцену сагласности оспорених одредаба са законом или Уставом.

Члан 36. став 1. тачка 7) – недостатак других процесних претпоставки

Уставни суд ће поднесак којим се тражи оцена уставности или законитости одбацити по овом основу:

- ако подносилац нема **активну легитимацију** – као што је већ раније поменуто, право правних и физичких лица да на основу члана 168. став 2. Устава иницирају покретање поступка за оцену уставности и законитости прописа Републике Србије резервисано је искључиво за правна лица уписана у регистар привредних субјеката у Републици Србији, односно за физичка лица која су држављани Републике Србије, те страна правна и физичка лица немају уставну (активну) легитимацију за покретање поступка нормативне контроле прописа Републике Србије по било ком основу, већ се заштита права и интереса страних лица остварује у поступку по уставној жалби;
- ако је поднесак **непотпун** јер не садржи елементе прописане одредбом члана 51. Закона (*нису прецизно означени општи акти и одредбе тих аката чија се уставност или законитост оспорава, одредбе Устава у односу на које се тражи оцена њихове уставности, нити су наведени уставноправни разлози оспоравања, што су подаци неопходни за вођење поступка пред Уставним судом; поднесак је непотпун и када не садржи потпис подносиоца*);
- ако је **доносилац** оспореног акта правно **престао да постоји**;
- ако **није истекао прописани рок за усклађивање** оспореног акта са законом (*не постоје процесне претпоставке за оцену законитости општег акта док тече рок за његово усклађивање са законом*);
- ако је у току поступка пред Уставним судом **оспорени акт престао да важи, а** за време свог важења **није произвео штетне последице** због којих би било основа да Уставни суд донесе утврђујућу одлуку;
- ако је оспорени акт у време важења био **темпоралног карактера** – престао је да важи истеком временског периода за који је донет и постојао је правно ваљан основ за његово доношење, а из садржине навода иницијативе/предлога произлази да нема правно утемељених разлога за покретање поступка (*најчешћи примери оспораваних темпоралних аката ЈЛС су одлуке о буџетима ЈЛС и друге одлуке везане за финансирање ЈЛС које се доносе за календарску годину*);
- ако су у току поступка пред Уставним судом **престали да важе оспорени општи акти и закон који је био правни основ за њихово доношење и у односу на који се тражи оцена** законитости;

- ако након иницирања поступка пред Уставним судом оспорени општи акт у целини престане да важи, а доношењем новог општег акта којим се уређују иста питања у потпуности буду **отклоњени разлози због којих је тражена интервенција** Уставног суда;
- **ако садржина оспорене одредбе наведена у поднеску не одговара њеном изворном тексту**, нити се разлози подносиоца могу са њом довести у везу или ако се садржина одредаба оспореног акта не може довести у **уставноправну везу са одредбама Устава** у односу на које се тражи оцена;
- ако иницијатор или предлагач **не наведе** одредбе Устава и закона у односу на које доводи у питање уставност и законитост оспореног акта, нити уставноправне разлоге оспоравања, јер само **формално истицање захтева** за оцену уставности и законитости не може имати значење захтева за покретање поступка за оцену уставности и законитости општег акта;
- ако оспорени акт није у правном поретку јер **није објављен,** није ступио на правну снагу и не производи правно дејство („*непостојећи акт*”);
- ако су оспорене одредбе општег акта већ биле предмет оцене Уставног суда и ако је одлуком утврђено да нису у сагласности са Уставом и законом, оне су **престале да важе** даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику РС”, те више не постоје у правном поретку („*непостојеће одредбе*“);
- ако је оспорени општи акт који је донет још није ступио на снагу, те је захтев за покретање поступка за оцену уставности или законитости **преурањен**.

Из наведеног се може закључити да су недостаци у поднесцима који у процесном смислу онемогућавају поступање Суда веома разнородни и да су неки од њих такве природе да се накнадно могу отклонити. Због тога је, као што је већ поменуто, Пословником[52] предвиђено да ће, када су предлог односно иницијатива неразумљиви, непотпуни, не садрже податке неопходне за вођење поступка или имају друге недостатке, Суд од подносиоца затражити да **у року од 15 дана отклони недостатке** и упозориће га на последице пропуштања утврђене Законом. Ако подносилац у остављеном року недостатак отклони, као дан подношења иницијалног акта сматраће се дан када је акт први пут био поднет Суду.

Уколико се ради о неотклоњивим недостацима (анониман поднесак, очигледно неоснован и сл.), као и у случају да подносилац пропусти да уреди поднесак у остављеном року, Суд ће га закључком одбацити.

У изузетним случајевима, као што је већ поменуто, уколико Суд није надлежан за поступање, може поднесак уступити надлежном органу.

52 Пословник о раду Уставног суда, члан 45.

2.4.2. Достављање иницијативе, предлога и решења о покретању поступка на одговор и мишљење

Након фазе претходног испитивања поднеска, ако су испуњене процесне претпоставке за покретање, односно вођење поступка, судија известилац ће **предлог односно иницијативу доставити на одговор или мишљење доносиоцу** оспореног акта и одредити рок у којем је доносилац (односно орган који он овласти)[53] дужан да достави одговор односно мишљење. Рок који Суд одреди, на захтев доносиоца оспореног акта, може бити продужен ако за то постоје оправдани разлози.

Ова радња Суда као циљ има прикупљање података од значаја за вођење поступка, али и упознавање доносиоца оспореног акта са чињеницом да је иницирам поступак пред Уставним судом, што ЈЛС оставља могућност да сама отклони евентуалне несагласности. У образложењима својих одлука Суд обавезно даје наводе доносиоца општег акта из достављеног одговора односно мишљења.

Законом о Уставном суду је прописано да је доносилац оспореног општег акта дужан да у року који одреди Уставни суд, а који не може бити краћи од 15 дана, достави оспорени општи акт и потребну документацију и да пружи податке и обавештења од значаја за вођење поступка и одлучивање. То значи да су државни и други органи, организације које врше јавна овлашћења, правна и физичка лица дужни да, на захтев Уставног суда, у року који не може бити краћи од 15 дана, доставе податке и обавештења од значаја за поступак и одлучивање Суда. Ако у одређеном року Уставни суд не добије одговор, мишљење, тражене податке и обавештења, поступак се може наставити.[54] Према правном ставу Суда, у предметима у којима одговор није добијен од Народне скупштине односно другог доносиоца оспореног акта, наводи се у образложењу одлука и решења да је одговор тражен, али да није добијен, па је Суд наставио поступак.

Поводом иницијативе или предлога за оцену уставности **статута ЈЛС**, **Уставни суд може, пре покретања поступка, затражити мишљење** од скупштине ЈЛС.[55]

У ситуацији када је пред Уставним судом оспорен општи акт који је донео надлежни орган ЈЛС (скупштина општине, односно града, а у изузетним случајевима прописаним законом извршни орган), свакако је **у интересу ЈЛС**, као и сваког другог доносиоца, да тражени одговор, односно мишљење достави Суду и наведе разлоге и правне аргументе за решење које садржи једна или више оспорених одредаба. Достављање одговора је нарочито важно када се оспорава раније ступање на снагу општег акта (пре истека осмог дана од дана објављивања оспореног општег акта), када Суд треба обавестити о чињеници да ли су приликом доношења тог акта били утврђени оправдани разлози за његово раније

53 Закон о Уставном суду, члан 33. став 1. и Пословник о раду Уставног суда, члан 46.
54 Закон о Уставном суду, члан 34. и Пословник о раду Уставног суда, члан 46.
55 Закон о Уставном суду, члан 33. став 3.

ступање на снагу у односу на Уставом утврђени рок.[56] Притом Суд најчешће неће ценити целисходност и оправданост разлога који се наводе, већ чињеницу да ли су они били истакнути, односно утврђени у поступку доношења акта.[57] У изузетним случајевима, Суд ће се упустити у оцену оправданости ранијег ступања на снагу општег акта када је очигледно да разлози не оправдавају такво поступање доносиоца.[58]

Након достављања мишљења доносиоца општег акта о иницијативи (*односно по истеку одређеног рока, ако мишљење не буде достављено*), ако Суд нађе да је иницијатива неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања **није поткрепљена** тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности или законитости, иницијативу ће **решењем одбацити**[59], а уколико оцени да **има основа** за покретање поступка поводом иницијативе, **донеће решење о покретању поступка**.[60]

Законом је прописано да кад се иницијативом оспорава уставност или законитост општег акта (осим закона и статута аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе), односно појединих одредаба овог акта којима се регулишу **питања о којима Уставни суд већ има заузет став** (тзв. „*пресуђена ствар*") **или кад је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд ће одлучити без доношења решења о покретању поступка**.[61] Из наведеног следи да је Законом утврђен изузетак кад се ради о оспореним одредбама **статута ЈЛС** (као и оспореног закона и статута АП), јер у тим предметима Суд може одлучивати **само ако претходно донесе решење о покретању поступка.**

56 Устав Републике Србије, члан 196. став 4.

57 Решење ИУл-185/2008 од 8. 10. 2009. године, Билтен Уставног суда 2/2009.

58 Одлука ИУо-81/2011 од 11. 7 2013. године („*...наводи доносиоца оспорених аката да је основни разлог за њихово ступање на снагу пре истека рока из члана 196. став 4. Устава кашњење у њиховом доношењу, по оцени Уставног суда, не могу се уподобити нарочито оправданим разлозима у контексту уставног одређења наведеног појма.*")

59 Закон о Уставном суду, члан 53. став 2.
Видети: Решење о одбацивању иницијативе број ИУо-102/2017 од 24. 1. 2019. године; Решење о одбацивању иницијативе број ИУо-3/2016 од 18. 10. 2018. године, Решење о покретању поступка број ИУо-53/2021 од 2. 2. 2023. године и Одлуку ИУо-197/2017 од 29. 10. 2019. године („Службени гласник РС", број 82/2019).

60 Закон о Уставном суду, члан 53. став 1.

61 Одлука ИУо-271/2018 од 19. 11. 2020. године („Службени гласник РС", бр. 3/2021); Одлука ИУо-93/2022 од 18. 5. 2023. године („Службени гласник РС", број 59/23); Одлука ИУо-53/2023 од 7. 3. 2024. године („Службени гласник РС", број 31/2024).

2.5. Разматрање захтева током поступка

2.5.1. Уставни суд није ограничен захтевом из иницијалног акта

Битно је напоменути да **Уставни суд у разматрању и одлучивању током поступка није ограничен захтевом** који је овлашћени предлагач односно иницијатор изнео у свом поднеску којим је тражио поступање Суда.[62] Наиме, Суд мора поћи од одредаба чија се оцена тражи предлогом или иницијативом, али га не обавезују наводи подносиоца о томе које норме Устава и закона су релевантне за давање оцене и на који начин их треба „тумачити". Приликом оцене, Суд има у виду и све измене и допуне оспореног општег акта које су везане за спорна правна питања[63]. Даље, уколико поводом оспорене одредбе (одредаба) Суд нађе да је нужно оцену законитости оспореног акта проширити и на друге одредбе којима се уређује спорно правно питање (које са оспореном одредбом чине логичку и правну целину), он може своју оцену проширити и на одредбе које нису наведене у самом предлогу или иницијативи[64], што може довести и до престанка важења акта у целини. Такође, примера ради, у предмету у којем је нашао да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредаба статута градске општине за које је као правни основ наведен статут града, Суд је оцену проширио (самостално покренуо поступак) и у односу на спорне одредбе статута града.[65]

Такође, у случају **одустанка предлагача или подносиоца иницијативе** од захтева за оцену уставности или законитости, Суд може одлучити да поступак настави, уколико и сам нађе да за то има основа.[66] Овакво решење је логично ако се има у виду Законом утврђено овлашћење Суда да поступак за оцену уставности и законитости може и самостално покренути, што чини када оцени да је то неопходно ради заштите јавног интереса и у другим оправданим случајевима.

2.5.2. Одбацивање захтева за поновну оцену

Када се од Уставног суда тражи оцена уставности или законитости општег акта о којем се већ одлучивало, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд ће такав захтев решењем одбацити.[67]

---

62 Закон о Уставном суду , члан 54.

63 Одлука ИУо-84/2021 од 18. 5. 2023. године („Службени гласник РС", број 49/2023); Одлука ИУо-199/2018 од 7. 4. 2022. године („Службени гласник РС", број 57/2022).

64 Одлука ИУо-271/2018 од 19. 11. 2020. године („Службени гласник РС", број 3/2021).

65 Одлука ИУо-318/2011 од 9. 7. 2015. године („Службени гласник РС", број 7/2016).

66 Одлука ИУо-137/2014 од 17. 12. 2015. године („Службени гласник РС", број 29/2016).

67 Закон о Уставном суду, члан 46. став 1. тачка 8.

Иницијативом односно предлогом за оцену уставности или законитости општег акта о којем се већ одлучивало Уставном суду се обраћају подносиоци који или немају сазнања о претходно решеним предметима или подносиоци који су незадовољни исходом одлучивања јер **претходни захтев није резултирао утврђујућом одлуком.** У таквим ситуацијама, Суд разматра да ли је подносилац навео нове разлоге, односно да ли постоје докази који упућују на потребу за преиспитивањем раније заузетог става.

Уколико оцени да нема основа за поновно одлучивање, у образложењу решења којим нову иницијативу одбацује Суд наводи податке везане за претходни предмет и став заузет у том предмету, као и констатацију да нова иницијатива не упућује на то да има основа за поновно одлучивање.

Будући да се ради о решењу које је процесног карактера, оно нема шири значај, те се по правилу и не објављује.

2.5.3. Одлучивање о захтеву за обуставу извршења појединачног акта (привремена мера)

Уставни суд може у току поступка, под Законом прописаним условима[68], одредити тзв. привремену меру[69], тј. обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу оспореног општег акта, ако оцени да би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице. У досадашњој пракси, Уставни суд је за овом мером посезао претежно када су биле оспораване законске одредбе. У једном предмету, доносећи решење о покретању поступка за оцену законитости одлуке ЈЛС, Суд је као привремену меру одредио обуставу извршења радње (*обуставу извршења јавног конкурса за избор корисника места за постављање плутајућег објекта на делу обале и водног простора на територији ЈЛС*).

Привремену меру Суд може одредити на захтев овлашћеног предлагача или подносиоца иницијативе, као и по сопственој иницијативи и она је привременог карактера – траје најдуже до доношења коначне одлуке Суда у предмету у којем је одређена. Ако током трајања поступка Суд оцени да су се околности промениле, те да су разлози за обуставу престали да постоје, привремену меру ће посебним решењем укинути[70], а уколико она буде на снази до доношења коначне одлуке, у изреци одлуке ће навести да се она укида. У предметима у којима такву меру не одреди, сматрајући да су испуњени услови за доношење коначне одлуке, Суд ће захтев за одређивање привремене мере одбацити, што ће навести у изреци одлуке.[71]

Подносиоци иницијатива често упућују Суду погрешно постављен захтев тражећи да Суд одреди привремену меру тако да обустави **примену оспореног општег акта**. Због тога Уставни суд често у образложењима својих одлука указује

68 Закон о Уставном суду, члан 56.

69 Решење о покретању поступка ИУо-242/2012 од 18. 10. 2012. године.

70 Решење о обустављању поступка ИУо-242/2012 од 24. 10. 2013. године.

71 Одлука ИУо-197/2017 од 29. 10. 2019. године („Службени гласник РС”, број 82/2019).

на то да **није надлежан да обустави примену оспореног акта** до окончања поступка пред Судом, како то траже иницијатори, већ да, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, **може обуставити само извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспореног акта, до доношења своје коначне одлуке**.[72]

У предметима у којима је поступак покренут предлогом овлашћеног предлагача, Суд ће о захтеву за одређивање привремене мере одлучити у примереном року, водећи рачуна о разлозима и последицама које производи појединачни акт или радња.[73]

У ситуацији када Суд одреди привремену меру, а у току поступка оцени да су околности измењене и да су разлози обуставе престали, привремену меру ће укинути.

Када одбацује поднети предлог или иницијативу, Уставни суд констатује да је беспредметно разматрање захтева за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспореног акта.[74]

2.5.4. Захтев за заставање са поступком

Законом је предвиђена могућност да Уставни суд у току поступка (дакле пре доношења коначне одлуке о уставности или законитости), а на **благовремено достављен захтев доносиоца** оспореног општег акта, застане са поступком и на тај начин омогући доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони уочене несагласности са Уставом или законом.[75] Ако у остављеном року доносилац уочену неуставност или незаконитост отклони (било тако што ће усагласити оспорене одредбе оспореног општег акта, било тако што ће донети нови акт), Уставни суд ће поступак обуставити.[76]

Наведени застој поступка може трајати најдуже шест месеци.[77] О захтеву да се застане са поступком Суд одлучује закључком[78], као процесним актом који доноси у току трајања поступка. Када не нађе основа да захтев прихвати, доносећи коначну одлуку, Суд ће га одбити и то навести у изреци одлуке.[79]

Из законске одредбе произлази да Суд може застати са поступком само уколико доносилац такав захтев постави (не би могао по службеној дужности одредити застој у поступку) и мора одредити примерен рок у оквиру којег се очекује поступање доносиоца, односно поступак не може застати на неодређено време.

72 Одлука ИУо-153/2018 од 13. 2. 2020. године („Службени гласник РС”, број 79/2020).
73 Пословник о раду Уставног суда, члан 70.
74 Закључак о одбацивању предлога за оцену законитости и иницијативе за покретање поступка за оцену законитости ИУо-74/2019 од 22. 10. 2020. године.
75 Закон о Уставном суду, члан 55.
76 Решење о обустави поступка ИУо-1056/2010 од 12. 5. 2011. године.
77 Пословник о раду Уставног суда, члан 71. став 2.
78 Закон о Уставном суду, члан 47. став 1. тачка 9.
79 Одлука ИУо-318/2011 од 8. 10. 2015. године („Службени гласник РС”, број 7/2016); Одлука ИУо-9/2014 од 8. 6. 2017. године („Службени гласник РС”, број 91/2017).

Максимални рок је унапред определио сам Уставни суд својим пословником, руководећи се уставносудском праксом, могућом сложеношћу спорних правних питања и процесним правилима везаним за доношење закона и других општих аката који могу бити оспорени.

У досадашњој уставносудској пракси, поводом захтева органа ЈЛС да се застане са поступком, Уставни суд је, ценећи чињенице и околности у конкретном предмету, често прихватао такав захтев и закључком одређивао доносиоцу, по правилу, рок од три месеца, односно 90 дана од дана пријема закључка, да оспорени општи акт усагласи са Уставом и законом и да у оквиру истог рока обавести Суд о поступању.

У предметима у којима је захтев за одређивање застоја одбијен, Суд је у образложењу одлука којима је касирао поједине одредбе оспорених општих аката образложио и разлоге за одбијање застоја. Примера ради, Суд је у једној одлуци[80] навео да у ситуацији када заменик председника скупштине града и заменик председника скупштине градске општине не спадају у круг лица којима се може статутом града и статутом градске општине одредити радноправни статус, па ни то да могу бити на сталном раду у граду односно градској општини, нема основа за застајање са поступком пре доношења одлуке о уставности и законитости ових одредаба, у смислу члана 55. Закона о Уставном суду. Наравно, у вези са наведеним примером, треба имати у виду да је каснијим изменама и допунама Закона о локалној самоуправи 2018. године[81] уведена могућност да и заменик председника скупштине буде на сталном раду у општини, ако му услед избора на ту функцију мирују права из радног односа.

Питање застоја је наизглед једноставно и чини се сврсисходном мером, јер се може очекивати да доносилац општег акта буде заинтересован да и сам отклони уочена спорна правна решења. Међутим, застајање са поступком у случају када се оспореним одредбама повређују, односно могу бити повређена људска права и нанета штета појединачним актима који се доносе на основу одредаба несагласних са законом, отвара питање последица примене оспорених општих аката и оправданости застоја, чак и када доносилац сам отклони спорна решења. Према мишљењу појединих аутора, могућа су различита решења: „Суд би морао донети утврђујућу одлуку и када се изврши усклађивање оспореног општег акта, ако има доказа да је примена акта у време важења била извор повреде права. Могуће је и то да Суд примени ову меру 'погодности' само кад доносилац акта, уз захтев за њено одређивање, пружи доказ да акт није примењиван."[82]

80 Одлука ИУо-318/2011 од 8. 10. 2015. године („Службени гласник РС", број 7/2016).

81 Закон о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС", број 47/2018).

82 Др Боса Ненадић, Предговор Закону о Уставном суду, ЈП „Службени гласник", 2008.

2.6. Обустава поступка

Током трајања поступка пред Уставним судом може доћи до промене чињеница и околности које су од утицаја на поступање Суда.

