

ПРИМЉЕНО: 31.01.2024



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУз- 126/2020
24.01. 2024. године
Београд

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
03	011-138/24		

НАРОДНА СКУПШТИНА

БЕОГРАД

Трг Николе Пашића бр. 13

Уставном суду у уставносудском предмету IУз- 126/2020 су накнадно поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 26. став 2. тачка 4) и став 8. и члана 29. ст. 9. и 10. Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 (други пропис), 62/06 (други пропис), 61/07, 20/09, 72/09 (други пропис), 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 (Аутентично тумачење), 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 и 138/2022).

На основу члана 33. став 2. 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), Уставни суд доставља Народној скупштини иницијативу и допуну иницијативе коју је поднео адвокат Синиша Ђалић из Београда и иницијативу коју је поднела адвокат Леа Герасимовић из Београда ради давања мишљења на наводе поднетих иницијатива.

Сагласно одредби члана 34. став 1. Закона о Уставном суду, потребно је да Народна скупштина тражено мишљење достави у року од 30 дана од дана пријема овог дописа.

СУДИЈА ИЗВЕСТИЛАЦ

др Наташа Главшић



Dalić

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Булевар краља Александра бр. 15
11000 Београд

ADVOKATSKA KANCELARIJA - LAW FIRM
Bul. Mihaila Pupina 93/5, Beograd, Republika Srbija
93/5 Mihaila Pupina Blvd, Belgrade, Republic of Serbia
Tel/Fax: +381.11.42.80.267, info@djp.rs, www.djp.rs

Иницијатива М

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ			
Датум пријема		02 NOV 2023 год.	
Предато: поштом		обично-препоручено	
09 01		Лично 20 год.	
Врста уписнице	Седиште канцеларије у Београду	Помоћ уписнице	Пријављена радности уписнице
Број: 57331747, ПИБ: 109230088		Иницијатива М	

ПОДНОСИЛАЦ: Адвокат Сениша (Драган) Ђалић са седиштем канцеларије у Београду,
Булевар Михаила Пупина бр. 93, матични број: матични број: 57331747, ПИБ: 109230088

Предмет: Иницијатива за оцену уставности ставова 9 и 10 члана 29 Закона о пореском поступку и пореској администрацији (у даљем тексту ЗПППА) 143-126/20

ПРЕДЛОГ ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ

у 1 примерку без прилога

Подносилац се обраћа поступајућем суду са предлогом да покрене поступак за оцену уставности Закона о пореском поступку и пореској администрацији и то члана 29 става 9 и става 10 ("Сл. гласник РС", бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 и 138/2022).

Чланом 29 став 9 Закона о пореском поступку и пореској администрацији прописано је следеће: „Агенција за привредне регистре не може извршити брисање правног лица или предузетника из прописаног регистра, регистровати статусне промене и вршити промене података који се односе на оснивача, односно члана, назив, седиште, улог и облик организовања, прекид или друге промене података у вези обављања делатности предузетника, у периоду од добијања обавештења Пореске управе да ће се код правног лица или предузетника вршити пореска контрола, укључујући и радње Пореске полиције у циљу откривања пореских кривичних дела, до добијања обавештења да је пореска контрола завршена, односно окончане радње Пореске полиције, као и у периоду од добијања обавештења да је правном лицу или предузетнику, у складу са овим законом, привремено одузет ПИБ, до добијања обавештења да је том субјекту враћен ПИБ. Агенција за привредне регистре може вршити промене података у вези обављања делатности предузетника у случајевима одређивања, односно промене пословође предузетника, у складу са законом.“

Даље, чланом 29 став 10 Закона о пореском поступку и пореској администрацији прописано је следеће: „Агенција за привредне регистре не може извршити регистровање стицања удела или акција у привредним субјектима, односно оснивање нових привредних субјеката, у случајевима када се као оснивач уписује правно лице или предузетник над којим је успостављена мера из става 9. овог члана.“

Наиме, оспореним члановима је предвиђена забрана промене чланова, удела, седишта и било која друга промена у оквиру привредног друштва и то од почетка трајања пореске контроле па све док траје поступак пореске контроле истог.

Подносилац истиче да наведене одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији нису у складу са чланом 58 Устава Републике Србије којим су зајемчена права на уживање имовине из следећих разлога.