У том смислу, могуће су две врсте правних ситуација у којима Суд обуставља поступак:

а) Ако **доносилац оспореног акта у току поступка донесе акт** којим се мења или ставља ван снаге оспорени акт, Суд ће затражити од овлашћеног предлагача, односно подносиоца иницијативе да се у одређеном року изјасни да ли остаје при предлогу односно иницијативи. Ако се подносилац изјасни да предлог повлачи односно да одустаје од иницијативе или се не изјасни у одређеном року, Суд ће **решењем** обуставити поступак, (*сагласно одредби члана 57. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду*), осим уколико оцени да поступак треба наставити ради отклањања последица неуставности или незаконитости.[83]
У случају да у току поступка **престану да постоје процесне претпоставке** за вођење поступка (*на пример, ако престану да важе оспорени акт и закон на основу којег је тај акт донет, на тај начин престају процесне претпоставке за вођење поступка пред Судом*), Суд ће такође решењем обуставити поступак (*сагласно одредби члана 57. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду*).[84]

б) Ако самоиницијативно овлашћени **предлагач повуче предлог** за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта или **подносилац иницијативе одустане** од захтева за покретање поступка за оцену уставности или законитости, Суд ће **закључком** обуставити поступак (*у складу са одредбом члана 47. став 1. тачка 10*).
На исти начин Суд поступа ако подносилац правно престане да постоји.

2.7. Облик и садржина аката Суда

Одлуке, решења и закључци Уставног суда садрже: увод, изреку и образложење.[85]

Садржина појединих делова аката Суда, сагласно Закону о Уставном суду, ближе је уређена Пословником.[86]

---

83 Пословник о раду Уставног суда, члан 72.
Решење Уставног суда ИУо-1056/2010 од 12. 5. 2011. године; Решење о обустављању поступка ИУо-242/2012 од 24. 10. 2013. године.

84 Решење ИУо-211/2016 од 9. 12. 2021. године (Билтен Уставног суда 2021).

85 Закон о Уставном суду, члан 48.

86 Пословник о раду Уставног суда, члан 86.

Увод садржи назив Суда, односно назив Суда и назив већа (када је донета на седници већа), име председника, односно судије који је председавао седницом, имена судија који су учествовали у доношењу одлуке, уставни основ за доношење одлуке, датум одржавања седнице Суда, односно седнице већа и друге податке зависно од врсте и предмета поступка.

Уставни суд одлучује о питањима из своје надлежности на седници Суда (коју чине све судије), два велика већа (које чине председник Суда и по седам судија) и Малог већа (укупно пет малих већа, које чине по троје судија). Законом о Уставном суду је утврђено о којим питањима се одлучује на седници Суда, а о којим на седници Великог или Малог већа.[87]

Изрека садржи одлуку Суда, назив оспореног акта и доносиоца акта, датум доношења и податке о објављивању акта, као и друге податке у зависности од врсте и предмета поступка. Изрека одлуке има обавезујуће дејство.

У зависности од сложености правног питања и од врсте и броја захтева постављених у иницијалном акту (или више њих), изреке се разликују по обиму и обухвату питања о којима се Суд изјаснио.

Према правном ставу Суда[88], у изреци одлуке Уставног суда о одбијању предлога не наводе се делови члана односно става оспореног закона, прописа или општег акта, односно наводи се само члан и став оспореног акта на који се предлог односи. Код доношења утврђујућих одлука у изреци се наводи и део члана, односно става оспореног акта у случају када се доноси утврђујућа одлука за део оспорене одредбе.

Образложење садржи захтев подносиоца иницијативе, односно овлашћеног предлагача и друге наводе из иницијативе односно предлога, наводе из одговора доносиоца оспореног акта (ако је одговор достављен), одредбе оспореног акта, правне прописе на којима се заснива одлука Суда, разлоге за одлуку садржану у изреци, као и друге елементе од значаја за доношење конкретне одлуке.

Образложења уставносудских одлука су вишеструко значајна.

Пре свега, правна аргументација Суда на којој он заснива своју одлуку у конкретном предмету важан је **извор сазнања о ставу Суда у вези са садржином и домашајем појединих начела Устава и уставних одредаба** релевантних не само за одлучивање у конкретном предмету, него и начелно, за разматрање евентуалних будућих спорних правних питања.

Тако на пример, Уставни суд у једном предмету наводи да је „погрешна тврдња иницијатора (*да је прекршено уставно начело из члана 51. Устава, које прописује право на обавештавање, јер доношењу оспорене одлуке није претходила јавна расправа*), јер се наведена тврдња иницијатора, у суштини, заснива на погрешном схватању да Уставом зајемчено право на обавештеност подразумева обавезно одржавање јавне расправе, као неизоставне фазе у поступку доношења одлука којима се уређује обављање комуналне делатности. [...] Имајући у виду да [... (*закон*) ...] не прописује обавезу јединицама локалне самоуправе да организују и

87 Видети чл. 42а, 42б и 42в Закона о Уставном суду.

88 Став Уставног суда утврђен 19. 12. 2003. године.

спроведу јавну расправу у поступку утврђивања предлога одуке о обављању комуналних делатности и да исту донесу након одржане јавне расправе, Суд сматра да није „прекршена" одредба члана 51. став 1. Устава, која гарантује право на обавештеност, као опште право које ужива сваки појединац, које подразумева истинито, потпуно и благовремено обавештавање о питањима која су од јавног значаја и изричито обавезује средства јавног обавештавања да поштују наведено право грађана. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за утврђивање неуставности Одлуке".[89]

У другом предмету, „Уставни суд је утврдио да разлоге оспоравања сагласности Одлуке о јавним паркиралиштима са одредбом члана 42. став 3. Устава иницијатори заснивају на мишљењу да ЈКП [...] није овлашћено да прикупља податке о 'личности грађана' [...] Међутим, како је наведеном уставном одредбом забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом, а нису уређена питања у вези са овлашћењем за прикупљање података о личности, како то иницијатори погрешно сматрају, Уставни суд сматра да се истакнути разлог оспоравања уставности Одлуке не може довести у везу са Уставом утврђеном садржином одредбе члана 42. став 3. Устава. Сагласно изнетом, Уставни суд сматра да нема процесних претпоставки ни за оцену сагласности Одлуке са одредбом члана 42. став 3. Устава."[90]

Даље, образложење Уставног суда **може садржати веома важну назнаку о промени става Суда поводом неког правног питања**. Наиме, Пословником је утврђено да се промена става Суда и разлог за промену става наводи у првој одлуци, односно решењу Суда у коме је одлучено у складу са новим ставом.[91]

Поред наведеног, образложења уставносудских одлука су **и извор сазнања о актуелним ставовима из праксе Европског суда за људска права**, која је од 2003. године, приступањем Републике Србије чланству у Савету Европе, постала обавезујућа и за поступање државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе и свих јавноправних субјеката у Републици Србији (*више видети у одељку о утицају праксе Европског суда за људска права*).

Уставни суд доноси одлуку[92] у поступку оцене општих аката ЈЛС када:

1) утврђује да статут и други општи акт ЈЛС није у сагласности с Уставом, општеприхваћним правилима међународног права, потврђеним међународним уговором или законом, односно да у време важења није био у сагласности са Уставом или законом;
2) одбија предлог за утврђивање неуставности или незаконитости и
3) одбија захтев за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта из иницијативе поводом које је донето решење о покретању поступка.

89 Одлука ИУо-84/2021 од 18. 5. 2023. године („Службени гласник РС", број 49/2023).
90 Решење о одбацивању иницијативе ИУо-102/2017 од 24. 1. 2019. године.
91 Пословник о раду Суда, члан 98.
92 Закон о Уставном суду, члан 45.

Уставни суд доноси решење[93] када поводом оспореног општег акта ЈЛС:

- покреће поступак за утврђивање неуставности, незаконитости или несагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором;
- обуставља извршење појединачног акта, односно радње и укида меру обуставе или одбацује захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње;
- одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости кад нађе да је иницијатива неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности или законитости;
- одређује начин извршења одлуке или решења Уставног суда;
- обуставља поступак кад је општи акт усаглашен са Уставом или законом, а није оценио да треба донети одлуку због тога што нису отклоњене последице неуставности или незаконитости, као и кад током поступка престану процесне претпоставке за вођење поступка;
- одбацује захтев за оцењивање уставности или законитости општег акта о коме је већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање и
- одлаже објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије".

Уставни суд закључком[94]:

- одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта или предлог којим се покреће поступак пред Уставним судом, због ненадлежности;
- одбацује предлог и иницијативу за покретање поступка који су неблаговремени, неразумљиви или непотпуни, односно који садржи друге недостатке који онемогућавају поступање Суда, анонимне поднеске којима се тражи покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта, као и оне који представљају злоупотребу права;
- одбацује иницијативу за покретање поступка и предлог за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта који није донет, као и акта чији доносилац је правно престао да постоји;
- одлучује о захтеву доносиоца оспореног општег акта да се застане са поступком и
- обуставља поступак када је повучен предлог за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта, односно кад иницијатор одустане од иницијативе.

Кад Суд у предмету **одлучује истовремено о различитим захтевима** о којима се у смислу одредаба Закона одлучује различитим врстама аката (нпр. о законитости

93 *Ibid*., члан 46.

94 Видети Закон о Уставном суду, члан 47.

општег акта, захтеву за застајање са поступком и захтеву за обуставу извршења појединачног акта донетог на основу оспореног општег акта), Суд ће одлучити **једном одлуком**, односно решењем.[95]

2.7.1. Одлуке Уставног суда

Уставни суд, сагласно својој надлежности утврђеној чланом 167. Устава, **оцену уставности и законитости општих правних аката врши у односу на важећи Устав и законе, а поступак доношења акта може вршити само у односу на закон који је представљао правни основ за његово доношење под условом да је на снази**. То значи да ће и у ситуацији када је оспорен пропис локалне самоуправе Уставни суд вршити оцену сагласности материјалних одредаба тог прописа у односу на закон који је на снази, а поступак доношења у односу на закон који је важио у време доношења оспореног акта уколико је и даље на снази.

Наведено одређење које следи из Устава је веома значајно због тога што подразумева неопходност брижљивог праћења позитивног законодавства (закона и подзаконских аката), нарочито када је оно подложно веома честим изменама и допунама, поготово честом доношењу у целини нових закона који уређују исту материју, као што је то већ пракса у Републици Србији. Наиме, **уређивање одређених питања новим законом на другачији начин у односу на ранији закон не подразумева и престанак важења правних аката ниже правне снаге од закона који су донети на основу ранијег закона, већ ствара обавезу за доносиоца акта да усклади такве опште акте са новим законским решењима. Неусклађеност општих аката са важећим законом повлачи не само њихову незаконитост, већ и неуставност**, сходно одредбама члана 195. ст. 1.и 2. Устава, према којима сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону, као и статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Дакле, уколико изостане благовремено усклађивање нормативног садржаја локалног прописа и буде покренут поступак пред Уставним судом, у случају утврђене неусаглашености појединих одредаба (или прописа у целини) са законом, поступак ће извесно бити окончан **мериторном одлуком** којом се утврђује несагласност са законом, што повлачи престанак важења одредаба.

При томе, треба имати у виду и специфичну ситуацију када Суд не поступа. Наиме, самим законом се утврђује рок у коме се подзаконски акти морају ускладити, односно оставља примерено време доносиоцима да се упознају са новим законским решењима и спроведу поступак измена и допуна, односно доношења новог прописа, у зависности од обима неопходног усаглашавања. Према ставу Суда, **нема процесних претпоставки за оцењивање уставности и законитости**

95 Пословник о раду Уставног суда, члан 89.

општег акта док тече рок за његово усаглашавање са законом, односно нису испуњени услови за оцену уставности и законитости оспорених одредаба општег акта, кад је законом предвиђена обавеза њиховог усклађивања са законом, а нису истекли рокови за усклађивање. У таквој ситуацији Суд ће иницијативу, па и предлог одбацити.[96] Када истекне рок за усаглашавање, у предмету који није окончан јер је према редоследу решавања предмета касније узет у рад, Уставни суд може констатовати да је локални пропис усаглашен[97] или наставити да поступа по поднетом предлогу, односно иницијативи уколико оспорени општи акт није мењан.

Према исходу одлучивања, када одлучује у меритуму, Суд доноси утврђујуће (касаторне) и одбијајуће одлуке.

2.7.1.1. Утврђујуће одлуке

Одлука којом Суд констатује да оспорени општи акт или акт поводом којег је по сопственој иницијативи покренуо поступак **није у сагласности са Уставом или законом** значи утврђивање да тај акт није правно перфектан и да не може опстати у правном поретку.

Када Суд утврди **несагласност општег акта са законом, такав општи акт истовремено је несагласан и са Уставом**, ако се има у виду уставни принцип обавезне сагласности општих правних аката са законом, наведен у члану 195. став 1. Несагласност општег акта ЈЛС са законом истовремено као последицу има и несагласност са Уставом, у складу са ставом 2. поменутог члана Устава.[98]

Правно дејство утврђујуће одлуке је касаторно, јер из правног поретка уклања неусаглашени општи акт, те се **такве одлуке називају касаторним одлукама**.

Како се таквом одлуком из правног поретка трајно уклања општи акт који је Суд касирао, погрешно је закључити да се тиме на правну снагу враћа раније (претходно) важећи општи акт, јер **одлука Уставног суда о неуставности или незаконитости општег акта не може довести до „оживљавања", односно „враћања на правну снагу" претходно важећег акта**. То је због тога што када пропис једном престане да важи, а касније донети пропис такође престане да важи, то не значи да се претходни „враћа" у правни поредак и да се може примењивати, јер одлука

96 Видети решења: ИУ-259/2004 од 24. 11. 2005. године и ИУ-296/2003 од 15. 12. 2005. године (Билтен 2/2005); Решење Уставног суда ИУ-322/2004 од 9. 3. 2006. године (Билтен 1/2006); Закључак Уставног суда ИУо-192/2015 од 31. 10. 2016. године.

97 У Решењу ИУл-145/2008 од 17. 3. 2010. године, Уставни суд је навео: „Како је надлежни орган јединице локалне самоуправе у време доношења оспорене одлуке био овлашћен да самостално уреди општинске административне таксе (...), јер Уставом и законом нису била прописана ограничења, нити критеријуми и мерила за одређивање њене висине, а каснијим изменама је извршено усклађивање оспорених одредаба Одлуке са изменама закона којима су уведена ограничења у погледу таксеног основа и лимитирана висина општинске административне таксе, доносилац оспореног акта није прекорачио своја законска овлашћења."

98 Одлука ИУо-172/2021 од 19. 5. 2022. године („Службени гласник РС", број 69/2022), Одлука ИУо-84/2021 од 18. 5. 2023. године („Службени гласник РС", број 49/2023), Одлука ИУо-59/2022 од 7. 3. 2024. године („Службени гласник РС", број 32/2024).

Уставног суда има дејство за убудуће (*ex nunc*), те надлежни орган треба да донесе нови пропис како не би настала правна празнина. У вези са овим питањем, у уставносудској пракси се отворило и питање „да ли је из правног поретка могуће избрисати одредбу прописа актом апсолутно ненадлежног органа".[99]

Предмет касације могу бити поједине одредбе општег акта, односно оспореног локалног прописа (почев од члана 1. којим се уређује предмет прописа[100], преко свих материјалних и процесних одредаба, до казнених одредаба[101] и прилога[102]), као и пропис у целини.[103] С обзиром на то да је аутентично тумачење које даје доносилац саставни део прописа, као што је већ поменуто, предмет касације може бити и аутентично тумачење, уколико се њиме не даје објашњење, него се норми даје другачије, ново значење.

Уколико је спорно правно питање везано за формалноправну уставност[104] (непостојање овлашћења за доношење или правно мањкав поступак доношења), исход поступка је касација општег акта у целини, а уколико су оспорене и неусаглашене само поједине материјалноправне одредбе, предмет делимичне касације су најчешће само појединачне одредбе, осим ако су у питању тзв. супстанцијалне одредбе, без чијег постојања преостали део општег акта губи смисао, те је несврсисходно да се преостале одредбе задрже на снази. Касацији у целини води и поступак у којем је уставноправно споран претежни део одредаба општег акта.

Кад у току поступка општи акт престане да важи или буде усаглашен са Уставом или законом, Уставни суд, по правилу, обуставља поступак. Међутим, Суд може касаторном одлуком утврдити и да оспорени акт **у време важења** није био у складу са Уставом и законом када је у току поступка општи акт престао да важи или је усаглашен са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, али нису отклоњене последице неуставности или незаконитости.[105]

---

99 Одлука ИУо-114/2016 од 17. 9. 2020. године („Службени гласник РС", број 131/2020), са издвојеним мишљењем судије др Тамаша Корхеца.

100 Одлука ИУо-122/2017 од 25. 1. 2018. године („Службени гласник РС", број 19/2018).

101 Одлука ИУо-35/2011 од 13. 2. 2014. године („Службени гласник РС", број 36/2014).

102 Одлука ИУо-100/2018 од 27. 9. 2018. године („Службени гласник РС", број 86/2018), таксена тарифа.

103 Одлука ИУо-321/2013 од 26. 3. 2015. године („Службени гласник РС", број 49/2015).

104 Одлука ИУо-250/2015 од 25. 2. 2016. године („Службени гласник РС", број 58/2016) и Одлука ИУо-157/2018 од 2. 7. 2020. године („Службени гласник РС", број 116/2020) – *у формалноправном смислу општи акт није у сагласности са законом, јер доносилац оспореног акта није био надлежан да уреди односе који су предмет уређивања тог акта, те се Суд није упуштао у оцену законитости његове материјалноправне садржине, јер је то беспредметно.*

105 Видети Закон о Уставном суду, члан 64.
Одлука ИУо-276/2018 од 7. 9. 2020. године („Службени гласник РС", број 126/2020): „*Будући да престанком важења оспорене одлуке и ступањем на снагу нове Одлуке којом је спорно питање уређено на другачији начин, нису отклоњене штетне последице незаконитости које је оспорена одредба Одлуке произвела, Уставни суд је, сагласно одредби члана 64. Закона о Уставном суду, одлучио да одредба Одлуке наведене у изреци, у време важења, није била у сагласности са законом.*" (*Оспореном одредбом изузети су од остваривања права на накнаду чланови надзорног одбора јавног предузећа који су именовани из реда запослених у јавном предузећу*).

Касаторна одлука Уставног суда има карактер пресуђене ствари (*res iudicata*) и производи правне последице према свима.

Касирани акт престаје да важи даном објављивања одлуке Суда у „Службеном гласнику Републике Србије", сагласно одредби члана 168. став 3. Устава, што се наводи у образложењу одлуке.

2.7.1.2. Одбијајуће одлуке

Уколико Суд након спроведеног поступка оцени да захтев за утврђивање неуставности или незаконитости из иницијативе поводом које је **покренут поступак није основан, донеће одлуку о његовом одбијању**.[106] Уставни суд ће **одлуком одбити и предлог** овлашћеног предлагача кад утврди да нема основа за његово прихватање.[107]

2.7.1.3. Интерпретативне одлуке

У новијој пракси Уставног суда јављају се и тзв. **интерпретативне одлуке**.[108] Реч је о одлукама којима се одбија предлог за утврђивање неуставности материјалноправних одредаба, које се **задржавају у правном поретку, али само под условом** да се тумаче на одређени начин, тј. у смислу значења које Уставни суд износи у својој одлуци, било да то чини у изреци одлуке, било у образложењу, што је чешћи случај.[109]

Предмет до сада донетих интерпретативних одлука нису били акти ЈЛС, али такве одлуке овде помињемо због значаја који имају и потребе да се, због чињенице да се ради о одбијајућим одлукама, у пракси не умањи степен интересовања за ту врсту одлука, с обзиром на то да оне садрже значајну правну аргументацију, а реално је очекивати да ће се срести и у предметима оцене општих аката ЈЛС.

Према класификацији правних експерата, „у пракси Уставног суда присутна су три модалитета интерпретативних одлука. Највећи број чине одлуке којима се у образложењу даје обавезујуће тумачење оспорене одредбе закона, тако да се она доводи у склад са Уставом. Другу врсту чине одлуке у чијем диспозитиву се наводи да се оспорена одредба закона (или другог општег правног акта) има тумачити и примењивати под условима и ограничењима наведеним у одговарајућем делу образложења. Трећи модалитет представља одлука ИУз-40/2012 од 11. 7. 2014. године у чијем диспозитиву је дато и тумачење оспорене законске одредбе.

106 Закон о Уставном суду, члан 53. ст. 3. и 4.

107 *Ibid.*, члан 45. став 1. тачка 14.

108 Више о интерпретативним одлукама: Б. М. Ненадић, Уставносудска контрола законодавне власти – прилог расправи о судском активизму, Правни информатор 12/2013; Т. Маринковић, Интерпретативне одлуке уставних судова, Уставни суд Србије – У сусрет новом Уставу Србије, Зборник радова, Београд, 2004, стр. 255; Н. Рајић, Интерпретативне одлуке у пракси Уставног суда Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2014, стр. 355–373.

109 Одлука ИУз-882/2010 од 16. 1. 2014. године, донета у предмету оцене одредаба Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС", број 20/2014).

Полазећи од ефеката тумачења, такође се може говорити о три врсте интерпретативних одлука које је доносио Уставни суд. Прву врсту чине конструктивне одлуке којима је проширено правно дејство оспорене одредбе закона у циљу попуњавања правне празнине. Неутрализирајућим одлукама називају се оне које лишавају спорну законску одредбу оног правног дејства које би било супротно Уставу. Трећу групу чине упућујуће одлуке, у којима је дата нека врста упутства надлежним органима и судовима како ће тумачити и примењивати оспорену законску норму да би била у складу са Уставом."[110]

2.7.1.4. Делимичне одлуке

Када се у једној уставносудској ствари решава о више питања, а само су нека од њих у довољној мери расправљена, Суд може, ако сматра да је то целисходно, донети одлуку само о тим питањима.[111] Када се стекну услови да и сва друга питања из предмета буду расправљена и Суд о њима одлучи, у образложењу те одлуке Суд ће навести и претходно донету одлуку, ради увида у целину предмета.