Наиме, чланом 58 став 1 и ставом 4 Устава Републике Србије прописано је:

„Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.“

„Одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом.“

Подносилац истиче да оспорене одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији нису у складу са горе наведеним чланом Устава Републике Србије из два разлога:

- прво – не може законом бити ускраћено право на располагање имовином лицу које није предмет пореске контроле,
- друго - не може законом бити бесконачно неодређено ограничено мирно уживање имовине власника;
- треће – већ је другим законима (Кривичним закоником и Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела) предвиђена могућност ограничења права на мирно уживање имовином

Дакле, чланом 29 ЗПППА је ограничено право власника/члана, а који није предмет канцеларијске контроле, већ је предмет контроле привредно друштво у којем је исти власник.

Ставови 9 и 10 су неуставни из разлога што задиру/ограничавају право на имовину лицу над којима се не врши пореска контрола, већ се пореска контрола врши над правним лицем, и на тај начин се ОНЕМОГУЋАВА МИРНО УЖИВАЊЕ ИМОВИНЕ ЛИЦУ КОЈЕ НИЈЕ ПРЕДМЕТ ПОРЕСКЕ КОНТРОЛЕ, а што је супротно загарантованим правима прописаним Уставом Републике Србије, јер члан 58 став 4 Устава Републике Србије предвиђа могућност да се законом ограничи лицу које дугује порез располагање имовином (а што у случају примене ставова 9 и 10 члана 29 ЗПППА није случај, јер се ограничава право на имовину лицу које није предмет пореске контроле).

Такође, чланом 29 ставом 9 и 10 ЗПППА није предвиђен рок колико дуго може да траје ограничење права располагања имовином, а познато је да поступци пореске контроле трају више година, те стога лица која нису предмет пореске контроле и који не учествују у поступку пореске контроле (јер се поступак води против друштва а не власника) веома често не могу ни да учествују у поступку пореске контроле (јер нису странка), те су стога исти онемогућени да утичу на ток поступка, те самим тим њихово право да уживају у својој имовини зависи од исхода поступка која воде друге странке, а не лица којим је установљено ограничење предметним члановима.

Такође, будући да чланом 29 ставом 9 и 10 ЗПППА није предвиђен рок за окончање предметне забране, а што значи да забрана често може да траје и по 4-6 година а некад и дуже, јер сам првостепени поступак пред Пореском управом РС траје до годину дана, па поступак пред Министарством финансија РС око 1-2 године, па управни спор пред Управним судом око 3-4 године, то значи да за власника/чланове друштва може да настане ненадокнадива штета због постојања предметне забране предвиђене чланом 29 ставовима 9 и 10 ЗПППА.

Напомињемо да је већ Кривичним закоником и Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела предвиђен начин ограничења и одузимања имовине проистекле из кривичног дела.

Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела је предвиђена јасна процедура и рокови за одузимање имовине и за управљање истом, док наведена процедура и рокови нису предвиђени чланом 29 ставовима 9 и 10 ЗПППА.

Чланом 225 Кривичног законика је прописано да је пореска утаја ако је правно лице са намером избегло плаћање пореза у износу од преко 1.000.000,00 РСД. Ово значи да је Кривичним закоником и Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела већ регулисано у складу са чланом 58 ставом 4 Устава Републике Србије како се ограничава право на располагање имовином у случају да је неко лице утајило порез преко износа од 1.000.000,00 РСД.

Ово поставља питање да ли се члан 29 став 9 и 10 ЗПППА примењује у истим случајевима, а што сматрамо да прекомерно ограничење да се са три закона на три различита начина ограничава право на располагање имовином у идентичној ситуацији (с тим да се истовремено повређује претпоставка невиности) јер се претпоставља да је неко утајио порез иако то (у тренутку установљавња забране из члана 29 ставова 9 и 10 ЗПППА) ниједним актом није утврђено (а што није случај код одредби Кривичног законика и Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела јер они предвиђају поступак управљања привремено одузетом имовином и коначно одузетом имовином).

Поред претходно наведеног, ако пођемо од претпоставке да се на наплату пореза преко 1.000.000,00 РСД примењују одредбе Кривичног законика и Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, поставља се питање да ли је сразмерно установити ограничење из члана 29 ставова 9 и 10 ЗПППА за наплату пореза који је испод износа од 1.000.000,00 РСД, а на који се не примењују Кривични законик и Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.

Из претходно наведеног, проистиче да је ставовима 9 и 10 члана 29 ЗПППА предвиђено ограничење права на имовину неког лица (власника), док Пореска управа РС још не зна да ли је неког друго правно лице платило или није платило порез, тј. да ли има или нема неплаћеног пореза, па ако Пореска управа РС утврди да има неплаћеног пореза онда наплаћује исти, а ако утврди да нема неплаћеног пореза, онда ником ништа (тј. само се повуче блокада после нпр. 2-3 или нпр. 5 година), а што сматрамо да је неуставно, јер не може одредба да даје овлашћење надлежном органу да блокира туђу имовину у тренутку

када тај државни орган нема сазнања да постоји било какав неплаћен порез, нити може без санкције да блокира.