2.8. Правно дејство и извршавање одлука Суда

Према Уставу, **одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће.**[112]

Својство коначности уставносудске одлуке у нормативној контроли има два атрибута.

Први је да против одлуке Уставног суда не постоји право жалбе (*што значи да нема ни двостепености поступка*), нити постоји било који други правни лек, и она се не може оспоравати ни пред којим другим државним органом.

Други је да се поводом исте одредбе или истог општег акта пред Уставним судом не може поново водити спор ако је претходно већ донета касаторна одлука којом су та одредба, односно општи акт стављени ван снаге (*у тој правној ситуацији, објављивањем касаторне одлуке Суда спорна одредба или општи акт престају да постоје у правном поретку, па се не може пред Судом оспоравати непостојећа одредба, односно непостојећи акт*); касаторна одлука Уставног суда у нормативној контроли има карактер тзв. пресуђене ствари и не само да такву одлуку **не може преиспитивати ниједан други државни орган**, већ је Суд утврдио став да одлука која је произвела правно дејство не може бити предмет преиспитивања **ни у уставносудском поступку** после њеног објављивања у „Службеном гласнику

110 Ближе о интерпретативним одлукама Уставног суда видети: К. М. Андрић, Уставносудска заштита људских права повређених или ускраћених у управном поступку и управном спору, Билтен Врховног касационог суда 3/2017, стр. 123.

111 Пословник о раду Уставног суда, члан 88.

112 Устав Републике Србије, члан 166. став 2.

Републике Србије"[113]. Уколико је поводом оспорене одредбе, односно општег акта донета одбијајућа одлука – може се захтевати покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе исте садржине, али само уколико из нових навода и разлога датих у поднетој иницијативи односно предлогу произлази да има основа за поновно одлучивање.

То значи да доносилац општег акта, након објављивања одлуке Суда којом је одређено нормативно решење стављено ван снаге као несагласно са законом односно Уставом, такво решење не може донети поново у оквиру истог или неког другог (новог) општег акта уколико се након објављивања одлуке Суда чињенично и правно нису догодиле никакве промене које би биле основ за другачији исход одлучивања Суда.[114] У случају таквог поступања – поновног уношења одредаба за које је Суд утврдио да су несагласне са законом, Суд ће поново касирати спорне одредбе (или акт у целини, уколико је и претходно тај акт био предмет одлуке Суда).

Општеобавезујући карактер одлуке Суда којом из правног поретка уклања општи акт или поједине одредбе општег акта подразумева да она, поред самог доносиоца оспореног општег акта и других учесника у конкретном уставносудском поступку, обавезује и све друге субјекте на које се односи – органе јавне власти, у смислу да касирани општи акт након објављивања одлуке нико не може примењивати, а о тој чињеници органи и други јавноправни субјекти морају водити рачуна по службеној дужности.[115]

Општеобавезујуће дејство одлука Уставног суда не треба поистовећивати са појмом извора права, јер ставови/одлуке Уставног суда нису извор права, нити су део правног поретка, те из тих ставова не произлазе ни права ни обавезе за друге субјекте на начин на који их обавезују закони и други прописи.

Наведена тврдња је формалноправне природе. Међутим, у правној теорији се отвара питање да ли је она суштински у потпуности утемељена и има подељених мишљења, што за овај приручник има значај само у погледу истицања важности уставносудске праксе.

Наиме, положај и надлежности Уставног суда утврђени Уставом опредељују Суд као „чувара" Устава, како се то популарно каже. **Заштита** Устава јесте уставна и законска обавеза свих органа јавне власти, али функција **контроле** уставности и законитости је у искључивој надлежности Уставног суда, те је и његова улога и одговорност у поимању значења уставних норми, а нарочито уставних начела од изузетног значаја. Због тога одлуке Уставног суда у стварности представљају „путоказе" у тумачењу уставних начела и других уставних норми, а последично имају фактички утицај и на законодавна решења, као и на садржину других, како

113 Видети: Ставови Уставног суда – Пречишћен текст, стр. 15 (*Могућност преиспитивања „касаторне" одлуке Уставног суда после њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије"*), *http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda*.

114 Одлука ИУо-11/2015 од 15. 9. 2016. године („Службени гласник РС", број 91/2016).

115 Видети фусноту 119 и садржај Одлуке Уж-6323/2012 од 9. 10. 2014. године, у којој је дат случај када је суд опште надлежности, поступајући у конкретном предмету, применио одредбу Закона која је месец дана раније престала да важи на основу одлуке Уставног суда.

општих, тако и појединачних правних аката. Та чињеница уставносудским одлукама даје значај готово једнак оном који имају извори права. Ако Уставни суд, сагласно Уставу, може да одлучује о опстанку у правном поретку општих аката законодавне и извршне власти, судских одлука у поступку по уставним жалбама, заштити територијалне аутономије и локалне самоуправе, изборним споровима, забрани рада политичких странака, удружења грађана, синдикалних организација и верских заједница, сукобу надлежности органа одређених Уставом и другим питањима, није потребно додатно наглашавати од каквог је значаја праћење његових одлука и познавање ставова и правних схватања која у њима износи.

Додатно треба напоменути да су одлуке Уставног суда донете у оквиру свих његових надлежности значајан извор сазнања и о ставовима, односно уопште о пракси Европског суда за људска права. Образложења уставносудских одлука садрже специфичну синтезу уставних одредаба и стандарда изграђених у заштити људских права и слобода у примени Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који морају наћи своје место у националном законодавству и примењивати се у поступању државних и других органа. Стога је праћење одлука Уставног суда најбржи и најлакши пут за континуирано проширивање знања не само правника, него и свих других заинтересованих за ову област.

У вези са општеобавезујућим карактером уставносудске одлуке, понекад се јавља недоумица у погледу значења опште обавезности, која се огледа у питању **да ли касација одредбе у општем акту једне ЈЛС аутоматски има правне последице и на примену идентичне одредбе садржане у општем акту друге ЈЛС која није била предмет оцене** у поступку пред Судом. Таква недоумица нема правно утемељење јер касација једне одредбе или општег акта уклања из правног поретка само одредбу, односно општи акт наведен у диспозитиву одлуке Суда. Постојање истих норми – идентичног незаконитог, а тиме и неуставног правног решења у другом општем акту подразумева само логичну обавезу доносиоца да тај акт преиспита и усагласи са законом.

Наступање правних последица одлуке Уставног суда везује се за њено објављивање у „Службеном гласнику РС".

Почетак правног дејства одлуке Уставног суда утврђен је на тај начин из два разлога. Прво, услов за ступање на снагу општег акта је његово објављивање, те је исти услов потребан и за престанак његовог важења, јер чињеница да се он више не може примењивати мора бити свима доступна и позната. Друго, важно је и да правно дејство одлуке наступи што пре, тј. истовремено са даном објављивања у „Службеном гласнику РС" како не би даље настајале последице примене таквог акта. У изузетним случајевима, Суд може донети касаторну одлуку, али одлучити да је не упути одмах на објављивање уколико за то постоје оправдани разлози (*видети одељак Достављање и објављивање*).

Одлука Уставног суда на основу које престаје да важи општи акт нема дејство само у односу на оцењивани акт, већ **правне последице настају и у погледу појединачних аката донетих у његовој примени**, као и у погледу обавезе самог Уставног суда и других органа да, поступањем у оквиру својих надлежности, обезбеде претпоставке за отклањање правних последица примене касираног прописа.

Са становишта временског дејства, касаторна одлука Суда делује за убудуће (*ex nunc*), а по изузетку и повратно (*ex tunc*), јер таква одлука Суда нема дејство само у смислу **престанка примене оцењиваног акта**, већ и у погледу **отклањања правних последица насталих у његовој примени**. „Присталице дејства одлуке *ex nunc* истичу разлоге правне сигурности и очувања ауторитета закона, док се дејство одлуке *ex tunc* брани начелом правне сигурности и потребом за строгом законитошћу."[116]

Законом о Уставном суду је прописано да се закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, **не могу примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени** (члан 60. став 1), **извршење правноснажних појединачних аката** донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, не може се **ни дозволити ни спровести**, а ако је извршење започето, обуставиће се (члан 60. став 3).

Одредбом члана 171. став 3. Устава утврђено је да се извршење одлука Уставног суда уређује законом.

Законом о Уставном суду је установљен механизам којим се обезбеђује **извршавање одлука Суда** и отклањање последица које су настале услед примене неуставног или незаконитог општег акта.

Према одредбама члана 61. наведеног Закона, свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет. Предлог за измену таквог појединачног акта може се поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије", ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године.

„**Ретроактивно дејство касаторне одлуке Уставног суда не наступа аутоматски, нити постоји обавеза органа да по службеној дужности измени коначни или правноснажни појединачни акт донет на основу неуставног закона.** Али, орган је дужан да поступа по предлогу странке за измену појединачног акта, тако што ће најпре оценити његову допуштеност, благовременост и да ли је изјављен од овлашћеног лица, а ако постоје процесне претпоставке за поступање утврдити и да ли су испуњени материјални услови за измену појединачног акта."[117]

Дакле, из одредаба Закона о Уставном суду следи да се **измена појединачног акта мора тражити од органа који је тај акт донео** (члан 61. став 1) и да

116 За више о томе видети: Танасије Маринковић: Дејство одлука уставних судова (Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права – Уставни суд 1963–2013), стр. 297.

117 За више о томе видети: Катарина Манојловић Андрић: Правно дејство касаторних одлука Уставног суда и начин отклањања штетних последица неуставности и незаконитости општих аката, стр. 297.

се **интервенција Уставног суда може тражити када изменом појединачног акта није могуће отклонити последице** настале применом неуставног, односно незаконитог општег акта (члан 62).

Полазећи од наведеног, **поступање Уставног суда по захтеву за отклањање последица** неуставности или незаконитости општег акта подразумева испуњеност **четири услова**:

1) да постоји коначни или правоснажни појединачни акт, донет на основу закона или другог општег акта који престаје да важи на основу касаторне одлуке Уставног суда,
2) да је тим појединачним актом повређено одређено право,
3) да постоји активна улога оштећеног лица – захтев поднет надлежном органу за измену појединачног акта и
4) да је захтев поднет у року прописаном Законом.

Ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта поводом којег је Уставни суд донео касаторну одлуку, сагласно одредби члана 62. Закона о Уставном суду, Суд може одредити да се последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин.[118]

Кад Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене општег акта који није у сагласности са Уставом или законом, одлука Уставног суда има правно дејство од дана њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије".[119]

Уставни суд може пружити заштиту у смислу отклањања штетних последица и у поступку одлучивања по уставној жалби[120] уколико су испуњени прописани услови под којима се она може изјавити.

---

118 Одлуком Уставног суда ИУз-52/2008 од 21. 4. 2010. године касиране су одредбе Закона о локалним изборима којима су била уређена питања начина доделе одборничких мандата и питање тзв. бланко оставке (својеврсног уговора који су могли закључити подносилац изборне листе и кандидат за одборника, односно одборник, а којим су могли предвидети право подносиоца изборне листе да, у име одборника, поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе). По захтевима за извршење наведене одлуке, Уставни суд је налагао надлежним органима да последице престанка одборничког мандата отклоне изменом појединачног акта на основу ког је подносиоцу захтева престао мандат одборника, у већем броју предмета поништавао решења Управног суда са налогом да се поново одлучи о захтеву за измену појединачног акта о престанку мандата, а у предметима у којима није било могуће тражити измену појединачних аката одредио да се последице престанка одборничког мандата отклоне накнадом штете у висини примања која би подносилац захтева остварио као одборник за период од дана када му је утврђен престанак мандата до дана престанка права по основу функције одборника (Решење ХУ-504/2011 од 4. 7. 2012. године).

119 Закон о Уставном суду, члан 59.

120 Видети Одлуку Уж-6323/2012 од 9. 10. 2014. године.
Уставни суд је констатовао да је подносилац уставне жалбе у извршном поступку који је претходио имао својство извршног повериоца, да је предложио извршење на непокретности извршног дужника, да је уз предлог за извршење доставио купопродајни уговор на основу којег је извршни дужник стекао предметну непокретност али извршни суд није прихватио да спроведе поступак извршења. У решењу од 11. 7. 2012. године које је оспорено уставном жалбом, Основни суд је изразио

Важно је напоменути, када се уставни спор у поступку нормативне контроле пред Уставним судом заврши доношењем утврђујуће одлуке са касаторним дејством, **питање извршења односно неизвршења такве одлуке кроз даљу примену касираног општег акта не може бити предмет новог поступка оцене уставности и законитости, већ поступка извршења одлуке Уставног суда.**

Уставом[121] је утврђено да је **свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда**; да Суд својом одлуком утврђује начин њеног извршења када је то потребно и да се извршење одлука Уставног суда уређује законом. У том смислу, Законом о Уставном суду ближе је прописано да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда.[122]

За очекивати је да сваки субјект у извршавању уставносудске одлуке испуни своје обавезе. Међутим, у пракси је могуће и да такво поступање изостане. Због тога је Законом о Уставном суду[123] прописано да ће, у случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбедити Влада, на начин који је утврђен посебним решењем Уставног суда.[124] Ова процесна могућност не односи се на ситу-

став да купопродајни уговор, који је подносилац приложио уз предлог за извршење, не представља исправу подобну за упис права својине дужника у смислу члана 105. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу, јер **није био снабдевен потврдом о плаћеном порезу** на пренос апсолутних права. Даље, Уставни суд је констатовао да је Одлука ИУз-225/2005 од 19. 4. 2012. године којом је утврђено да одредба члана 38а Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС", бр. 26/2001, 45/2002, 80/2002 и 135/2004), а којом је било прописано да се упис права на непокретности у земљишним, катастарским и другим јавним књигама не може вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно плаћеном порезу на наслеђе и поклон, није у сагласности с Уставом и која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије", број 57/2012 од 8. 6. 2012. године, и од тог момента се, сагласно члану 60. став 1. Закона о Уставном суду, није могла примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени. Уставни суд је закључио да је Основни суд конкретну правну ситуацију решио применом законске одредбе која је касирана и у моменту одлучивања Основног суда је већ била уклоњена из правног поретка, чиме је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење. Стога је Уставни суд усвојио уставну жалбу у том делу и оценио да се штетне последице учињене повреде права могу отклонити поништајем оспореног решења и одређивањем да у поновном другостепеном поступку надлежни суд одлучи о изјављеном приговору подносиоца.

121 Устав Републике Србије, члан 171.

122 Закон о Уставном суду, члан 104. став 1.

123 *Ibid.*, члан 104. став 2.

124 Одлуком Уставног суда ИУ-53/2004 од 29. 9. 2005. године било је утврђено да Одлука о ауто-такси превозу града Београда у делу којим је као услов за обављање такси делатности предузетника било прописано постојање слободног места такси возача према годишњем плану потреба, као и то да кад није испуњен тај услов, надлежни орган неће извршити упис заинтересованог лица у регистар ауто-такси превозника, односно издати дозволу за обављање делатности, није у сагласности с Уставом и законом. Из одредбе тада важећег Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука, произлазило је да поступање Уставног суда по поднетим захтевима за отклањање последица насталих услед примене наведене Одлуке подразумева да је поступак по захтеву за измену појединачног акта окончан пред надлежним градским органом. Такав захтев за обезбеђење извршења наведене Одлуке Уставни суд је уступио Влади (Закључак ИУ-53/2004 од 25. 5. 2006. године).

ацију када одлуку Уставног суда не изврши законодавни орган. У таквој правној ситуацији, Уставни суд може по сопственој иницијативи покренути поступак и поново уклонити из правног поретка неуставну одредбу.[125]

Као што је већ претходно поменуто, уколико Суд донесе касаторну одлуку, правно дејство такве одлуке наступа даном њеног објављивања у службеном гласилу, од када оспорени општи акт престаје да важи, што значи да више није у правном поретку. Уколико је такав општи акт имао правно ваљан основ, односно ЈЛС имала овлашћење да га донесе и њиме уреди одређено питање, али га није уредила сагласно закону, ЈЛС и даље има обавезу да то питање уреди, али на начин који је у складу са Уставом и законом, тј. на начин на који је ближе указао Уставни суд у образложењу своје одлуке. Дакле, у ширем смислу посматрано, извршење одлуке Суда могло би се протезати и на даљу активност ЈЛС како би се избегла „правна празнина" која може настати касирањем општег акта, с тим што изостанак таквог деловања ЈЛС не може бити предмет оспоравања у новом поступку пред Судом.

2.9. Достављање и објављивање одлука Суда

Начин достављања аката Суда уређен је Пословником о раду Суда.[126]

Писмени отправак одлуке, решења и закључка Суда **доставља се учесницима** у поступку, по правилу, у року од 30 дана од дана доношења.

Ако се одлука или решење Суда који су објављени у службеном гласилу, из било ког разлога не могу доставити учесницима у поступку, достављање се сматра извршеним даном објављивања.

Објављивање одлука и решења Суда врши се у „Службеном гласнику Републике Србије" и у другом службеном гласилу у коме је објављен акт о којем је Суд одлучивао, дакле у службеном гласилу ЈЛС кад се ради о одлукама и решењима којима је одлучено у поступку оцене уставности и законитости општих аката општина и градова (доносилац акта је обавезан да објави одлуку Суда у локалном службеном гласилу). Достављање службеним гласилима на објављивање врши се, по правилу, у року од 30 дана од дана одлучивања.[127]

---

125 Одлука ИУ-28/2006 од 19. 2. 2009. године („Службени гласник РС", број 21/2009) – „Уставни суд, такође, налази да је оваквим решењем утврђеним у оспореној одредби члана 10. Закона повређена и одредба члана 166. став 2. Устава, по којој су одлуке Уставног суда општеобавезне, а то значи и за законодавца. Међутим, законодавац је, супротно овој уставној одредби и одлуци Уставног суда, само годину дана након престанка важења раније одредбе Закона о судијама на основу Одлуке Уставног суда ИУ-122/2002 од 11. 2. 2003. године, поново унео спорно решење у Закон о судијама." (*Спорно питање односило се на овлашћење министра правде да покрене поступак за разрешење судија*).

126 Пословник о раду Уставног суда, члан 92.

127 *Ibid.*, члан 93.

Уколико председник, судија или радно тело Суда сматрају да постоји потреба да се донета одлука, решење или закључак Суда преиспитају док не буду отправљени из Суда, упутиће образложени писмени захтев да се преиспитивање стави на дневни ред седнице Суда, о чему ће се одлучивати на седници Суда.

На исти начин се поступа и у случају када председник, судија или радно тело Суда упуте образложени писмени захтев Суду да преиспита раније заузети став. Промена става Суда и разлог за промену става наводе се у првој одлуци, односно решењу Суда у коме је одлучено у складу са новим ставом.[128]

Истовремено са текстом одлуке Суда, у „Службеном гласнику РС" објављује се и **издвојено мишљење судије**, односно заједничко издвојено мишљење двоје или више судија, уколико је као такво достављено председнику Суда.

Наиме, према Пословнику, судија који се противи изреци, делу изреке или образложењу одлуке Суда, има право на издвојено мишљење засновано на аргументима које је изнео током већања о предложеној одлуци.[129] У пракси се дешава да судија приложи и тзв. сагласно издвојено мишљење, којим се саглашава са донетом одлуком, али налази да је аргументе у прилог ставу Суда могуће или потребно и додатно појаснити и образложити.

Законом о Уставном суду прописана је процесна могућност да Суд посебним решењем **одложи објављивање своје одлуке** у „Службеном гласнику Републике Србије", али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења. Решење о одлагању објављивања доставља се доносиоцу општег акта заједно са одлуком којом је утврђено да општи акт није у сагласности са Уставом и законом.[130]

Разлози за пролонгирање објављивања одлуке, чиме се одлаже и њено дејство, морају оправдати даље опстајање правно неваљаног (неуставног или незаконитог) општег акта (или одредбе) у правном поретку. Уставни суд ретко користи институт одложеног објављивања одлуке и то чини само у изузетним случајевима, када процени да би тренутно уклањање општег акта из правног поретка (престанак његовог важења) произвело озбиљну правну празнину или друге штетне последице већих размера него што су оне које могу настати одлагањем правног дејства одлуке. Смисао овог законског решења је намера да се омогући доносиоцу да у одређеном року сам интервенише и отклони утврђени правни пропуст, полазећи од ставова и правних схватања Уставног суда изнетих у одлуци чије се објављивање одлаже. Притом, Суд пажљиво одмерава рок који ће оставити доносиоцу за усаглашавање акта унутар максималног рока од шест месеци, зависно од околности конкретног уставносудског спора. Суд у сваком уставносудском поступку цени комплексност и значај друштвених односа који захтевају поновно уређивање, положај доносиоца општег акта у правном систему и сложеност поступка доношења општег акта јер, примера ради, доношење општих аката од стране законодавне власти по природи ствари, због вишефазног поступка, захтева дужи временски период у односу на доношење општих аката од стране ЈЛС.

128 *Ibid.*, члан 97. став 1. и члан 98. став 2.

129 *Ibid.*, члан 60.

130 Закон о Уставном суду, члан 58. ст. 4. и 5.

Наведено овлашћење Суда везано за одлагање објављивања одлуке било је оспорено иницијативом поднетом Уставном суду ради оцене уставности одредаба члана 58. ст. 4. и 5. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС", бр. 109/2007, 99/2011 и 18/2013 – Одлука УС).[131] У образложењу Решења којим је ову иницијативу одбацио, Суд је навео да овакво решење није унето у Закон са циљем да се „продужи живот" општем акту за који је утврдио да није сагласан Уставу или закону, већ како би се дала могућност доносиоцу акта који је оглашен неуставним или незаконитим да у том периоду донесе нови акт или изврши одговарајуће измене оспореног акта, чиме се спречава евентуално настајање правне празнине и штетних последица које би могле да настану од дана објављивања одлуке Уставног суда. Према правном схватању Суда, овом процесном радњом омогућава се заштита уставности и законитости, као и људских и мањинских права и слобода, што и јесу основни задаци Уставног суда. При томе, примена ових законских процесних института не онемогућава нити доводи у питање остваривање права и правних интереса оштећених правних субјеката, као ни начин остваривања њихових права прописан одредбама чл. 60. и 61. Закона о Уставном суду.

Одлуке Уставног суда су доступне јавности, јер се све мериторне одлуке објављују у „Службеном гласнику РС" и у одговарајућим локалним службеним гласилима (мериторне одлуке донете у предметима у којима је предмет оцене био општи акт одређене ЈЛС). Поред мериторних одлука, Суд може одлучити да се објави и други акт донет у уставносудском поступку (решење, закључак) уколико се ради о питању односно правном схватању Суда од ширег значаја.

Приступ донетим одлукама и другим актима Уставног суда је могућ и преко званичне интернет странице Суда, на којој су доступни електронска база судске праксе, као и билтени судске праксе и друге стручне публикације. Кроз своју обимну, вишедеценијску праксу, Уставни суд је изградио и ставове везане за поступање у одређеним правним ситуацијама, који се такође објављују на званичној интернет страници Суда.

2.10. Санкције за непоштовање захтева Суда

Одредбама члана 110. Закона о Уставном суду – казненим одредбама, прописани су прекршаји и износи новчаних казни које Суд може изрећи организацији, односно другом правном лицу, одговорном лицу у организацији и правном лицу, предузетнику, као и одговорном лицу у државном и другом органу у случају непоступања по захтеву Суда за достављање података, обавештења и документације потребне за вођење поступка и одлучивање.

131 Решење о одбацивању иницијативе ИУз-934/2012 од 12. 6. 2014. године („Службени гласник РС", број 136/2014), са издвојеним мишљењем судије др Босе Ненадић.

У току досадашњег поступања Уставни суд није применио наведене одредбе, односно није користио поменуто овлашћење.

2.11. Утицај праксе Европског суда за људска права

Република Србија је чланица Савета Европе од 3. априла 2003. године и од тада је ратификовала велики број конвенција, међу којима посебно место заузима Европска конвенција. Ова конвенција је ратификацијом постала део правног поретка Републике Србије као међународни уговор, који се примењује од 3. марта 2004. године и за Републику Србију значи обавезу правне заштите листе људских права и слобода заједмчених Конвенцијом, као и прихватање супсидијарне надлежности Европског суда за људска права у области њихове заштите.[132] **Доношењем Устава од 2006. године, права и гаранције садржане у Конвенцији инкорпориране су и заједмчене и одредбама Устава**, а истовремено је уведено и ново правно средство за њихову заштиту – уставна жалба.

Из тога су проистекла два правца деловања институција у Републици Србији:

- обавеза законодавне и извршне власти да у оквиру својих надлежности установе, односно обезбеде правни оквир којим се остварује поштовање заједмчених људских права и слобода и
- обавеза правосудних органа да их штите у случају повреде, у складу са законом.

Уставни суд се, у оквиру свих својих Уставом утврђених надлежности, стара да се наведене обавезе поштују, посебно у поступку нормативне контроле, тј. оцене уставности и законитости општих аката, као и путем одлучивања о уставним жалбама изјављеним у складу са чланом 170. Устава, које у новије време постају доминантна област деловања Суда (око 90% предмета чине уставне жалбе).

Подносиоци уставних жалби (физичка и правна лица), у случају да су незадовољни одлуком Уставног суда, могу поднети представку против Републике Србије Европском суду, који има, како је већ поменуто, супсидијарну надлежност у поступку оцене евентуалних повреда права заједмчених Конвенцијом. Уколико Европски суд установи да је у поступку који је претходио подношењу представке (пред националним органима) повређено заједмчено право или слобода, својом пресудом обавезује Републику Србију на одређено поступање, а може утврдити и право на материјалну компензацију подносиоцу.[133]

---

132 Више о томе видети на интернет страници Заступника Републике Србије пред Европским судом за људска права: *http://www.zastupnik.gov.rs/sr*.

133 В. Љубица Милутиновић, судија Врховног касационог суда, проф. др Ивана Крстић, доц. др Бојана Чучковић: Квалитативна студија о утицају пресуда Европског суда за људска права на јуриспруденцију судова у Републици Србији, Савет Европе – Канцеларија у Београду, 2016.

Уставни суд је до сада у великом броју предмета у којима је тражена оцена уставности закона поступао ослањајући се на стандарде заштите који су успостављени кроз праксу Европског суда, полазећи од уставног налога да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, **сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење** (у складу са одредбом става 3. члана 18. Устава).

Полазећи од стандарда изражених у образложењима пресуда Европског суда, Уставни суд је, поред других, донео одлуке које су се односиле на начин доделе појединачних посланичких мандата у Народној скупштини, на расподелу мандата одборника у скупштинама ЈЛС, односно право подносиоца изборне листе да слободно располаже мандатом одборника (тзв. бланко оставке одборника), на дискриминацију странке која је у поступку по ранијим одредбама ЗПП стекла право на подношење ревизије, на искључивање права на вођење управног спора у појединим областима, на повреду права на непосредно достављање аката којима се одлучује о правима и интересима грађана, на искључивање вршења својинскоправних овлашћења етажних власника у односу на заједничке делове вишестамбене зграде и многа друга питања[134]. Штавише, с позивом на одредбе Устава којима су зајемчена људска права и слободе и одредбе чл. 11. (*слобода окупљања, заједно са слободом удруживања*) и 13. (*право на делотворни правни лек*) Европске конвенције, Уставни суд је из правног поретка уклонио цео закон – раније важећи Закон о окупљању грађана[135] Наиме, поводом неколико уставних жалби поднетих због повреде слободе окупљања зајемчене одредбама члана 54. Устава, за Уставни суд као системски проблем поставило се питање сагласности наведеног закона са важећим Уставом, и то са уставним начелом о судској заштити зајемчених слобода и права из члана 22. став 1. Устава, уставним принципом судске контроле законитости управе из члана 198. став 2. Устава, зајемченим правом на правно средство из члана 36. став 2. Устава, а додатно као спорно поставило се и питање уставноправне заснованости Законом датог овлашћења ЈЛС да својим актом одреде простор примерен за одржавање јавног скупа.

Како из Устава следи да је одржавање јавних скупова начелно дозвољено свуда, те да зато нема уставноправног основа за одређивање простора на коме одржавање јавног скупа јесте дозвољено, већ може бити прописано само изузимање одређеног простора на коме се може одржати јавни скуп, и то због заштите оних вредности које су Уставом утврђене као основ ограничења саме слободе, важећим Законом о јавном окупљању[136] је ово питање уређено у складу са Уставом

134 Одлука ИУз-25/2018 од 7. 4. 2022. године („Службени гласник РС”, број 112/2022), ИУз-223/2018 од 20. 5. 2021. године („Службени гласник РС”, број 111/2021).

135 Одлука ИУз-204/2013 од 9. 4. 2015. године („Службени гласник РС”, број 88/2015), којом је Уставни суд утврдио да Закон о окупљању грађана („Службени гласник РС”, бр. 51/1992, 53/1993, 67/1993, 17/1999 и 33/1999, „Службени лист СРЈ”, број 21/2001 и „Службени гласник РС”, бр. 29/2001 и 101/2005) није у сагласности са Уставом.

136 Закон о јавном окупљању („Службени гласник РС”, број 6/2016).

и Европском конвенцијом. Последично, како се оцена законитости материјалноправних одредаба прописа ЈЛС врши у односу на важећи Закон, Уставни суд је касирао неколико одлука ЈЛС донетих пре ступања на снагу новог Закона, које су оспорене пред Судом, а којима је био одређен простор за окупљање грађана.[137]

Наведени пример је само један од бројних и илуструје у којој мери је пракса Европског суда од великог значаја и у националном оквиру, јер сва законска решења морају бити усклађена са обавезама које су преузете Конвенцијом, а то даље подразумева да су и **општи акти ЈЛС усклађени са међународним правним актима уколико су у складу са законом**, о чему је надлежан да одлучује Уставни суд.

Нужно је још једном указати на то да Уставни суд не врши оцену уставности само у формалноправном и материјалноправном смислу, већ наглашава и значај „квалитета" закона, полазећи од садржине аутономног појма „закона" у смислу одредаба Европске конвенције. Европски суд је изградио стандард, што се може схватити и као захтев везан за појам „квалитет закона". За потребе дефинисања **појма „закон"**, Европски суд користи материјално, а не формално одређење закона, што значи да се под тим појмом подразумевају не само општи акти законодавне природе, већ и судски прецеденти, као и општи акти ниже нормативне снаге, као што су уредбе које доноси извршна власт и други прописи, што обухвата и прописе локалне самоуправе. Према ставу наведеног суда[138] израженом у бројним пресудама, „закон" мора бити јасан, разумљив, познат и доступан.

Општа правна култура налаже, а доктрина и пракса све више наглашавају значај појединих особености правног језика, пре свега јасно, прецизно и разумљиво дефинисање правила која се изражавају нормом.

Према томе колико се ово питање наглашава у новије време, може се учинити да се ради о неком новом захтеву. Међутим, историјска грађа упућује на другачији закључак.

Примера ради, подсетимо на постојање „инструкција" које је још кнез Милош дао као смернице за припрему закона[139], наводећи:

'Ођу, да се из закона изоставе што год је излишно и опширно,
'Ођу, да се гради смисао и члан из закона по разуму, разговетно и јасно,
'Ођу, да се све стране речи сасвим изоставе, и нека се траже српске,
'Ођу, да се нове речи, најпре, опишу па онда употребе,
'Ођу, да се у законе метну примери, ради лакшег толковања,
'Ођу, да се тестамент (у закону) изради својски и разговетно, без празних чланова, како би се очували мир и слога међу наследницима,
'Ођу, да се из закона парнице лако не рађају.

137 Одлука IУо-173/2021 од 21. 4. 2022. године („Службени гласник РС", број 66/2022), Одлука IУо-172/2021 од 19. 5. 2022. године („Службени гласник РС", број 69 /2022), Одлука IУо-171/2021 од 30. 6. 2022. године („Службени гласник РС", број 82/2022).

138 Видети пресуду у предмету *Silver and Others v. United Kingdom* 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 од 25. 3. 1983. године и пресуду у предмету *Sunday Times v. The United Kingdom* 6538/74 од 26. 4. 1979. године.

139 *http://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi.html*.

Ово је само један од примера који показују да питање квалитета прописа није ново, али је добило на значају због чињенице да су друштвени односи које треба уредити неупоредиво сложенији. Управо степен интересовања за то питање указује на то да се ради о проблему готово универзалне природе, који није везан за одређени историјски тренутак, друштвено и политичко уређење, економску снагу државе или било који други критеријум који би га територијално ограничио.

Због значаја поменутог питања и Уставни суд све чешће, позивајући се и на став Европског суда и његову праксу у примени Конвенције, указује на то да **захтев за одређеношћу и прецизношћу правне норме није испуњен ако грађани као савесне особе нагађају о њеном смислу и садржају**.[140]

140 Одлука ИУз-51/2012 од 23. 5. 2013. године („Службени гласник РС", број 49/2013), Одлука ИУз-134/2019 од 4. 2. 2021. године („Службени гласник РС", број 27/2021); Одлука ИУз-253/2018 од 30. 6. 2022. године („Службени гласник РС", број 2/2023); ИУз-25/2018 од 7. 4. 2022. године („Службени гласник РС", број 112/2022); ИУз-223/2018 од 20. 5. 2021. године („Службени гласник РС", број 111/2021).

3. ИЗАБРАНА ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА

У досадашњој уставносудској пракси, међу предметима у којима су оспорени општи акти локалне самоуправе, највећи је број предмета формираних на основу иницијатива којима је тражена оцена уставности и законитости локалних прописа, а мање осталих општих аката. Ови предмети могу се издвојити у групе на следећи начин:

- предмети у којима је оспорено постојање материјалноправног основа, тј. **овлашћења ЈЛС** за уређивање једног или више одређених, конкретних питања локалним прописом или прекорачење овлашћења за уређивање,
- предмети у којима је истакнута формалноправна несагласност са законом у погледу **надлежности органа** који је акт донео или самог **поступка доношења** и
- предмети у којима је спорно правно питање везано за **објављивање и ступање на снагу** прописа.

Иако је у поступку припреме прописа материјалноправни основ полазна тачка уређивања сваког питања, уставносудска пракса показује да у јединицама локалне самоуправе често у вези са њим постоје несналажења. Она могу бити последица различитих чинилаца: недовољно јасно законом дефинисаних овлашћења, али и других, како субјективних, тако и објективних разлога (недовољног правног знања и искуства обрађивача текста прописа, недоступности прописа који су им неопходни у раду, правно незаснованих захтева органа или појединаца који су носиоци политичких функција упућених запосленима који раде на нормативно-правним пословима или обрнуто – недовољно снажне правне аргументације правника који припремају пропис, а која се упућује доносиоцима политичких одлука и сл.). Несналажења су присутнија у условима честих измена и допуна закона, који се у све већем броју доносе по хитном поступку, а нису праћени одговарајућим образложењима из којих би био јасан *ratio legis*, тј. смисао и циљ законодавних решења, те законодавац посеже и за све већим бројем аутентичних тумачења. Такве нормативне турбуленције је тешко пратити, што је нагласио и **Европски суд за људска права**: „*Суд је констатовао да, док честе законске промене могу да одражавају развој стања ствари, сложеност законских одредаба, њихове честе измене, као и недоследна судска пракса која произлази из њих, неизбежно ће допринети општем недостатку правне сигурности. (Тужена) држава треба да избегава честе измене закона и да пажљиво испита све правне и финансијске импликације пре увођења даљих модификација.*”[141]

141 Видети пресуду Европског суда за људска права *Manushaqe Puto and Others v. Albania*, 604/07 од 4. 11. 2014. године.

У даљем тексту су као примери наведени **изводи из одлука и решења** Уставног суда који се односе на поменуте **групе најчешћих спорних правних питања**, са напоменом да у оригиналној верзији делови текста нису маркирани.

3.1. Ограничење изворних надлежности ЈЛС (шта значи „у складу са законом")

Према правном ставу Уставног суда израженом у више предмета који се односе на овлашћење законодавца да одређује Уставом предвиђене изворне надлежности јединице локалне самоуправе, као утврђеног облика децентрализације власти у Републици, **у областима које су Уставом утврђене као изворна надлежност јединице локалне самоуправе (члан 190) законом се преноси уређивање наведених области, али не у целини, јер је јединица локалне самоуправе у уређивању питања од локалног значаја и у тим областима ограничена законом**, пошто их може уређивати „у складу са законом", што значи у складу са „тзв. секторским законом" којим је законодавац, на системски начин, јединствено за територију целе Републике и једнако за све грађане уредио одговарајућу област. Из наведеног произлази да се јединици локалне самоуправе не преноси у целини ни уређивање области наведених у члану 190. став 1. тачка 1. Устава, већ појединих питања из ових области, а која су то питања одређује се законом. По оцени Суда, оваквим тумачењем Уставом утврђене садржине и граница изворне надлежности јединице локалне самоуправе управо се обезбеђује очување начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, као и начела хијерархије општих правних аката из члана 194. став 3. Устава, којим се налаже општа сагласност закона и свих других аката донетих у Републици Србији са Уставом.

Одлука ИУз-635/2011 од 5. 3. 2014. године („Службени гласник РС", број 46/2014)

У погледу **материјалноправног основа** у појединим предметима је спорно питање да ли уопште постоји правни основ – овлашћење за општину, односно град да својим прописом уреди одређено питање, док се у појединим другим предметима спорно питање односи на обим, тј. домашај овлашћења и кретање у оквиру прописаног овлашћења.

Јединица локалне самоуправе **не може уређивати питање за које нема правни основ, односно за које је изричито прописано да га уређује други субјект**, **нити може прекорачити овлашћење које јој је дато законом**, а што се најчешће јавља у ситуацијама када је ЈЛС законом (подзаконским актом) овлашћена да ближе уреди поједине услове у складу са законом.

3.2. Овлашћење ЈЛС за уређивање појединих питања

Навешћемо неколико примера.

1. ПРИМЕР

„Према схватању Суда, то значи да правни основ за могућност отписа обрачунате, а неплаћене камате на обавезе по основу свих јавних прихода, без обзира на њихову припадност (тј. да ли су у питању изворни јавни приходи јединица локалне самоуправе или друге врсте јавних прихода) може бити једино закон. Другим речима, **Суд сматра да је за отписивање пореза и споредних пореских давања неопходно да постоји изричито законско овлашћење**. Полазећи од тога да је камата један од елемената система јавних прихода чијим се уређивањем може утицати на остваривање одређених циљева пореске политике, Уставни суд налази да је, на основу уставног овлашћења из члана 97. тачка 6. Устава, само законодавац овлашћен да прописује одређене погодности у систему опорезивања, као и одговарајуће модалитете престанка пореске обавезе, међу којима је и отпис камата по основу доспелих, а неизмирених обавеза из домена јавних прихода (тзв. споредна пореска давања).

Уставни суд истиче да је одредбом члана 2а Закона о пореском поступку и пореској администрацији **изричито предвиђено да се овај закон примењује и на изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе које те јединице утврђују, наплаћују и контролишу у јавноправном односу, као и на споредна пореска давања по тим основама у поступцима у којима доносе пореске управне акте (уз одређене изузетке предвиђене овим законом)**. Поред овога, када је реч о изворним јавним приходима, Суд указује на чињеницу да је могућност (потпуног или делимичног) отписа ових јавних прихода предвиђена одредбом члана 115. став 2. Закона једино пореском обвезнику који се продаје у поступку приватизације, односно који је у поступку реструктурирања, тако што је остављена могућност Влади да, на предлог министра, уз претходну сагласност јединице локалне самоуправе којој припадају изворни јавни приходи на које се примењује овај закон донесе такву одлуку. Исто тако, одредбом става 3. овог члана Закона је предвиђена и могућност да Влада, на предлог министра, доноси одлуку о (делимичном или потпуном) отпису пореза и споредних пореских давања, укључујући и таксе, накнаде и друге јавне приходе, осим доприноса за обавезно социјално осигурање, пореском обвезнику код којег је промењена власничка структура, по основу преузетих уговорних обавеза од стране Републике. Сагласно ставу 4. овог члана Закона, у свим случајевима прописаним законом предвиђено је да се отпис дуга по основу пореза и споредних пореских давања, када се стекну потребни услови, врши решењем надлежног пореског органа.

Имајући у виду да је оспореном Одлуком уређена материја која је, сагласно уставним решењима, законска материја, те да је институт отписа пореза и споредних пореских давања уређен одредбама члана 115. Закона о пореском поступку и пореској администрацији на сасвим другачији начин него што је то предвиђено оспореном Одлуком, Уставни суд је оценио да Скупштина града [...] није имала уставно и законско овлашћење да својим актом уреди спорна питања. Суд оцењује да одредбе члана 60, у вези са чланом 6. Закона о финансирању локалне самоуправе, које су наведене као законски основ за доношење оспорене Одлуке, не могу представљати валидан правни основ за скупштину јединице локалне самоуправе да својим актом уређује услове, обим и поступак отписа обрачунате, а неплаћене камате по основу изворних локалних јавних прихода. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена Одлука у целини није у сагласности са одредбама члана 115. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а будући да према одредби члана 195. став 2. Устава сви општи акти јединица локалне самоуправе у Републици Србији морају бити сагласни са законом, Суд је оценио да оспорена Одлука није у сагласности ни са Уставом."

Одлука IУо-342/2015 од 9. 11. 2017. године („Службени гласник РС", број 112/2017)

2. ПРИМЕР

„Из наведених одредаба Закона о енергетици и Закона о комуналним делатностима произлази да је општина овлашћена да својим актом уређује начин обављања енергетске, односно комуналне делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, општа и посебна права и обавезе енергетског субјекта, односно вршиоца комуналне делатности и корисника услуга, односно крајњег купца, укључујући и начин плаћања цене топлотне енергије и услуга, а да је **Влада овлашћена да донесе методологију за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом**, чији је предмет уређења одређен Законом о енергетици, док енергетски субјект има обавезу да, на основу наведеног акта Владе, утврди цену снабдевања крајњег купца топлотном енергијом, на коју сагласност даје надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Дакле, законодавац је, по оцени Уставног суда, наведеним одредбама Закона о енергетици уредио питања везана за цену топлотне енергије и услуга тако што је дао надлежност Влади да донесе методологију за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом и обавезао енергетског субјекта, који обавља енергетску делатност снабдевања топлотном енергијом, да на основу те методологије утврди цену снабдевања крајњих купаца, док је **јединици локалне самоуправе дао овлашћење да уреди остала, тачно одређена питања** у вези са обављањем енергетске делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом.