Такође, предметна одредба је често несразмерна са поступком који се води, нпр. ставовима 9 и 10 члана 29 ЗПППА није предвиђена сразмерност у ограничењу права на имовину (тј. да се блокира имовина сразмерна вредности „очекиваног пореза“) већ ставови 9 и 10 члана 29 ЗПППА омогућавају Пореској управи РС да блокира имовину (удео) власника/члана од нпр. 500.000,00 ЕУР, ради наплате пореза од нпр. 1.000.000,00 РСД (а што је цца 8.000,00 ЕУР). Ово смо узели као пример, јер наплата пореза преко износа од 1.000.000,00 РСД се сматра пореском утајом, те се на њу примењују институти Кривичног законика и Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.

У складу са претходно наведеним, сматрамо да ставови 9 и 10 члана 29 ЗПППА нису усагласности ни са Уставом Републике Србије, као ни са Европском конвенцијом о људским правима којом је загарантовано следеће: *„Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.“*

Из наведених разлога предлагемо Уставном суду да усвоји иницијативу и покрене поступак за оцењивање уставности и законитости наведених одредаба Закона о пореском поступку и пореској администрацији, и да после одржане јавне расправе донесе следећу:

ОДЛУКУ

Утврђује се да одредбе члана 29 став 9 и став 10 Закона о пореском поступку и пореској администрацији нису у сагласности са Уставом Републике Србије.

ПОДНОСИЛАЦ:


Bil. Siniša Bilić, адвокат
Buk. Matila Pupina 93/5, Beograd
Синиша Ђалић, адвокат

Đalić

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Булевар краља Александра бр. 15
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: посл. бр. УЖ-10556/20

ПОДНОСИЛАЦ: Адвокат Синиша (Драган) Ђалић са седиштем канцеларије у Београду,
Булевар Михаила Пупина бр. 93, матични број: матични број: 57331747, ПИБ: 109230088

Предмет: Иницијатива за оцену уставности става 9 и става 10 члана 29 Закона о пореском поступку и пореској администрацији

ДОПУНА ЗАХТЕВА ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ

у 1 примерку без прилога

Дана 02.11.2023. године Подносилац је поднео Захтев за оцену уставности ставова 9 и 10 члана 29 Закона о пореском поступку и пореској администрацији (у даљем тексту као: ЗПППА) те овим путем врши допуну предметног захтева и истиче следеће.

Поред свих разлога изнетих у Захтеву од дана 02.11.2023. године, овом допуном достављамо додатне разлоге који указују да су неуставни ставови 9 и 10 члана 29 Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Прво, члан 29 ставови 9 и 10 ЗПППА не прописује шта се дешава у ситуацији ако (у току трајања пореске контроле) премине члан друштва, тј. у том случају (не постоји изузетак прописан законом) тј. не може се наследник регистровати као нови члан друштва, а што је такође повреда права на имовину загарантовано Уставом Републике Србије и Европском конвенцијом о људским правима.

Неспорно је да одредба члана 29 став 9 и 10 ЗПППА има интенцију да спречи да лице које је извршило противправну радњу не може да отуђи своје уделе у друштву док се не оконча поступак пореске контроле и не наплати порез, али иста је **супротна са другим прописима, тј. поред Устава Републике Србије и Европске конвенције о људским правима, иста је супротна са члану 212 Закона о наслеђивању који прописује:**

„Заоставштина прелази по сили закона на оставиочеве наследнике у тренутку његове смрти.“

Међутим, у случају стицања удела у друштву наслеђивањем, до преноса удела долази по сили закона (а не правним послом), али стицање удела до којег је дошло по сили закона није могуће регистровати у Агенцији за привредне регистре.

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	
Датум пријема	20 DEC 2023 год.
Предато: поштом, обично-препоручено	Мило 20 год.
ADVOKATSKA KANCELARIJA - LAW FIRM	
Bul. Mihaila Pupina 93/5, Beograd, Republic of Serbia	
93/5 Mihaila Pupina Blvd, Beograd, Republic of Serbia	
Tel/Fax: +381 11 42 80 267 info@djp.rs, www.djp.rs	
143126/20	1
Примљено вредности новца, такс. марке и сл.	

Наташа
М.