Полазећи од тога да је Законом о енергетици јасно одређено да цену снабдевања крајњег купца топлотном енергијом утврђује енергетски субјект на основу Методологије коју је донела Влада, и којом су, сагласно Закону, одређене тарифне

групе, тарифни елементи, тарифе, начин израчунавања тарифа за топлотну енергију и одређена процедура за подношење и одобравање цена, као и услови и правила за промену цена топлотне енергије, те да, сагласно одредбама Закона о енергетици и Закона о комуналним делатностима, **јединица локалне самоуправе нема надлежност да доноси тарифне системе и одређује тарифне групе крајњих купаца, тарифне елементе, тарифе и начин њиховог израчунавања за обрачун топлотне енергије која се испоручује крајњим купцима топлотне енергије, услове и поступак за подношење захтева за промену цене топлотне енергије, односно да својим актом уреди питања која су предмет уређења оспореног тарифног система**, Уставни суд је утврдио да оспорени Тарифни систем за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом на територији општине [...], из наведеног разлога, у целини није у сагласности са законом.

Такође, Уставни суд указује да се у овом уставносудском предмету **став Уставног суда према коме преузимање законске одредбе у акт ниже правне снаге само по себи тај акт не чини незаконитим, ако законско решење није измењено и ако преузимање служи јаснијем и целовитијем уређивању материје која је у надлежности доносиоца тог акта, не може применити** јер се у конкретном случају ради о ненадлежности доносиоца оспореног акта да уреди питања која су предмет уређења истог."

Одлука ІУо-7/2019 од 17. 9. 2020. године („Службени гласник РС", број 126/2020)

3. ПРИМЕР

„Полазећи од тога да је важећим одредбама члана 31. Одлуке, као елемент за одређивање цене комуналне услуге одржавања чистоће на територији општине [...] одређен коефицијент, иако сагласно наведеној одлуци Суда **јединица локалне самоуправе нема овлашћење да самостално одређује елементе за формирање цене комуналног производа и да прописани коефицијент не изражава ниједан од Законом одређених елемената, већ је одређен као самостални елемент који ствара разлику у цени између различитих категорија потрошача, а да разлика није заснована на различитим трошковима обезбеђења комуналне услуге**, то је Уставни суд оценио да је Скупштина општине [...], након доношења Одлуке Уставног суда ІУо-36/2019 од 19. новембра 2020. године, супротно Закону о комуналним делатностима, одредбама члана 31. Одлуке о одржавању чистоће на територији општине […] одредила коефицијент као елеменат од кога зависи цена комуналне услуге одржавања чистоће.

[...] Дакле, **Закон дозвољава јединици локалне самоуправе да одреди различите категорије потрошача за које ће се одредити цена комуналне услуге, с тим да је постојање разлике у цени могуће само ако се та разлика заснива на различитим трошковима обезбеђења комуналне услуге**. Како у постојећем систему сакупљања комуналног отпада у Републици Србији нема техничких предуслова за индивидуализацију наведеног трошка, односно како се не може прецизно

утврдити количина отпада коју је, од укупно утврђене количине комуналног отпада произведене на територији јединице локалне самоуправе, генерисао сваки појединачни корисник, Уставни суд сматра да је јединица локалне самоуправе, сагласно законском овлашћењу да уређује начин наплате цене комуналне услуге, овлашћена да пропише јединице мере за обрачун цене извршене комуналне услуге, а да је избор јединице мере, у конкретном случају за физичка лица – члан домаћинства, за правна лица – метар квадратни, за делатности трговине и угоститељства – паушално, ствар процене јединице локалне самоуправе да ли ће прописана јединица мере обезбедити да корисници комуналне услуге буду правично оптерећени трошковима пружања услуге, о чему Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. став 1. Устава, није надлежан да одлучује (овакав став Уставни суд је заузео у Одлуци ИУо-36/2019 од 19. новембра 2020. године објављеној у „Службеном гласнику Републике Србије", број 14/21, и у Решењу ИУо-3/2016 од 18. октобра 2018. године – „Билтен Уставног суда" за 2018. годину, страна 232.)."

Одлука ИУо-84/2021 од 18. 5. 2023. године („Службени гласник РС", број 49/2023)

4. ПРИМЕР

„Како из наведеног произлази да **Закон** (*Закон о накнадама за коришћење јавних добара, „Службени гласник РС", бр. 95/18 и 49/19*) **не садржи одредбе којима се јединица локалне самоуправе овлашћује да својим актом пропише, поред износа и олакшица за накнаду за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице, и начин утврђивања и плаћања ове накнаде**, то је Уставни суд је оценио да је Скупштина општине [...] прекорачила своја овлашћења из члана 204. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

Такође, имајући у виду да је оспореном Одлуком прописано да се износ накнаде (из табеле по квадратном метру коришћеног путног земљишта) обрачунава месечно, тако да се на годишњем нивоу плаћа 12 тако утврђених месечних износа, то је Уставни суд оценио да **начин утврђивања ове накнаде** прописан оспореном одредбом члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине [...] **није у сагласности са одредбама члана 205. Закона** о накнадама за коришћење јавних добара."

Одлука ИУо-121/2020 од 24. 11. 2022. године („Службени гласник РС", број 2/2023)

5. ПРИМЕР

„Из наведених одредаба закона произлази да се таксе могу уводити само законом, а да је скупштина јединице локалне самоуправе овлашћена да, у складу са законом, може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга, као и да се актом којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници,

висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе која се плаћа сразмерно времену коришћења права, предмета и услуга. **Сагласно Закону о финансирању локалне самоуправе, јединица локалне самоуправе је овлашћена да, као врсту локалне комуналне таксе, пропише таксу за држање средстава за игру**. Како се, према одредби члана 15. тачка 10) наведеног Закона, држање средстава за игру односи само на тзв. „забавне игре", то Уставни суд налази да су за одређивање појма „забавне игре" од значаја одредбе Закона о играма на срећу. С обзиром на то да овај закон прави јасну разлику између игара на срећу и забавних игара, то се, по оцени Суда, **таксени основ за плаћање локалне комуналне таксе за држање средстава за игру не може односити на средства која су у функцији приређивања било које врсте игара на срећу, већ само на она средства која служе за забавне игре, на начин како ове игре дефинише Закон о играма на срећу**.

Будући да је оспореном одредбом Тарифног броја 5. тачка а) Таксене тарифе, која је саставни део Одлуке, прописана обавеза плаћања локалне комуналне таксе за држање аутомата за игре на срећу (покер апарати, рулети и слично), а да према одредби члана 15. тачка 2) Закона о играма на срећу, оне не спадају у забавне игре, већ у посебне игре на срећу, то је, по оцени Уставног суда, Скупштина града [...] прекорачила границе свог законског овлашћења из члана 15. тачка 10) Закона о финансирању локалне самоуправе тиме што је проширила таксени основ прописан наведеним Законом."

Одлука ІУо-32/2017 од 25. 10. 2018. године („Службени гласник РС", број 92/2018)
Одлука ІУо-213/2016 од 25. 10. 2018. године („Службени гласник РС", број 94/2018)

6. ПРИМЕР

„Из наведених одредаба закона произлази да се таксе могу уводити само законом, а да је скупштини јединице локалне самоуправе дато овлашћење да, у складу са законом, може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга, као и да се актом којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе која се плаћа сразмерно времену коришћења права, предмета и услуга. Такође, **Законом о финансирању локалне самоуправе су таксативно набројана права, предмети и услуге за чије коришћење јединица локалне самоуправе може уводити локалну комуналну таксу**, а међу којима је и коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности.

Имајући у виду наведено, као и да се у конкретном случају ради о увођењу таксе по дужном метру за подземне каблове (електро, ПТТ, остали), дакле за линијске инфраструктурне објекте изграђене испод јавне површине, под условима и на начин утврђен Законом о планирању и изградњи, те да се, у наведеном случају, не ради о привременом коришћењу простора на јавним површинама или испред

пословних просторија у пословне сврхе, то је Уставни суд утврдио да се постављање ових објеката не може довести у везу са коришћењем простора на јавним површинама у смислу Закона о финансирању локалне самоуправе.

Како **Законом о финансирању локалне самоуправе није предвиђена могућност увођења локалне комуналне таксе за постављање линијских инфраструктурних објеката испод јавне површине, односно за постављање подземних каблова (електро, ПТТ, остали),** то је Уставни суд оценио да одредба Тарифног броја 4. тачка 4. подтачка 14) Таксене тарифе, која је саставни део Одлуке о локалним комуналним таксама [...], није у сагласности са одредбом члана 15. Закона о финансирању локалне самоуправе [...]

Имајући у виду да Уставни суд има заузет став о спорном правном питању, који је изразио у Одлуци ИУо-103/2015 од 9. новембра 2017. године („Службени гласник РС", број 117/17), а да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, то је Уставни суд одлучио без доношења решења о покретању поступка [...]

[...]

У вези оспоравања законитости одредбе члана 14. Одлуке из тачке 1. изреке којом је прописано да је висина комуналних такси утврђена у таксеној тарифи, која је саставни део ове одлуке, Уставни суд налази да разлози оспоравања иницијатора немају правно утемељење, будући да је оспорена норма општег карактера јер утврђује овлашћење скупштине јединице локалне самоуправе за одређивање висине локалних комуналних такса кроз тарифу, која је саставни део општег акта који доноси скупштина јединице локалне самоуправе. Суд указује да је ово овлашћење скупштине јединице локалне самоуправе засновано на члану 18. Закона о финансирању локалне самоуправе којим је изричито прописано да се актом скупштине јединице локалне самоуправе којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалних комуналних такса. По налажењу Суда, оспореном одредбом члана 14. Одлуке је прецизирано да се висина предметних такса утврђује тарифом, као посебним делом ове одлуке, а што је управо карактеристика ове врсте аката.

Из наведених разлога, Уставни суд је у овом делу одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену законитости оспорене одредбе члана 14. Одлуке, као очигледно неосновану [...]"

Одлука ИУо-100/2018 од 27. 9. 2018. године („Службени гласник РС", број 86/2018)
Одлука ИУо-90/2017 од 5. 7. 2018. године („Службени гласник РС", број 65/2018)

7. ПРИМЕР

„Из наведеног произлази да је удаљеност економских објеката у односу на грађевинску линију, регулациону линију, стамбене и друге објекте, као саставни део правила грађења ових објеката, сагласно Закону о планирању и изградњи, одређена планским документима из члана 29. овог закона, односно подзаконским

актом. С обзиром на изнето, Уставни суд сматра да **јединица локалне самоуправе није овлашћена да неким другим својим општим актом, осим планским документима за чије је доношење надлежна, одређује правила грађења економских објеката на својој територији**. Уставни суд такође указује да, супротно мишљењу доносиоца оспорене одлуке, **овлашћење јединице локалне самоуправе из члана 20. став 1. тачка 15) Закона о локалној самоуправи да пропише услове под којима је дозвољено држање стоке и живине на њеној територији, не садржи и овлашћење да јединица локалне самоуправе прописује правила грађења објеката у којима се држе и гаје ове домаће животиње**.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је Скупштина града [...] прекорачила своја овлашћења када је одредбама члана 15. ал. 1. и 3. Одлуке, у оспореном делу, одредила удаљеност економских објеката (стаје, торови, свињци, живинарници и депоније стајског смећа) од стамбених објеката и међне линије, с обзиром на то да се ради о материји која је уређена Законом о планирању и изградњи."

Одлука ИУо-93/2022 од 18. 5. 2023. године („Службени гласник РС", број 59/2023)

8. ПРИМЕР

„Полазећи од наведених одредаба Устава и Закона, Уставни суд је нашао да је неспорно да се Уставом зајемчена **слобода окупљања може ограничити само законом**, и то само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије. Мирно окупљање грађана је слободно, окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању, док се окупљање грађана на отвореном простору пријављује надлежном државном органу у складу са законом. Поводом ове Уставом зајемчене слободе, Уставни суд је у Одлуци ИУз-204/2013 од 9. априла 2015. године, у погледу давања генералног овлашћења јединицама локалне самоуправе да својим актом одређују простор на коме је дозвољено одржавање, указао да **из Устава следи да је одржавање јавних скупова начелно дозвољено свуда, те да нема уставноправног основа за одређивање простора на коме одржавање јавног скупа јесте дозвољено, већ може бити прописано само изузимање одређеног простора на коме се може одржати јавни скуп, и то због заштите оних вредности које су Уставом утврђене као основ ограничења саме слободе**. Сагласно наведеном, законодавац је у прелазној одредби члана 24. важећег Закона о јавном окупљању предвидео да скупштина града, односно скупштина општине, у року од 60 дана од дана ступања на снагу Закона, одреди простор на којем није дозвољено окупљање (**рок за доношење акта надлежног органа јединице локалне самоуправе о одређивању простора на којем није дозвољено окупљање је истекао 6. априла 2016. године**, односно пре више од шест година). При одређивању овог простора, законодавац упућује на одредбу члана 6. став 1. Закона, којом је предвиђено да окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права

других или безбедности Републике Србије, док је одредбама ст. 2. и 3. истог члана Закона прописано да се под местом из става 1. овог члана, у смислу овог закона, сматра простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије, као и да окупљање није дозвољено на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност. Осим тога, важећим Законом **није предвиђена обавеза организатора јавног окупљања на плаћање било какве накнаде као услов за одржавање јавних окупљања, нити је дато овлашћење јединици локалне самоуправе да то питање уреди**, већ је у члану 9. Закона прописано да послове заштите безбедности људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, заштите права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обављају Министарство унутрашњих послова и други надлежни органи, а да комуналне услуге везане за одржавање јавног окупљања обезбеђује надлежни орган локалне самоуправе.

Будући да **питања која су предмет оспорене Одлуке нису уређена на начин како то предвиђају важећа законска решења**, већ су уређивана у време важења претходног Устава Републике Србије, на основу Закона о окупљању грађана за који је Уставни суд утврдио да није у сагласности са Уставом, као и да из одговора доносиоца следи да оспорени подзаконски акт, који је донет за извршавање тог закона, формалноправно још увек није стављен ван правне снаге, **Уставни суд је утврдио да оспорена Одлука у целини није у сагласности са Уставом и законом**." (Такав став да подзаконски акти који су остали у правном поретку после престанка важења закона за чије су извршавање донети, нису у сагласности са Уставом и законом, Суд је изразио у Одлуци ИУо-926/2012 од 7. маја 2015. године („Службени гласник РС", број 93/15).)"

ИУо-171/2021 од 30. 6. 2022. године („Службени гласник РС", број 82/2022)

9. ПРИМЕР

„Уставни суд сматра да је оспореним ограничавањем времена извођења опасних паса на јавне површине на временски период од 20 часова до 07 часова, Скупштина града [...] у суштини забранила извођење ових паса мимо наведеног временског периода [...] (*и*) [...] **поступила супротно изричитој законској обавези органа јединице локалне самоуправе** да брину о животу и заштити здравља и добробити животиња (члан 3. став 2. Закона) [...]

Када је у питању законитост одредбе члана 30. став 2. Одлуке, у делу којим је прописана **сагласност свих власника посебних делова стамбене зграде као један од услова за држање** украсних и егзотичних птица у становима, Уставни суд је пошао од цитираних одредаба члана 42. став 1. Закона о становању и одржавању зграда којима је прописана надлежност скупштине стамбене заједнице коју чине сви власници посебних делова зграде. Како наведеним законским одредбама није

прописано овлашћење за скупштину стамбене заједнице зграде, тј. за власнике посебних делова зграде да дају сагласност за држање егзотичних животиња (украсних и егзотичних птица) у становима, Уставни суд је утврдио да је прописивањем наведене сагласности Скупштина града [...] оспореном одредбом Одлуке одредила **услов за држање егзотичних животиња у становима зграда на својој територији који није у складу са Законом о становању и одржавању зграда** [...]"
Одлука IУо-53/2021 од 14. 9. 2023. године („Службени гласник РС", број 88/2023)

10. ПРИМЕР

„Уставни суд је пошао од одредбе члана 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16), у којој је био садржан правни основ за доношење оспорене одлуке, којом је било прописано да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња. Наведена изворна надлежност општине, односно града, садржи, према схватању Уставног суда исказаном у бројним поступцима оцене уставности и законитости истоврсних аката јединица локалне самоуправе који су вођени у време важења одредбе члана 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи, **овлашћење да скупштина града својим општим актом ближе утврди услове и начин држања и заштите домаћих животиња** и да у оквиру тога одреди како подручја на којима је држање домаћих животиња забрањено, тако и врсту и број домаћих животиња чије је држање на одређеним подручјима дозвољено (видети: Решење IУо-275/11 од 27. децембра 2012. године; Решење IУо-257/15 од 24. новембра 2016. године; Одлука IУо-87/16 од 23. марта 2017. године („Службени гласник РС", број 46/17) и др.).

Међутим, 28. јуна 2018. године ступио је на снагу Закон о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС", број 47/18). Одредбама члана 4. став 1. Закона у потпуности је **измењен члан 20. Закона о локалној самоуправи** којим је била уређена надлежност општине, односно града као јединице локалне самоуправе (тач. 1. до 14) и **прописано је да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом, обавља и друге послове од локалног значаја одређене законом (нпр. у областима одбране, заштите и спасавања, заштите од пожара, омладинске политике, зоохигијене и др.), као и послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом (тачка 15)**.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је у Решењу IУо-213/2017 од 17. септембра 2020. године утврдио да, за разлику од Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16), Закон о изменама и допунама овог закона из 2018. године **не садржи изричиту одредбу на основу које би општина/град били овлашћени да уреде и организују вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња на својој територији, односно да пропишу врсту и број домаћих животиња чије је држање**

на одређеним подручјима јединице локалне самоуправе дозвољено, нити је наведени посао другим посебним законом одређен као посао у надлежности републике, аутономне покрајине или локалне самоуправе. Међутим, како држање домаћих животиња на подручју општине/града утиче на многобројне сегменте живота у локалној заједници (нпр. услови и квалитет становања, комунални ред и др.), **ближе утврђивање услова и начина држања и заштите ових животиња несумњиво представља посао од непосредног интереса за локално становништво** који је, према одредби члана 4. став 1. тачка 15. Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, у надлежности јединице локалне самоуправе. Сагласно наведеном законском овлашћењу, Скупштина града [...] је донела оспорену одлуку о држању домаћих животиња којом је ближе утврдила услове и начин држања и заштите домаћих животиња, конкретно паса и мачака, на својој територији.

Изворну надлежност да уређује питања држања и заштите домаћих животиња на својој територији, као и све друге изворне надлежности, јединица локалне самоуправе врши у складу са Уставом и законом. Из наведеног, према оцени Суда, произлази да је **у границама законских овлашћења јединице локалне самоуправе да уреди питања држања и заштите домаћих животиња на својој територији, али под условима и на начин прописан релевантним законима који регулишу ову материју**. **Имајући у виду да одредбама Закона о добробити животиња, као прописа којим се, поред осталог, уређују услови и начин држања кућних љубимаца који су од значаја за њихову добробит и заштиту, није прописана обавеза власника, односно држалаца паса и мачака да обавесте управника, односно професионалног управника или скупштину стамбене заједнице о броју и врсти паса и мачака које држе у стану, Уставни суд је утврдио да је Скупштина града [...] изашла изван законског начина уређивања питања држања и заштите паса и мачака на својој територији** када је оспореном одредбом члана 14а став 1. Одлуке прописала наведену обавезу. Стога је Уставни суд утврдио да је одредба члана 14а став 1. Одлуке несагласна са Законом.

Када је у питању одредба става 2. члана 14а Одлуке, која није изричито оспорена иницијативом, али је **у правној и логичкој вези** са одредбом става 1. овог члана Одлуке чију је незаконитост Уставни суд утврдио, Суд сматра да се, из наведених разлога, основано може поставити питање њене законитости. С тим у вези, Суд је пошао од цитираних одредаба чл. 42, 50. и 53. Закона о становању и одржавању зграда којима је прописана надлежност скупштине стамбене заједнице, права и обавезе управника стамбене заједнице и надлежност професионалног управника, који врше послове управљања зградом. **С обзиром на то да наведеним законским одредбама није прописана обавеза скупштине или управника стамбене заједнице, односно професионалног управника, да воде евиденцију о броју и врсти паса и мачака који се држе у становима, Уставни суд је оценио да је прописивањем наведене обавезе, на начин како је то учињено одредбом члана 14а став 2. Одлуке, Скупштина града [...] уредила држање паса и мачака у објектима вишепородичног становања на својој територији супротно Закону**.

[...] Суд је, из већ изнетих разлога, оценио да **самим тим ни одредба којом је прописана прекршајна казна због непоступања ових лица по наведеној обавези, не може опстати у правном поретку**.

[...]

Надаље, како је Уставни суд истакао у Закључку ИУо-215/2015 од 24. новембра 2016. године, „делатност зоохигијене је само једна од комуналних делатности чије уређивање је у надлежности јединице локалне самоуправе, при чему су, сагласно одредби члана 2. став 1. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС", број 88/11), комуналне делатности, у смислу овог закона, делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење, поред осталог, одговарајућег квалитета. Имајући у виду наведено, те чињеницу да су одредбама члана 2. став 3. Закона о комуналним делатностима, као комуналне делатности одређене и снабдевање водом за пиће (тачка 1)) и одржавање чистоће на површинама јавне намене (тачка 11)), то су, по оцени Уставног суда **прописане забране напајања домаћих животиња на јавним местима и бунарима намењеним за водоснабдевање грађана и храњење напуштених и изгубљених домаћих животиња на површини јавне намене, као и простору који је заједничка својина, у функцији обезбеђивања квалитета комуналних услуга, односно права више власника на истом простору**." […], неспорно је да је, поред наведених забрана, и оспорена прекршајна казна такође у функцији обезбеђивања квалитета поменутих комуналних услуга, као што је Уставни суд већ истакао.

С обзиром на изнето, Уставни суд је утврдио да су неприхватљиви наводи иницијатора о незаконитости одредбе члана 7. став 2. Одлуке о изменама Одлуке о држању домаћих животиња, па је, на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу у овом делу [...]"

Одлука ИУо-142/2019 од 17. 12. 2020. године („Службени гласник РС", број 6/2021)

11. ПРИМЕР

„Како из одредаба члана 5. Закона о комуналним делатностима произлази да **комуналну делатност зоохигијене могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект**, а да је оспореном одредбом члана 30. став 2. Одлуке одређено да послове хватања и одузимања домаћих животиња обавља предузеће или предузетник коме је поверено обављање тих послова у складу са законом, Уставни суд је као неосноване оценио наводе иницијатора о незаконитости одредбе члана 30. став 2. Одлуке.

[...]

Када су у питању наводи иницијатора о незаконитости одредбе члана 30. став 13. Одлуке у делу којим је **прописано уступање животиње научно-истраживачкој и другим сличним установама уколико је власник, односно држалац не преузме из привременог прихватилишта или је исти непознат**, Уставни суд је

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

Одлука IУо-197/2017 од 24. 10. 2019. године („Службени гласник РС", број 82/2019)

12. ПРИМЕР

„Имајући у виду да је оспореном одредбом члана 22. став 2. Одлуке посебна накнада за паркирање, као посебна цена за коришћење комуналне услуге паркирања, предвиђена управо за случајеве када се комунална услуга јавног паркирања на територији општине [...] користи на начин који је супротан начину коришћења прописаним одредбом члана 22. став 1. Одлуке, Уставни суд налази да доносилац оспореног општег акта није изашао изван Законом утврђених граница свог овлашћења да уређује начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге.

У прилог наведеног је и став који је Уставни суд заузео у већем броју предмета (видети Решење IУо-1460/2010 од 13. марта 2013. године, Решење IУо-1541/2010 од 14. марта 2013. године и Закључак IУо-447/14 од 29. марта 2016. године).

Уставни суд указује да је одредбом члана 23. Закона о облигационим односима прописано да се на облигационе односе који се утврђују другим савезним законима примењују одредбе овог закона у питањима која нису уређена тим законом. Полазећи од наведеног и чињенице да се оспореном Одлуком, сагласно овлашћењу из члана 4. став 3. и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, уређују услови и начин обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, а у оквиру тога и начин наплате ове комуналне услуге, Уставни суд је мишљења да су **за оцену законитости одредаба овог општег акта од значаја одредбе Закона о комуналним делатностима, а не одредбе Закона о облигационим односима.**

Иницијатори су такође оспорили и законитост одредбе члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке из разлога што се кориснику услуге паркирања за поступање супротно одредбама члана 22. Одлуке може, поред посебне накнаде за паркирање, изрећи и новчана казна за прекршај и зато што је истовремено прописан поступак принудне наплате посебне накнаде за паркирање и прекршај за њено неплаћање. С тим у вези, Уставни суд указује да како је одредбом члана 22. став 2. Одлуке плаћање посебне накнаде за паркирање, као посебне цене за коришћење

комуналне услуге јавног паркирања на територији општине [...], одређено управо за случајеве када се ова комунална услуга користи на начин који је у супротности са начином коришћења прописаним одредбом члана 22. став 1. Одлуке, Уставни суд сматра да се поступање корисника паркирања супротно наведеној одредби члана 22. став 1. Одлуке не може предвидети и као противправна радња за коју се може изрећи прекршајна казна. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке Скупштина општине [...] за поступање корисника јавног паркиралишта супротно одредби члана 22. став 1. Одлуке, за које је одредбом става 2. истог члана Одлуке **одредила обавезу плаћања посебне накнаде за паркирање, предвидела и новчану казну за прекршај, иако је овакав начин коришћења комуналне услуге јавног паркирања, уз плаћање посебне цене, односно „посебне накнаде за паркирање", дозвољен, у смислу одредбе члана 25. став 3. Закона, те стога не може да буде одређен као радња прекршаја**.

Надаље, из оспорене одредбе члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке произлази, према схватању Уставног суда, да је прекршајна одговорност корисника комуналне услуге паркирања и новчана казна прописана не само за случај када корисник паркирања није платио накнаду за паркирање у смислу одредбе члана 22. став 1. Одлуке, већ и за случај када није платио посебну накнаду за паркирање у складу са одредбама члана 22. Одлуке којима је одређено да ће се сматрати да је корисник јавног паркиралишта поступио по примљеном налогу уколико плати посебну накнаду за паркирање у року од пет дана од дана достављања налога за плаћање (став 5), односно у року од осам дана од дана када му је уручена опомена за плаћање посебне накнаде за паркирање (увећана за трошкове слања опомене и затезне камате) (став 6). Како из наведеног произлази да је за исто поступање корисника паркирања супротно одредби члана 22. став 1. Одлуке, оспореном одлуком прописана обавеза плаћања посебне накнаде за паркирање, а оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке предвиђена и могућност изрицања новчане казне за прекршај за случај плаћања ове посебне накнаде за паркирање супротно одредбама члана 22. ст. 5. и 6. Одлуке, Уставни суд сматра да је **оваквим прописивањем Скупштина општине [...] утврдила кориснику услуге паркирања више (различитих) новчаних обавеза по основу истог начина коришћења паркиралишта што је, према становишту Суда, уставноправно неприхватљиво.**

Будући да је оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке регулисано питање о коме Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци ИУо-307/2015 од 9. новембра 2017. године („Службени гласник РС", број 112/17), Одлуци ИУо-273/2011 од 20. новембра 2014. године („Службени гласник РС", број 140/14) и Одлуци ИУо-546/2014 од 14. априла 2016. године („Службени гласник РС", број 62/16), Суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка."

Одлука ИУо-101/2020 од 10. 3. 2022. године („Службени гласник РС", број 48/2022)

13. ПРИМЕР

„По налажењу Уставног суда, радње које се забрањују оспореним тач. 2. и 3. члана 23. Одлуке, односно **заустављање, паркирање или остављање возила којима се омета коришћење улице или другог општинског пута, коришћење пешачке комуникације, прилаз објектима, коришћење противпожарног пута, колског пролаза између стамбених зграда, интерне саобраћајнице, нису радње „које се односе на контролу саобраћаја, која се искључиво уређује Законом о безбедности саобраћаја на путевима"**, како то неосновано тврди иницијатор, **већ радње које се, као услов одржавања комуналног реда, забрањују у циљу заштите површина јавне намене**. Како је уређивање услова одржавања комуналног реда и мера за његово спровођење законско овлашћење јединице локалне самоуправе, то је Уставни суд као неприхватљиве оценио наводе иницијатора да је „Скупштина града [...] приликом доношења оспорене одредбе члана 23. Одлуке о комуналном реду, изашла из своје надлежности, јер прописане радње представљају радње које се односе на контролу саобраћаја".

Како из наведених законских одредаба произлази да је комунална милиција овлашћена да, ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају и омогућавања одвијања саобраћаја, приликом надзора и контроле паркирања налаже и предузима посебне мере уклањања, премештања возила и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, на начин, по поступку и под условима прописаном одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима и актом јединице локалне самоуправе, то су, по налажењу Уставног суда**, неприхватљиви наводи иницијативе „да је Скупштина града [...] прекорачила законска овлашћења, јер кретање, заустављање и контрола возила и возача на тротоару, који је саобраћајна површина, спада искључиво у надлежност саобраћајне полиције, а не комуналне милиције"**."

Решење о одбацивању иницијативе ІУо-187/2020 од 24. 11. 2022. године

14. ПРИМЕР

„С тим у вези, Уставни суд најпре указује да **преузимање законских одредаба** у акт ниже правне снаге не чини само по себи оспорени акт незаконитим, уколико је преузимање извршено на начин да се не врше промене у тексту преузете одредбе, [...], односно уколико је одредба која се преузима тако формулисана да се из ње јасно види да су одређена питања и односи изворно уређени законом, а не подзаконским актом који је донет за његово извршавање. Међутим, [...], **Скупштина града** [...], по налажењу Суда, није преузела законску одредбу на наведени начин, већ је **одредила појам јавне површине на другачији начин од оног који је Законом о планирању и изградњи одређен, тако што је проширила значење овог појма** на површине које „немају јавну намену одређену планским документом, а доступне су већем броју грађана".

[...] **Уставни суд је оценио да Скупштина града [...] није била овлашћена да својим актом одреди појам и врсте јавних површина**, [...] није имала овлашћење да прошири значење овог појма на „површине у јавном коришћењу" (као врсту јавних површина) и [...] одреди да је то простор који нема планом одређену јавну намену, а доступан је већем броју грађана. Тако одређено значење „површине у јавном коришћењу" не може се довести у везу са Законом о планирању и изградњи прописаним значењем израза „јавна површина", који јасно дефинише да је искључива намена тих површина јавна, и као таква мора бити одређена планским документом за уређење или изградњу улица, тргова, паркова и др., за које се утврђује јавни интерес, у складу са посебним законом."

Одлука IУо-199/2018 од 7. 4. 2022. године („Службени гласник РС", број 57/2022)

15. ПРИМЕР

„Из наведеног, према схватању Уставног суда, произлази да **скупштина јединице локалне самоуправе може да оснује јавно предузеће за обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање на њеној територији**, сагласно овлашћењу из члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима и члана 3. став 1. Закона о јавним предузећима. **Уколико није основала јавно предузеће за обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање, скупштина јединице локалне самоуправе може (на основу своје одлуке и уговора о поверавању) обављање ове делатности поверити другом јавном предузећу, привредном друштву, предузетнику или другом привредном субјекту**, уз обавезу да се у поступку поверавања обављања наведене комуналне делатности руководи начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине. Такође, **уколико постоје гробља на територији јединице локалне самоуправе која су у својини цркве или верске заједнице, скупштина јединице локалне самоуправе може донети одлуку о поверавању послова сахрањивања, уређивања и одржавања ових гробља само уз сагласност те цркве или верске заједнице**.

Имајући у виду да је за обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање на својој територији Скупштина општине [...], сагласно законском овлашћењу да уређује начин обављања комуналних делатности, основала Јавно комунално предузеће „Комуналац", [...] (оспорени члан 4. Одлуке), а да није поверила обављање ове делатности наведеном јавном предузећу, како то иницијатор погрешно сматра, Уставни суд је оценио да су неосновани наводи из иницијативе о несагласности одредаба члана 3. став 2. тачка 6. и члана 4. Одлуке са одредбом члана 9. став 6. Закона о комуналним делатностима.

[...]

Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи **нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка** за оцену законитости одредаба [...], па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду

(„Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбацио иницијативу и решио као у тачки 1. изреке.

Оспоравајући законитост одредаба чл. 2. до 4. Одлуке, иницијатор се позвао и на одредбе члана 6. Закона о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС”, бр. 20/77 и 24/85 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/05, 120/12 – Одлука УС и 84/13 – Одлука УС), иако је утврђивање незаконитости оспорених одредаба Одлуке тражио само у односу на члан 9. Закона о комуналним делатностима. С тим у вези, Уставни суд указује да је Закон о сахрањивању и гробљима, који је Скупштина Социјалистичке Републике Србије донела 20. маја 1977. године, ступио на снагу 29. маја 1977. године. Овим Законом су, како то стоји и у његовом члану 1, уређена основна начела у вези са, поред осталог, сахрањивањем умрлих које се врши на начин утврђен прописом скупштине општине, донетим у складу са начелима овог закона и другим прописима који се односе на сахрањивање и гробља. Оспорени **закон је донет на основу Устава Социјалистичке Републике Србије од 1974. године, није усаглашаван ни са Уставом Републике Србије од 1990. године, нити са Уставом из 2006. године**. Све измене и допуне Закона учињене након 1977. године, односиле су се искључиво на висину новчаних казни за прекршаје прописане овим законом. Одредбама члана 6. Закона прописано је да послове погребне делатности и уређивања и одржавања гробља врше организације удруженог рада којима је скупштина општине поверила вршење ових послова (став 1) и да уређивање и одржавање гробља скупштина општине може поверити и месној заједници (став 2). Из наведеног произлази да и након две промене уставног система и промене закона којима су постављени основи за другачије схватање и уређивање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање, члан 6. Закона и даље садржи појам „организација удруженог рада” са садржином коју је овај појам могао имати у време доношења овог закона, на основу тада важећег Устава из 1974. године и, у том смислу, прописује и основно начело у вези са поверавањем обављања наведене комуналне делатности које одступа од концепта поверавања ове делатности који је установљен чланом 9. Закона о комуналним делатностима. С тим у вези, **Уставни суд сматра да очигледна анахроност одредаба члана 6. Закона о сахрањивању и гробљима која их чини непрецизним и нејасним доводи до тога да ова законска одредба не задовољава основне захтеве уставног начела владавине права и у њему садржаног захтева правне сигурности, односно уставног начела јединства правног поретка. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да позивање иницијатора на одредбе члана 6. Закона о сахрањивању и гробљима не може бити од релевантног утицаја на другачије решавање ове уставно-правне ствари**.”

Решење о одбацивању иницијативе ІУо-19/2021 од 19. 5. 2024. године

16. ПРИМЕР

„Из наведеног произлази да су **Законом о сахрањивању и гробљима прописана само „основна начела", односно основна правила о сахрањивању, док се ближи услови и начин обављања ове погребне услуге која, у смислу одредбе члана 2. став 3. тачка 6) Закона о комуналним делатностима, представља комуналну делатност управљање гробљима и сахрањивање, уређују општим актом јединице локалне самоуправе**, сагласно овлашћењу из члана 1. Закона о сахрањивању и гробљима и члана 4. став 3. и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, а у складу са овим законима. Законом о комуналним делатностима је погребна услуга сахрањивање одређена као покопавање и ексхумација посмртних остатака, кремирање и остављање пепела покојника. Поред управљања гробљима и сахрањивања, Законом о комуналним делатностима је, као **посебна комунална делатност, одређена и погребна делатност која, поред осталог, обухвата преузимање и превоз посмртних остатака од места смрти, односно места на коме се налази умрла особа и превоз до места одређеног посебним прописом, организацију сахране и испраћаја са прибављањем потребне документације за организацију превоза и сахрањивања, чување посмртних остатака у расхладном уређају и припремање покојника за сахрањивање**.

Полазећи од овлашћења из члана 1. Закона о сахрањивању и гробљима и члана 4. став 3. и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, Скупштина града [...] је донела оспорену Одлуку којом је, поред осталог, одређујући појам сахрањивања као погребне услуге преузела, у претежном делу, дефиницију овог појма из члана 3. став 2. Закона о сахрањивању и гробљима, а као „друге радње које се предузимају у циљу сахрањивања" и које чине ову услугу, оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке одредила да су то радње везане за пренос посмртних остатака унутар гробља, чување посмртних остатака у расхладном уређају, као и припрема просторије за излагање где се породица током унапред одређеног времена опрашта од покојника, организација погребне свечаности, као и организација поворке и церемонијала код места сахрањивања.

Имајући у виду да оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке одређене „друге радње које се сматрају сахрањивањем", с обзиром на начин на који су дефинисане, у суштини представљају погребну делатност која је Законом о комуналним делатностима одређена као посебна комунална делатност, а не саставни део погребне услуге сахрањивање која чини комуналну делатност управљање гробљима и сахрањивање, Уставни суд сматра да је Скупштина града [...] одредила појам сахрањивања супротно наведеном закону."

Одлука IУо-12/2018 од 28. 11. 2019. године („Службени гласник РС", број 7/2020)

17. ПРИМЕР

„Полазећи од наведених одредаба цитираних прописа, Уставни суд је утврдио да је неспорно да, сагласно одредби члана 23. став 1. важећег Закона о јавним предузећима, **сви чланови надзорног одбора јавног предузећа, без изузетка, имају право на одговарајућу накнаду за рад у надзорном одбору**, као и да је исто решење било предвиђено и одредбом члана 19. став 1. претходног истоименог Закона, на основу кога је оспорена Одлука била донета. Из наведеног даље произлази да **оспорена одредба Одлуке, у делу којим се од остваривања права на накнаду изузимају чланови надзорног одбора јавног предузећа који су именовани из реда запослених у јавном предузећу, није била у сагласности са законом**. Будући да престанком важења оспорене Одлуке и ступањем на снагу нове Одлуке којом је спорно питање уређено на другачији начин, нису отклоњене штетне последице незаконитости које је оспорена одредба Одлуке произвела, Уставни суд је, сагласно одредби члана 64. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одлучио да одредба Главе II, алинеја друга, у делу који гласи: „који нису из реда запослених” Одлуке наведене у изреци, у време важења, није била у сагласности са законом.”
Одлука IУо-276/2018 од 7. 9. 2020. године („Службени гласник РС”, број 126/2020)

18. ПРИМЕР

„Полазећи од тога да Законом о локалној самоуправи, осим доделе звања „почасни грађанин”, није уређено питање доделе других звања, награда и јавних признања, већ је у оквиру надлежности скупштине општине (града) прописано да скупштина врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом и да, у складу са законом, може да обавља и друге послове утврђене законом и статутом (члан 28. став 1. и члан 32. тачка 29)), као и да скупштинска радна тела, које скупштина општине (града) оснива ради разматрања питања из њене надлежности, дају мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси скупштина општине и обављају друге послове утврђене статутом општине (града) (члан 36. ст. 1. и 2), а да Статутом града [...] одлучивање о додели јавних признања и почасних звања није дато у надлежност скупштинском радном телу, већ изричито Скупштини града, Уставни суд је утврдио да је одредбама чл. 15. и 20. Одлуке и делом одредбе члана 77. тачка 10. Пословника ово питање уређено противно статутарној одредби, што наведене одредбе оспорених аката чини несагласним са Законом, а последично и са одредбама члана 195. ст. 2. и 3. Устава, којима је утврђено да сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом и њиховим статутима. Уставни суд додатно указује да у конкретном случају, сагласно одредбама Статута, није спорно да Скупштина града посебном одлуком може да уреди критеријуме и начин додељивања награда и јавних признања која се додељују поводом празника града (члан 9. ст. 2. и 3), као и да радна тела

могу да обављају и друге послове утврђене Статутом и Пословником Скупштине града (члан 43. став 2), као што то у одговору наводи доносилац оспорених аката, али да је њиховим **највишим правним актом Града изричито прописано да Скупштина града одлучује о додели јавних признања и почасних звања (члан 39. тачка 59)), те да овакво статутарно решење не оставља могућност да се ово питање уреди на друкчији начин хијерархијски нижим правним актима Града**." *Одлука IУо-165/2020 од 18. 11. 2021. године („Службени гласник РС", број 2/2022)*

У погледу **формалноправних** елемената законитости, најчешће је спорно питање надлежности органа за доношење прописа, а често и спровођење поступка на начин прописан законом

3.3. Надлежност органа општине/града за доношење општих аката

Навешћемо неколико примера.

1. ПРИМЕР

„Полазећи од наведених одредаба прописа, као и од форме и садржине оспореног акта, Уставни суд је најпре констатовао да се као **основно спорно уставноправно питање поставља питање надлежности Градског већа Града [...] да донесе овакав акт**. Наиме, иако је оспорени акт донет у форми закључка, акта који орган извршне власти доноси ради спровођења, односно извршавања општег акта скупштине општине (града) – највишег органа јединице локалне самоуправе, као и ради заузимања става о питању из свог делокруга на захтев органа општинске (градске) управе или којим налаже надлежном органу управе да проучи одређено питање и о томе достави извештај, Уставни суд је утврдио да оспорени закључак није спроведбеног карактера, већ да садржи норме којима се на општи начин уређује једно од права из радног односа – остваривање права на накнаду трошкова превоза запослених за долазак и одлазак са рада, [...] те да због тога подлеже уставносудској нормативној контроли. Уставни суд је даље утврдио да скупштина општине (града), као највиши орган јединице локалне самоуправе, доноси опште акте из надлежности општине (града), док је општинско (градско) веће, као извршни орган општине (града) надлежно да предлаже акте које доноси скупштина и да, осим одлуке о привременом финансирању (у случају да скупштина општине (града) не донесе буџет пре почетка фискалне године) и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске (градске) управе, служби и организација, доноси само појединачне акте.