Друго, члан 29 ставови 9 и 10 ЗПППА не прописују шта се дешава у ситуацији ако (у току трајања пореске контроле) премине предузетник, тј. у том случају (не постоји изузетак прописан законом) тј. наследник не може наставити обављање делатности (што је супротно претходно наведеним одредбама у вези стицања имовине путем наслеђивања), те супротно и ставовима 9 и 11 члана 91 Закона о привредним друштвима, а који прописује:

„У случају смрти или губитка пословне способности предузетника, наследник, односно члан његовог породичног домаћинства (брачни друг, деца, усвојеници и родитељи) који је пословно способно физичко лице може наставити обављање делатности на основу решења о наслеђивању или међусобног споразума о наставку обављања делатности, који потписују сви наследници, односно чланови породичног домаћинства.

Лице из ст. 9. и 10. овог члана дужно је да у року од 60 дана од дана смрти предузетника, правноснажности решења којим је утврђен губитак пословне способности, односно закључивања уговора о уступању и расподели имовине за живота, пријави регистру привредних субјеката наставак обављања делатности у складу са законом о регистрацији.

Дакле, ставови 9 и 10 ЗПППА су у супротности и чланом 91 Закона о привредним друштвима, јер спречавају наследника да у Законом о привредним друштвима прописаном року од 60 дана од смрти предузетника пријави регистру Агенције за привредне регистре наставак обављања делатности, а што истовремено поред права на имовину, повређује основно људско право, а то је право на рад.

Треће, члан 29 ставови 9 и 10 ЗПППА не прописују шта се дешава у ситуацији ако (у току трајања пореске контроле, а теоријски је могуће и пре почетка пореске контроле) наступе законски разлози за брисање предузетника, а што је супротно ставовима 3 и 6 члана 91 Закона о привредним друштвима, а који прописује:

„Предузетник престаје са обављањем делатности одјавом или по сили закона.

Предузетник престаје са обављањем делатности по сили закона у следећим случајевима:

1) смрћу или губитком пословне способности;

2) истеком времена, ако је обављање делатности регистровано на одређено време;

3) ако му је пословни рачун у блокади дуже од две године непрекидно, на основу иницијативе за покретање поступка брисања предузетника из регистра, коју подноси Народна банка Србије или Пореска управа;

4) ако је правноснажном пресудом утврђена ништавост регистрације предузетника;

5) ако му је правноснажним актом надлежног органа изречена мера забране обављања регистроване делатности, а предузетник у року од 30 дана од дана правноснажности

акта не региструје прекид обављања регистроване делатности за време за које му је мера изречена, односно не региструје промену те делатности или не одјави делатност;

6) у случају одузимања дозволе, лиценце, одобрења, сагласности и др. који су у складу са чланом 4. став 2. овог закона посебним законом прописани као услов за регистрацију, а предузетник у року од 30 дана од дана правноснажности акта којим је извршено одузимање дозволе, лиценце, одобрења, сагласности и др. не региструје промену те делатности или не одјави делатност;

7) у случају престанка дозволе, лиценце, одобрења, сагласности и др. који су у складу са чланом 4. став 2. овог закона посебним законом прописани као услов за регистрацију, а предузетник у року од 30 дана од дана престанка дозволе, лиценце, одобрења, сагласности и др. не региструје промену те делатности, не одјави делатност, односно не достави доказ о продужењу важења дозволе, лиценце, одобрења, сагласности и др.;

8) ако предузетник у року од 30 дана од дана правноснажности пресуде из члана 19. став 8. овог закона не региструје нову адресу седишта;

9) у другим случајевима прописаним законом.

У случају из става 6. тачка 3) и тач. 5)-8) овог члана регистратор који води регистар привредних субјеката на интернет страници тог регистра објављује обавештење о предузетнику код кога су се стекли разлози за брисање из регистра са позивом да у року од 90 дана од дана објављивања обавештења деблокира пословни рачун, односно отклони разлог за брисање из регистра.

Ако предузетник у року из става 7. овог члана не деблокира пословни рачун, односно не отклони разлог за брисање, регистратор ће у даљем року од 30 дана, по службеној дужности, донети решење о брисању предузетника из регистра."