Уставни суд је, такође, констатовао да се **на запослене у органима јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе одредбе Закона о раду примењују само супсидијарно на питања која посебним законом нису друкчије уређена**, а да је остваривање права на накнаду трошкова превоза запослених за долазак и одлазак са рада у јединицама локалне самоуправе, сагласно Уставу, уређено Законом о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно до почетка примене овог закона Уредбом о накнади трошкова и отпремнини државних службеника, чије се одредбе сходно примењују и на запослене у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и колективним уговорима – Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе (члан 44) и Колективним уговором за запослене у органима и службама Града [...] (члан 34). Стога, остваривање овог права не може бити предмет акта органа извршне власти, односно у конкретном случају предмет оспореног закључка Градског већа Града [...]

Будући да Уставни суд, сагласно члану 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник" РС, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон, 103/15, 10/23 и 92/23), није ограничен захтевом иницијатора, а да је према оцени Уставног суда оспореним закључком **уређено питање чије уређење, сагласно наведеним прописима, није у надлежности извршног органа Града** [...], Уставни суд је утврдио да **овај акт у целини није у сагласности са законом**, а последично ни са принципом хијерархије домаћих општих правних ака та из члана 195. став 2. Устава, те се није упуштао у оцену уставности и законитости појединих одредаба оспореног акта."

Одлука ІУо-53/2023 од 7. 3. 2024. године („Службени гласник РС", број 31/2024)

2. ПРИМЕР

„Уставни суд је утврдио да правилник којим се уређује рад ауто-такси превозника на аеродрому [...] (*из 2016. године*) јесте акт којим се на општи начин уређују питања која се односе на начин рада и понашања ауто-такси возача на локацији од посебног интереса за град [...], тј. на аеродрому [...], па самим тим и **представља општи правни** акт. Имајући у виду да је, сагласно Уставу, утврђено да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности у коју спада и уређење локалног превоза на територији јединице локалне самоуправе, као и да је према одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду којима се прописује расподела надлежности између органа локалне власти, доношење општих аката **у надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, а не председника општине, односно градоначелника**, који је надлежан само за доношење појединачних аката за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине, Уставни суд је оценио **да градоначелник [...] није надлежан за доношење оспореног акта,** па је одлучено као у тачки 1. изреке. [...]

Међутим, у погледу оспоравања надлежности за доношење Правилника о раду ауто-такси превозника на аеродрому [...] **из 2014**. године, **који је донео Привремени орган града [...]**, Уставни суд је утврдио да је одредбом члана 86. став 4. Закона о локалној самоуправи прописано да до конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе обавља привремени орган јединице локалне самоуправе, који чине председник и четири члана. Сагласно наведеном законском овлашћењу, Привремени орган града [...] је и донео оспорени правилник. У погледу навода подносиоца иницијатива да питања која су уређена оспореним правилником не спадају у **текуће и неодложне послове из надлежности органа јединице локалне самоуправе**, Уставни суд, полазећи од своје судске праксе, указује да **законодавац није дефинисао шта се сматра тзв. текућим и неодложним пословима из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе, тако да је Уставни суд заузео став да је одређивање који се посао из надлежности наведених органа јединице локалне самоуправе може сматрати текућим или неодложним пословима у ствари питање целисходности,** односно процене сваког привременог органа јединице локалне самоуправе која питања из надлежности скупштине морају бити неодложно регулисана, јер би одлагање њиховог уређења могло имати штетне последице за интерес грађана на територији те јединице локалне самоуправе (Решење Уставног суда ИУо-1537/2010 од 12. децембра 2012. године, доступно на веб-сајту Уставног суда). Како Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, **није надлежан да цени целисходност законских решења**, односно да ли питања уређена оспореним правилником спадају у домен текућих и неодложних послова конкретне јединице локалне самоуправе, то је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, иницијативе у том делу одбацио, решавајући као у тачки 2. изреке."

Одлука ИУо-114/2016 од 17. 9. 2020. године („Службени гласник РС", број 131/2020), са издвојеним мишљењем судије

3. ПРИМЕР

„ [...] иако је оспорени акт **донет у форми решења**, врсти акта којим се одлучује о питањима од појединачног значаја, Уставни суд је утврдио да оспорено решење садржи норме општег правног карактера које се односе на неодређен број случајева и ситуација и да због тога подлеже уставносудској нормативној контроли. Уставни суд је даље утврдио да **скупштина општине (града), као највиши орган јединице локалне самоуправе, доноси опште акте из надлежности општине (града), док је општинско (градско) веће, као извршни орган општине (града) надлежно да предлаже акте које доноси скупштина и да, осим одлуке о привременом финансирању (у случају да скупштина општине (града) не донесе буџет пре почетка фискалне године) и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске (градске) управе, служби и организација, доноси само**

појединачне акте. Осим тога, важећим Законом о јавном окупљању изричито је предвиђено да ће скупштина града, односно општине одредити простор на којем **није дозвољено** окупљање (члан 24). Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да **Општинско веће [...], као извршни орган општине, није било надлежно за доношење оспореног општег акта којим се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана** на територији те општине, због чега оспорено решење о одређивању простора за окупљање грађана у [...] од 31. децембра 2008. године у целини није у сагласности са законом, а последично ни са принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 2. Устава. Овакво правно становиште Уставни суд је већ заузео у више својих одлука (видети Одлуку ІУо-321/2013 од 26. марта 2015. године („Службени гласник РС”, број 49/15), Одлуку ІУо-820/2010 од 9. маја 2012. године („Службени гласник РС”, број 62/12) и Одлуку ІУо-47/2011 од 10. новембра 2011. године („Службени гласник РС”, број 91/11)).”

Одлука ІУо-172/2021 од 19. 5. 2022. године („Службени гласник РС”, број 69/2022)
Одлука ІУо-173/2021 од 21. 4. 2022. године („Службени гласник РС”, број 66/2022)

4. ПРИМЕР

„ [...] Уставни суд констатује да је Уставом утврђено, а Законом о локалној самоуправи прописано да је скупштина општине, односно скупштина града надлежна за доношење општих аката из своје надлежности, док општинско, односно градско веће, поред примарне надлежности у домену предлагања општих аката које доноси скупштина и органа који непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, односно града, може само да донесе одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године.

Како градско веће, сагласно Уставу и Закону о локалној самоуправи не може бити надлежно за доношење општих аката којима се уређују питања из оспорених одредаба [...] то је Уставни суд утврдио да су наведене **оспорене одредбе Одлуке, којима се даје овлашћење Градском већу града [...] да донесе правилнике и упутства којима би на општи начин уредило поједина питања у реализацији ове одлуке супротна одредби члана 191. став 2. Устава и Закону о локалној самоуправи**.

Сагласно наведеном, и **сви оспорени акти Градског већа града [...] донети на основу овлашћења из оспорене Одлуке**, и то Правилник о спровођењу Одлуке о праву приградских и сеоских месних заједница на пренос средстава од пореза на имовину физичких лица и начину коришћења ових и других средстава, [...], Правилник о утврђивању списка учесника непосредног изјашњавања о предлозима пројеката месних заједница, [...] и Упутство за ближе одређивање средстава из чл. 4. став 2. Одлуке о праву приградских и сеоских месних заједница на пренос средстава од пореза на имовину физичких лица и начину коришћења ових и других средстава, [...], **нису у сагласности са Уставом и законом**.

Одлука ІУо-271/2018 од 19. 11. 2020. године („Службени гласник РС”, број 3/2021

5. ПРИМЕР

„ [...] Из наведених одредаба закона, по оцени Уставног суда, произлази да се **начин обављања комуналне делатности, општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности (јавних предузећа, привредних друштава, предузетника или других привредних субјеката) и корисника услуга, укључујући и права и обавезе крајњих купаца топлотне енергије, посебно у случају престанка уговора, као и услови за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије, прописују одлукама скупштине јединице локалне самоуправе, а да је вршилац комуналне делатности једино надлежан да својим актом, уз сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе, одреди цену услуге**. Како су оспореним правилником уређени услови за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије, Уставни суд је оценио да су оспореним актом уређени односи који се на основу Закона о енергетици и Закона о комуналним делатностима уређују актом јединице локалне самоуправе. **Имајући у виду да је оспорени правилник донело јавно предузеће** – вршилац комуналне делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, које законом није овлашћено да својим актом уређује услове за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије, **Уставни суд је утврдио да овај правилник, из наведеног разлога, у целини није у сагласности са законом**.

Одлука IУо-157/2018 од 2. 7. 2020. године („Службени гласник РС”, бр. 116/2020)

6. ПРИМЕР

„Из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи и Закона о комуналним делатностима произлази да је **скупштина јединице локалне самоуправе овлашћена да доноси опште акте и да својом одлуком пропише начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији**, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге.

Разматрајући оспорену одредбу члана 58. Одлуке, Уставни суд је најпре констатовао да се као спорно поставља уставноправно питање надлежности извршног органа општине, односно града да доноси опште акте. Наиме, одредбом члана 32. тачка 6) Закона о локалној самоуправи одређена је надлежност скупштине општине, односно града да, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте, док је чланом 46. Закона одређена надлежност општинског, односно градског већа, као извршног органа јединице локалне самоуправе, који, између осталог, предлаже одлуке и акте које доноси скупштина и непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине. Сагласно наведеном, а имајући у виду да је Тарифни систем за обрачун испоручене топлотне енергије, чијим се

нормама на општи начин уређују одређени односи тако што се одређују групе тарифних купаца у зависности од намене коришћења објекта и категорије потрошача, тарифни елементи и тарифни ставови за обрачун цене топлотне енергије, критеријуми и мерила за одређивање нивоа цена топлотне енергије као и критеријум за одређивање висине надокнаде за прикључак на вреловодну мрежу, по својој правној природи општи правни акт, то је Уставни суд закључио да се одлуком скупштине општине надлежност за доношење тарифног система није могла пренети на извршни орган општине, односно града, тј. да **скупштина општине нема законско овлашћење да извршном органу општине пренесе надлежност за доношење општих аката**. Уставни суд констатује да је законом утврђена расподела надлежности између скупштине општине, односно града и општинског, односно градског већа предвиђена и одредбама чл. 32. и 54. Статута града [...]. Стога је Уставни суд оценио да је оспорена одредба члана 58. Одлуке о условима и начину снабдевања топлотном енергијом, којом се прописује надлежност извршног органа општине да донесе тарифни систем, несагласна са законом.

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

Одлука IУо-36/2017 од 17. 1. 2019. године („Службени гласник РС", бр. 17/2019)

7. ПРИМЕР

„Полазећи од наведеног законског оквира, Уставни суд и овом приликом понавља да је Законом о локалној самоуправи подељена надлежност за доношење аката између скупштине јединице локалне самоуправе и председника општине (градоначелника), као извршног органа, и то тако што је скупштина надлежна за доношење свих општих аката (осим акта о унутрашњем уређењу и систематизацији општинских органа управе – члан 59. став 2. Закона), док је председник општине надлежан за доношење појединачних аката за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине.

Имајући у виду да **оспорени правилник по својој правној природи представља општи правни акт** којим су уређени критеријуми, услови, обим, начин и поступак доделе средстава црквама и верским заједницама за реализовање програма који се финансирају или суфинансирају из буџета општине [...], **Уставни суд је**

утврдио да председник општине [...] није био надлежан за његово доношење, због чега оспорени општи акт у целини није у сагласности са законом, а последично ни са принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 2. Устава.

Будући да се и у одговору доносиоца налази да оспорени правилник није стављен ван снаге, Уставни суд додатно указује да навод доносиоца да се Правилник примењивао само у 2013. години, није од утицаја на оцену његове сагласности са Уставом и законом.

Одлука IУо-173/2017 од 5. 7. 2018. године („Службени гласник РС”, бр. 68/2018)

3.4. Обавезност спровођења поступка прописаног законом

1. ПРИМЕР

„Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да је начин и поступак **давања на коришћење пољопривредног земљишта** у јавној својини Републике Србије прописан Законом о пољопривредном земљишту.

[...]

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је одредбама [...] оспорене Одлуке **Скупштина општине [...] одредила коришћење пољопривредног земљишта Републике Србије (пољопривредно земљиште у државној својини) на начин супротан одредбама чл. 22, 23. и 61а Закона о пољопривредном земљишту**, тако што је без сагласности министарства надлежног за послове пољопривреде одређене катастарске парцеле у насељеним местима [...], које су пољопривредно земљиште у државној својини, одредила као локације за одлагање инертног грађевинског отпада.

Поред наведеног, Уставни суд констатује да се доносилац оспореног акта у свом одговору неосновано позива на то да „предметне парцеле никада нису биле у употреби за пољопривредну производњу и из тих разлога су опредељене да служе као локација за одлагање грађевинског отпада и отпада од рушења објеката”, јер је одредбама члана 61. ст. 5, 6. и 7. Закона о пољопривредном земљишту уређено коришћење пољопривредног земљишта у државној својини које није било издато најмање последње три агроекономске године и није било предмет коришћења, јавним надметањем по почетној цени од 0 динара, и одређено да се такво земљиште може дати на коришћење за пољопривредну производњу физичким и правним лицима која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу, на период до пет година, као и лицима која се баве производњом енергије из обновљених извора од биомасе и сточарства, с тим да период коришћења може да буде до 30 година, уз одобрење за инвестиционе радове које

даје Министарство, и то у складу са чланом 67. овог закона, а одлуку о давању на коришћење пољопривредног земљишта на наведени начин доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе уз сагласност Министарства.

Сагласно изнетом, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 3. тач. 2), 3), 4), 6) и 7) оспорене Одлуке о одређивању локација за одлагање грађевинског отпада и отпада од рушења објеката на територији општине [...] нису у сагласности са Законом о пољопривредном земљишту."

Одлука IУо-59/2022 од 7. 3. 2024. године („Службени гласник РС", број 32/2024)

2. ПРИМЕР

„Код овако спроведеног поступка израде и доношења оспореног плана (*наведене су фазе припреме, израде и поступка доношења*), Уставни суд је оценио да је Скупштина града [...], као доносилац Плана, поступила сагласно закону у погледу овлашћења за доношење оспореног акта и прописаним обавезама у погледу спровођења поступка припреме, израде и доношења оспореног плана.

У погледу навода из предлога који се односе на конкретна решења из оспореног плана, као и навода да „није приложен попис парцела и опис локација за јавне површине, садржаје и објекте, као ни правила уређења, класе и намене објеката чија је изградња забрањена у појединим зонама, а да је оспорени план само формално усклађен са Генералним урбанистичким планом (*Града*), јер у суштини одступа у погледу регулационе линије и грађевинске линије на појединим локацијама", Уставни суд указује да није надлежан да одлучује о конкретним урбанистичким и грађевинским решењима која чине садржај оспореног плана. Наиме, **провера оправданости планских решења и провера усклађености Плана са законом и са плановима вишег реда и Законом о планирању и изградњи је поверена Комисији за планове, као стручном телу** које се именује из реда угледних стручњака из области просторног планирања и урбанизма, која је, у конкретном случају, у више наврата разматрала садржај решења која су Планом предложена и њихову усклађеност са плановима ширег подручја.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, након спроведеног поступка, оценио да **предлог за утврђивање незаконитости** Плана генералне регулације „[...]" („Службени гласник града [...]", број 11/20), **није основан**, па је исти одбио."

Одлука IУо-170/2020 од 10. 3. 2022. године („Службени гласник РС", број 48/2022)

3. ПРИМЕР

„Испитујући законитост оспорене Одлуке, Уставни суд налази да је Скупштина града [...], на самој седници Скупштине, **прихватањем амандмана** којим се предлаже промена намене парцеле [...], заправо извршила измену Плана детаљне регулације централне зоне [...] за Трг зелена пијаца, односно измену урбанистичког

решења за простор Трга, које је надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања Градске управе Града [...], као носилац израде измена планског документа, предложио и доставио Скупштини на усвајање.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да се **измене и допуне планског документа обављају по поступку за израду планског документа** прописаном Законом о планирању и изградњи, а да оспорени акт, и по наводима његовог доносиоца, није донет у поступку прописаном наведеним законом, Уставни суд констатује да Скупштина града [...] не може мењати плански документ на самој седници Скупштине, тако што ће прихватањем амандмана изменити урбанистичко решење садржано у акту који је предложен Скупштини на усвајање, већ се мора спровести поступак који је Законом прописан за измене и допуне планског документа. Код овако спроведеног поступка израде и доношења оспореног плана, по оцени Суда, Скупштина града [...] је поступила супротно члану 51б Закона о планирању и изградњи. Наиме, **без обзира на опште право одборника да подносе амандмане на предлоге општих аката из надлежности скупштине и без обзира на право предлагача општег акта да прихвати предложени амандман, чиме он постаје саставни део предложеног општег акта, односно право скупштине да се гласањем изјасни о поднетом амандману, Уставни суд истиче да измене планских докумената нису могуће без спровођења изричитог Законом прописаног поступка**, јер би се у супротном, прихватањем, односно усвајањем амандмана који се односе на садржину планских решења, анулирала читава претходно спроведена законска процедура и избегло њено спровођење у односу на усвојену, другачију садржину планског документа. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена Одлука о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне [...] за Трг зелена пијаца није у сагласности са законом [...]"

Одлука IУо-39/2020 од 24. 2. 2022. године („Службени гласник РС", број 46/2022)

4. ПРИМЕР

„На основу изнетог чињеничног и правног стања које се односи на прибављање услова потребних за израду планског документа, који су одређени посебним прописима (у конкретном случају то је Закон о водама), што је предмет оспоравања из предлога, као и навода доносиоца Плана „да су уочене неправилности и да су исте, накнадно у поступку измена и допуна Плана, отклоњене закључивањем уговора о изради елабората", Уставни суд је оценио да **у поступку израде оспореног Плана нису прибављени услови за заштиту и уређење простора** које, у складу са посебним прописима, издају надлежни органи, посебне организације и имаоци јавних овлашћења, а који се односе на водне услове, зоне санитарне заштите и зоне заштите изворишта термоминералних, минералних и воде за пиће.

Уставни суд истиче да се **прибављањем услова који су прописани посебним прописима (тј. услова који не зависе од процене доносиоца плана) у поступку**

израде измена и допуна планског документа, не може „отклонити неправилност" учињена у поступку израде плана који се мења, како то погрешно сматра доносилац оспореног Плана.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да у поступку израде оспореног Плана нису прибављени неопходни услови који се утврђују у складу са посебним прописима, као и да је у поступку доношења оспореног акта, и по наводима доносиоца, „учињена неправилност", Уставни суд је утврдио да оспорени План ..., није у сагласности са законом.

Уставни суд указује да није надлежан да у поступку оцене законитости планских докумената цени садржину ових аката, проверу оправданости конкретних планских решења, као ни усклађеност планских докумената. Наиме, **предмет оцене у поступку пред Уставним судом, као што је наведено, је само испитивање законитости поступка у коме је одређени плански документ донет**, док је провера целисходности и оправданости планских решења и провера усклађености плана са плановима ширег подручја, Законом о планирању и изградњи поверена стручном телу – комисији за планове, чији председник и чланови се именују из реда стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања, уређења простора и изградње, са одговарајућом лиценцом, у складу са овим законом."
Одлука ІУо-81/2020 од 19. 1. 2023. године („Службени гласник РС", број 59/2023)

5. ПРИМЕР

„На основу изнетог чињеничног и правног стања које се односи на **поступак оглашавања излагања планског документа на јавни увид**, као дела поступка доношења оспореног плана, што је предмет оспоравања из предлога, као и навода доносиоца Плана датих у достављеном одговору „да је приликом оглашавања нацрта Плана у средствима информисања направљен пропуст тако што **излагање планског документа на јавни увид није оглашено у дневном листу већ само у локалном недељнику** („Недељне новине")", Уставни суд је утврдио да је носилац израде оспореног Плана [...] огласио излагање планског документа на јавни увид у локалном недељнику НИП „Недељне новине", чиме је обавестило грађане општине [...] да ће се у периоду од 15. децембра 2011. до 15. јануара 2012. године, у згради СО [...], одржати јавни увид Нацрта Просторног плана општине [...]. Такође, Суд је утврдио да оглашавање оспореног Плана на јавни увид није извршено у дневном листу, чиме би остала јавност, а не само грађани општине [...], била информисана о времену и месту одржавања јавне расправе, а свим заинтересованим лицима би било омогућено да изврше увид у нацрт планског документа и поднесу примедбе на исти. На тај начин, по оцени Суда, надлежни орган Општинске управе [...] је поступио супротно члану 50. Закона о планирању и изградњи, што чини поступак доношења оспореног плана несагласним са Законом."
Одлука ІУо-175/2015 од 18. 4. 2019. године („Службени гласник РС", број 75/2019)

6. ПРИМЕР

„[С]купштина јединице локалне самоуправе [је] овлашћена да својим **актом пропише накнаду за заштиту и унапређивање животне средине, односно да својим актом утврди висину, рокове, обвезнике, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника плаћања ове накнаде**. Наведена накнада представља изворни приход јединице локалне самоуправе [...]

Уставни суд је констатовао да Скупштина града [...] није организовала и спровела јавну расправу у поступку утврђивања предлога оспорене Одлуке. Имајући у виду да прибављање мишљења надлежног министарства на предлог одлуке о накнади за заштиту и унапређење животне средине, у складу са одредбом члана 87. став 9. Закона о заштити животне средине, не искључује обавезу јединице локалне самоуправе да пре доношења наведене одлуке одржи јавну расправу, Уставни суд је утврдио да **Скупштина града** [...] **није спровела Законом прописан поступак доношења оспорене Одлуке јер није одржала јавну расправу приликом њеног доношења**, а што је одредбом члана 7. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе[142] прописано као обавезна фаза у поступку доношења овакве врсте аката јединице локалне самоуправе. С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да оспорена основна Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине града [...] није донета у складу са Законом о финансирању локалне самоуправе.

Имајући у виду да је **Уставни суд утврдио незаконитост основне Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине града [...], то за последицу има и незаконитост Одлуке о измени Одлуке** о накнади за заштиту и унапређивање животне средине града [...]."

Одлука IУо-47/2016 од 22. 11. 2018. године („Службени гласник РС", број 103/2018)

7. ПРИМЕР

„Имајући у виду одредбу члана 7. став 1. Закона (*Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*), систематизовану у уводним одредбама, којом је дефинисана улога синдиката тако да „синдикат запослених штити и унапређује економска, социјална и друга права из радног односа", што значи да синдикат, који чине и службеници и намештеници штити права свих запослених, Уставни суд налази да смисао и циљ одредбе члана 168. став 2. Закона није да се прибављање мишљења синдиката на правилник ограничи само на случајеве када долази до вишка службеника, већ да је њен **циљ да се увек када се правилником укидају нека радна места или се смањује број извршилаца, што ће вероватно имати за последицу вишак запослених и нераспоређивање истих, обавезно тражи мишљење репрезентативног синдиката у припреми правилника**.

142 Напомена: одредбе члана 7. Закона о финансирању локалне самоуправе нису мењане.

Уставни суд је закључио да у поступку доношења оспореног правилника доносилац није затражио мишљење репрезентативног синдиката, иако је на основу тог правилника престала потреба за радом две запослене, због чега им је престао радни однос. По налажењу Уставног суда, неосновани су наводи из одговора доносиоца оспореног акта да су у изради оспореног правилника учествовали запослени из свих организационих јединица који су и чланови синдиката. Ово стога што, сагласно Закону, **послодавац прибавља мишљење репрезентативног синдиката, дакле органа или лица која су овлашћена да заступају синдикалну организацију у конкретном случају, а не појединих чланова синдиката**.

С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да оспорени правилник у целини није у сагласности са одредбом члана 168. став 2. Закона[143], будући да **прибављање мишљења репрезентативног синдиката у поступку припреме правилника представља елемент формалне законитости тог правилника, а формална законитост је предуслов законитости оспореног правилника и у материјалном смислу**."

Одлука IУо-138/2017 од 18. 10. 2018. године („Службени гласник РС", број 4/2019)

8. ПРИМЕР

„Уставни суд констатује да је иницијатор **оспорио законитост ове одлуке у формалном смислу** у односу на одредбу члана 3. став 2. Закона о добробити животиња којом је, поред осталог, прописано да су органи јединица локалне самоуправе, као и грађани и удружења дужни да брину о животу и заштити здравља и добробити животиња и међусобно сарађују, координирају и усклађују доношење и спровођење одлука у области добробити животиња. Разлоге оспоравања законитости Одлуке иницијатор је засновао на схватању да је Законом прописана обавеза сарадње између наведених субјеката подразумевала обавезу доносиоца оспорене Одлуке да у поступку њене припреме обави и претходне консултације са одговарајућим удружењима грађана која се баве заштитом животиња, што није учињено. Полазећи од наведеног, Уставни суд је закључио да се истакнути разлог оспоравања законитости Одлуке не може довести у везу са садржином одредбе члана 3. став 2. Закона о добробити животиња. Наведено из разлога што **одредбом члана 3. став 2. Закона о добробити животиња није прописан поступак доношења одлука јединица локалне самоуправе којима се уређују услови и начин држања домаћих животиња, па самим тим ни међусобна сарадња између органа јединице локалне самоуправе и удружења грађана одређена овом законском одредбом не подразумева претходну консултацију доносиоца наведених одлука са удружењима која се баве заштитом животиња, као обавезну фазу у поступку доношења одлука,** како то иницијатор погрешно сматра, **већ**

143 Одредбе члана 168. Закона су мењане, али важећи Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС", бр. 21/2016, 113/2017, 113/2017 – др. закон, 95/2018, 114/2021, 92/2023) такође садржи одредбу према којој у поступку припреме правилника послодавац прибавља мишљење репрезентативног синдиката (члан 168. став 9).

су прописани различити модалитети заједничког деловања субјеката из члана 3. ст. 1. и 2. Закона у циљу заштите добробити животиња. С тим у вези, Уставни суд је закључио да нису испуњене претпоставке за покретање поступка за оцену законитости поступка доношења основне одлуке."

Одлука IУо-197/2017 од 24. 10. 2019. године („Службени гласник РС", број 82/2019)

9. ПРИМЕР

„Када је у питању тврдња иницијатора да је „прекршено **Уставно начело из члана 51. Устава**, које прописује право на обавештавање, јер доношењу оспорене Одлуке није претходила јавна расправа", Уставни суд налази да се наведена тврдња иницијатора, у суштини, заснива на погрешном схватању да Уставом зајамчено право на обавештеност подразумева обавезно одржавање јавне расправе, као неизоставне фазе у поступку доношења одлука којима се уређује обављање комуналне делатности. Имајући у виду да је Одлуку о одржавању чистоће, као и одлуке којима се мења и допуњује ова одлука, Скупштина општине [...] донела на основу **Закона о комуналним делатностима, који, као ни Закон о локалној самоуправи, не прописује обавезу јединицама локалне самоуправе да организују и спроведу јавну расправу у поступку утврђивања предлога одлуке о обављању комуналних делатности и да исту донесу након одржане јавне расправе**, Суд сматра да није „прекршена" одредба члана 51. став 1. Устава, која гарантује право на обавештеност, као опште право које ужива сваки појединац, које подразумева истинито, потпуно и благовремено обавештавање о питањима која су од јавног значаја и изричито обавезује средства јавног обавештавања да поштују наведено право грађана."

Одлука IУо-84/2021 од 18. 5. 2023. године („Службени гласник РС", број 49/2023)

У великом броју предмета спорно правно питање односило се на **објављивање и ступање на снагу прописа и других општих аката**. Из уставносудске праксе може се уочити да још увек постоје недоумице везане за „редослед корака", иако су правила везана за објављивање и ступање на снагу деценијама устаљена, а Уставни суд је још 2003. године објавио ставове[144] везане за ова питања.

144 II СТАВОВИ УСТАВНОГ СУДА О ОДРЕЂЕНИМ УСТАВНОПРАВНИМ ПИТАЊИМА ИЗ РАДА СУДА, ЗАУЗЕТИ НА СЕДНИЦАМА СУДА, У ПЕРИОДУ ЈУН 1991. – МАЈ 2003. ГОДИНЕ, стр. 42, званична интернет страница Уставног суда.

3.5. Објављивање и ступање на снагу

Навешћемо неколико примера.

1. ПРИМЕР

„Текстуални део урбанистичког плана подлеже уставној обавези објављивања. Када је план који је оспорен пред Уставним судом **објављен у форми одлуке о доношењу плана, али није објављен текстуални део самог плана, сматра се да није објављен, па није ни ступио на снагу, услед чега не производи правно дејство**, те не постоје процесне претпоставке за оцену његове уставности и законитости."
Закључак ИУ-34/2008 од 25. 1. 2010. године;
Закључак ИУл-51/2009 од 11. 2. 2010. године;
Закључак ИУ-313/2009 од 13. 5. 2010. године
(Билтен 1/2010, стр.663, 668–669)

2. ПРИМЕР

„Општим актом **не може се прописати његова примена у периоду пре него што је ступио на снагу**, јер се тиме повређује принцип забране повратног дејства закона и других општих аката, утврђен одредбама члана 197. став 1. Устава. Прописивањем да одлука ступа на снагу даном доношења и да ће накнадно бити објављена доносилац акта поступа супротно одредби члана 196. став 4. Устава."
Одлука ИУ-139/2006 од 17. 6. 2009. године („Службени гласник РС", број 82/2009)

3. ПРИМЕР

„[О]спорена одредба (*којом је утврђено да одлука ступа на снагу* ***наредног дана од дана доношења***) је **несагласна са одредбама члана 196. Устава**, с обзиром на то да је **ступање на снагу одређено у односу на дан доношења, а не у односу на дан објављивања** Одлуке, како је то утврђено Уставом. Ово из разлога што одредба члана 196**.** став 1. Устава изричито утврђује да се сви општи акти пре ступања на снагу објављују, из чега следи да се Уставом утврђена могућност ранијег ступања на снагу из става 4. члана 196. Устава ни у ком случају не може односити на ступање на снагу општег акта наредног дана од дана његовог доношења, дакле пре објављивања."
Одлука ИУо-430/2012 од 11. 4. 2013. године („Службени гласник РС", број 43/13)

4. ПРИМЕР

Одлучујући о уставности одредбе [...] према којој овај правилник ступа на снагу даном објављивања на огласној табли општинске управе Општине [...], Уставни суд је оценио да оспорена одредба није сагласна уставном принципу из члана 196. став 4. Устава, из разлога што **доносилац акта није доказао да су у поступку доношења оспореног акта цењени нарочито оправдани разлози за његово ступање на снагу одмах по објављивању.**"
Одлука ИУ-207/2005 од 13. 11. 2008. године („Службени гласник РС", број 123/2008

5. ПРИМЕР

„Уставни суд је оценио да оспорена одредба није сагласна уставном принципу из члана 196. став 4. Устава Републике Србије, према коме закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније **само ако за то постоје нарочито оправдани разлози утврђени приликом њиховог доношења**. Ово стога што доносилац акта у одговору Суду није навео да су у поступку доношења Правилника утврђени нарочито оправдани разлози за његово ступање на снагу **наредног дана од дана објављивања**."
Одлука ИУо-93/2009 од 24. 11. 2011. године („Службени гласник РС", број 100/2011)

6. ПРИМЕР

„Како је оспореним чланом 24. Правилника (*о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места*) предвиђено његово ступање на снагу наредног дана од дана објављивања на огласној табли Општинске управе [...], а по усвајању од стране Општинског већа [...], Уставни суд је утврдио да наведена одредба није сагласна уставном принципу из члана 196. став 4. Устава, јер **доносилац акта није пружио доказе о томе да су у поступку његовог доношења цењени нарочито оправдани разлози за раније ступање на снагу**. Позивање доносиоца Правилника на одредбе Пословника Општинског већа општине [...], по оцени Суда, не искључује Уставом утврђену обавезу да приликом доношења општег акта доносилац оцени да ли постоје нарочито оправдани разлози да тај акт ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања [...]

Уставни суд додатно напомиње да у ситуацији када општи акт јесте објављен, утврђена неуставност одредбе о његовом ступању на снагу има за правну последицу то да је оспорени општи акт ступио на снагу осмог дана од дана његовог објављивања. С тим у вези, а поводом навода иницијативе да оспорени правилник није објављен у службеном гласилу општине [...], Уставни суд указује да је у својој досадашњој пракси изразио становиште да се сагласно одредби члана 196. став 3. Устава, **у локалном службеном гласилу, поред статута, објављују општи акти које**

јединица локалне самоуправе доноси у вршењу својих изворних надлежности и послова (схватање Уставног суда изражено у закључцима број ИУо-221/2015 од 22. новембра 2016. године и број ИУо-139/2017 од 10. маја 2018. године)."
Одлука ИУо-153/2018 од 13. 2. 2020. године („Службени гласник РС", број 79/2020)
Одлука ИУо-1483/2010 од 31. 10. 2012. године („Службени гласник РС", број 116/2012)

7. ПРИМЕР

„[Н]аводи доносиоца оспорених аката да је основни разлог за њихово ступање на снагу пре истека рока из члана 196. став 4. Устава кашњење у њиховом доношењу, по оцени Уставног суда, **не могу се уподобити нарочито оправданим разлозима** у контексту уставног одређења наведеног појма."
Одлука ИУо-81/2011 од 11. 7. 2013. године („Службени гласник РС", број 87/2013)

3.6. Повратно дејство (ретроактивност)

1. ПРИМЕР

„Разматрајући сагласност одредбе члана 41. став 1. Одлуке у оспореном делу са принципом забране повратног дејства општих правних аката из члана 197. ст. 1. и 2. Устава , Уставни суд указује да је према становишту које је у вези са наведеним уставним принципом изнео у Одлуци ИУо-107/2020 од 30. јуна 2022. године („Службени гласник РС", број 79/22) „забрана повратног (ретроактивног) дејства закона и других општих аката битан елемент правне сигурности у правно уређеној држави која се темељи на начелу владавине права, те је стога правило да **сви општи акти делују *pro futuro*. Принцип из члана 197. Устава допушта изузетак од забране повратног дејства општих правних аката само у односу на поједине одредбе закона, и то само уколико су испуњени Уставом утврђени услови, а када је реч о актима ниже правне снаге од закона, правило без изузетка је да новодонети општи акт производи дејство од дана његовог ступања на снагу (односно од дана почетка примене ако је примена самим тим актом одложена). Ово даље значи да новодонети акт не може имати дејство на правне ситуације и односе који представљају тзв. свршена акта (*facta praeteria*).** У том смислу, Уставни суд истиче да приликом испитивања да ли одређени општи акт има ретроактивно дејство или не, треба оценити да ли се његово дејство протеже и на свршене/окончане правне ситуације или се његова примена односи на тзв. факта у току (*facta pendentia*), тј. на правне ситуације које нису окончане. **Уколико општи акт производи правно дејство на окончане правне ситуације и односе, такво дејство има карактер ретроактивности и представља повреду принципа**

забране повратног дејства. Но, уколико се општи акт односи на правне ситуације које јесу настале пре његовог ступања на снагу/почетка примене, али су и даље у току, односно ако општи акт производи правно дејство на затечене односе који се настављају у будућности, онда нема повреде принципа забране повратног дејства општег акта, већ се ради о тзв. „привидној ретроактивности" која се у правној литератури означава и као „ретроспективност" [...]"

Одлука IУо-53/2021 од 14. 9. 2023. године („Службени гласник РС", број 88/2023)

2. ПРИМЕР

„Разматрајући наводе иницијатора да се забраном изградње цевоводних малих хидроелектрана на подручју општине [...] онемогућава „наставак започетих процедура у циљу изградње малих хидроелектрана", а по основу грађевинских дозвола издатих пре усвајања оспорене Измене и допуне Одлуке, услед чега овај акт има ретроактивно дејство, Уставни суд је пошао од заузетог става према коме **пропис има повратно дејство уколико мења односе установљене правоснажним појединачним актима, односно пуноважним правним пословима, донетим односно закљученим за време важења ранијег прописа. С друге стране, прописи којима се уводе обавезе, а који имају дејство на правне ситуације у току стварања (*facta pendentia*), а не и на тзв. свршене чињенице, немају повратно дејство**. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да се оспореном Изменом и допуном Одлуке забрањује даља изградња цевоводних малих хидроелектрана на подручју општине [...], што значи да је ова изградња забрањена од дана ступања на снагу оспорене измене и допуне Одлуке до, како је то прописано овим актом, усвајања измена и допуна важеће планске документације у делу којим су одређени услови за изградњу малих хидроелектрана на подручју наведене општине. Како из наведеног произлази да се оспореном забраном не задире у право инвеститора на грађење цевоводних малих хидроелектрана стечено у складу са Просторним планом општине [...], пре његових измена оспореном изменом и допуном Одлуке, Уставни суд сматра да су неосноване тврдње иницијатора да оспорени акт има повратно дејство."

Решење о покретању поступка IУо-3/2019 од 16. 7. 2020.

ПРИЛОЗИ

Главне скраћенице

РС – Република Србија
Устав – Устав Републике Србије
Уставни суд, Суд – Уставни суд Републике Србије
Европски суд – Европски суд за људска права у Стразбуру
Европска конвенција, Конвенција – Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Интернет адресе

1) Уставни суд: *https://ustavni.sud.rs/rs*
2) Уставни суд – пракса: *http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/*
3) Уставни суд – ставови Уставног суда: *http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda*
4) *https://ustavni.sud.rs/upload/document/stavovi_ustavnog_suda_o_pravnoj_prirodi_akta_vlade.pdf*
5) Стална конференција градова и општина: *https://www.skgo.org/*
6) Заступник Републике Србије пред Европским судом за људска права: *http://www.zastupnik.gov.rs/sr*
7) Кнез Милош: Инструкције за израду закона, преузето са сајта Управа за заједничке послове републичких органа: *http://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi.html*.

Прописи и пракса Европског суда за људска права

1) Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/2006 и 115/2021), Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије – Амандмани I–XXIX („Службени гласник РС”, број 16/2022).
2) Закон о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – Одлука УС, 40/2015, 103/2015, 10/2023 и 92/2023).
3) Пословник о раду Уставног суда („Службени гласник РС”, број 103/2013).
4) Оцена законитости општег акта који је престао да важи са законом који је престао да важи – прецизирање и усклађивање досадашњих ставова (3. април и 26. јун 1997. и 13. фебруар 2003. године).
5) Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон).
6) Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 15/2016 и 88/2019).
7) Ставови Уставног суда – Пречишћен текст, стр. 15 (*Могућност преиспитивања „касторне” одлуке Уставног суда после њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”*).
8) Закон о потврђивању Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори”, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 и „Службени гласник РС”, број 12/2010 и 10/2015).
9) Закон о јавном окупљању („Службени гласник РС”, број 6/2016).
10) Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 21/2016, 113/2017, 113/2017 – др. закон, 95/2018, 114/2021, 92/2023).
11) II Ставови Уставног суда о одређеним уставноправним питањима из рада суда, заузети на седницама суда, у периоду јун 1991. – мај 2003. године, стр. 42, званична интернет страница Уставног суда.
12) Пресуда Европског суда за људска права *Broniowski protiv Poljske* од 22. 6. 2004. (представка број 31443/96).
13) Пресуда *Silver and Others v. United Kingdom* 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 од 25. 3. 1983. године и пресуда у предмету *Sunday Times v. The United Kingdom* 6538/74 од 26. 4. 1979. године.
14) Пресуда Европског суда за људска права *Manushaqe Puto and Others v. Albania*, 604/07 од 4. 11. 2014. године.

Литература

1) Ј. Манић Петрониколос, Б. Леденичан, Н. Димитријевић, Ј. Поповић, Ј. Глишић: „Номотехника и правничко расуђивање", Програм Уједињених нација за развој у Србији и Правни факултет Универзитета у Београду, 2018 , стр. 11.
2) Приручник за израду прописа локалне самоуправе, СКГО, 2019.
3) Практикум за израду пречишћеног текста и аутентичног тумачења, СКГО, 2024.
4) Б. М. Ненадић, Предговор Закону о Уставном суду, ЈП „Службени гласник", 2008.
5) Б. М. Ненадић, Уставносудска контрола законодавне власти – прилог расправи о судском активизму, Правни информатор 12/2013.
6) Т. Маринковић, Интерпретативне одлуке уставних судова, Уставни суд Србије – У сусрет новом Уставу Србије, Зборник радова, Београд, 2004, стр. 255.
7) Н. Рајић, Интерпретативне одлуке у пракси Уставног суда Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2014, стр. 355–373.
8) К. М. Андрић, Уставносудска заштита људских права повређених или ускраћених у управном поступку и управном спору, Билтен Врховног касационог суда 3/2017, стр. 123.
9) Танасије Маринковић, Дејство одлука уставних судова (Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права – Уставни суд 1963–2013), стр. 297.
10) К. М. Андрић, Правно дејство касаторних одлука Уставног суда и начин отклањања штетних последица неуставности и незаконитости општих аката, стр. 297.
11) Љубица Милутиновић, судија Врховног касационог суда, проф. др Ивана Крстић, доц. др Бојана Чучковић: Квалитативна студија о утицају пресуда Европског суда за људска права на јуриспруденцију судова у Републици Србији, Савет Европе – Канцеларија у Београду, 2016.
12) Ставови Уставног суда – Пречишћен текст, стр. 15 (*Могућност преиспитивања „касаторне" одлуке Уставног суда после њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије"*), *http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda*.
13) Оцена законитости општег акта који је престао да важи са законом који је престао да важи – прецизирање и усклађивање досадашњих ставова (3. април и 26. јун 1997. и 13. фебруар 2003. године).

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

340.142:342.565.2(497.11)
342.924.03:352(497.11)

ЛАЗИЋ, Љиљана, 1953-
Оцена уставности и законитости општих аката јединица локалне самоуправе пред Уставнимсудом : водич кроз поступак са изабраном праксом / Љиљана Лазић. - Београд : Стална конференција градоваи општина – Савез градова и општина Србије, 2025 (Београд : Досије студио). - 101 стр. ; 24 cm

Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 101.

ISBN 978-86-80480-86-2

а) Судска пракса -- Уставни суд Србије -- Приручници
б) Локалнасамоуправа -- Правни акти -- Уставност -- Србија
в) Законитост -- Контрола -- Србија

COBISS.SR-ID 169510153

СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА

САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

ISBN 978-86-80480-86-2

Македонска 22/VIII
11000 Београд, Србија

T: 011 3223 446
E: secretariat@skgo.org

www.skgo.org