У наставку ћемо дати неколико примера који указују да су ставови 9 и 10 члана 29 ЗПППА у супротности са претходно наведеним одредбама Закона о привредним друштвима:

- Тачка 1 – предузетнику буде одузета пословна способност – питање: ко ће да води предузетничку радњу? ко ће да се стара о испуњењу обавеза према трећим лицима? ко ће да заступа предузетника пред Пореском управом РС која је уписала забрану по члану 29 ЗПППА и води поступак против истог?
- Тачка 3 – предузетнику блокирани рачуни дуже од 2 године и Народна банка Србије поднесе захтев за брисање предузетника – питање: да ли је јаче право Народне банке Србије да се обрише предузетник, а што је обавеза Агенције за привредне регистре да уради у року од 90 дана од пријема захтева Народне банке Србије или је обавеза Агенције за привредне регистре да прекрши Закона о привредним друштвима?
- Тачка 4 – правоснажном пресудом утврђена ништавост регистрације предузетника – питање: нпр. правоснажном пресудом утврђено да је неко на основу фалсификоване личне карте отворио предузетничку радњу на друго лице, па пресудом буде утврђена ништавост регистрације предузетника, и у том случају

члан 29 ЗПППА спречава брисање предузетника, иако је пресудом утврђено да лице које се води као предузетник није предузетник. да ли обавештење органа управе (на које не постоји могућност жалбе јер то није управни акт, јер се забрана у складу са чланом 29 ЗПППА уписује на основу обавештења) има јачу правну снагу од пресуде суда?

- Тачка 5 – правоснажним актом надлежног органа изречена мера забране обављања делатности – питање: да ли обавештење органа управе (на које не постоји могућност жалбе јер то није управни акт, јер се забрана у складу са чланом 29 ЗПППА уписује на основу обавештења) има јачу правну снагу од правоснажног управног акта донетог у управном поступку?
- Тачке 6 и 7 – у случају престанка или одузимања лиценце – питање: да ли обавештење органа управе (на које не постоји могућност жалбе јер то није управни акт, јер се забрана у складу са чланом 29 ЗПППА уписује на основу обавештења) има јачу правну снагу од правоснажног управног акта донетог у управном поступку од нпр. МУП-а којим се одређеном предузетнику одузета или истекла лиценца за продају оружја?

Дакле, из претходно наведеног, неспорно је да су ставови 9 и 10 члана 29 ЗПППА у супротности са ставовима 3, 6, 9 и 11 члана 91 Закона о привредним друштвима, а што доводи до нарушавања правне сигурности гарантоване Уставом Републике Србије.

Четврто, члан 29 ставови 9 и 10 ЗПППА не прописују шта се дешава у ситуацији ако (у току трајања пореске контроле буде донето решење Пореске управе, буде плаћен у целости порез утврђен првостепеним решењем тј. решењем Пореске управе (јер у складу са чланом 147 ЗПППА жалба не задржава извршење првостепеног решења), али странка након плаћања пореза настави вођење управног поступка јер сматра да је у праву и да није била дужна да плати предметни порез?

У претходно описаном случају, забрана из ставова 9 и 10 члана 29 ЗПППА је супротна својој сврси (јер је прописана да би се осигурала наплата пореза, а који ризик у овом случају не постоји јер је странка добровољно платила порез по решењу надлежног органа, али поступак контроле није окончан све док се не одлучи по жалби странке и евентуално по тужби странке у управном спору), јер се у овом случају странка/лице којем је изречена мера поново кажњава да би обуставила поступак по жалби и/или по тужби, чиме се иста **фактички спречава да се користи својим правом на делотворни правни лек из члана 13 Европске конвенције о људским правима** (јер лице коме је изречена мера мора да се одлучи да ли ће да води поступак од 5 и више година и да сво то време има активну меру која га спречава да располаже својом имовином иако је платило порез у целости или да одустане од своје борбе за доказивањем да је надлежни орган неосновано утврдио порез, само да би мера била повучена и да би лице могло да слободно располаже својом имовином).

У складу са претходно наведеним, остајемо у целости код свих навода из Захтева за оцену уставности од дана 02.11.2023. године, те из разлога наведених у предметном Захтеву као и овој Допуни, предлагемо Уставном суду да усвоји иницијативу и покрене поступак за оцењивање уставности и законитости наведених одредаба Закона о пореском поступку и пореској администрацији, и да после одржане јавне расправе донесе следећу:

ОДЛУКУ

Утврђује се да одредбе члана 29 став 9 и став 10 Закона о пореском поступку и пореској администрацији нису у сагласности са Уставом Републике Србије.

У Београду, дана 10.12.2023. године

ПОДНОСИЛАЦ:

Sinisa Balić Advokat
Bul. Mihaila Pivina 93/5, Beograd
Синиша Балић, адвокат

USTAVNI SUD
BULEVAR KRALJA ALEKSANDRA 15
11000 BEOGRAD

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ				
Датум пријема 22 JAN 2024 20__ год.				
Предато: поштом, обично-препоручено 1355 Лично 20__ год.				
Броја уписника	Број	Приме- река	Прилога	Прилижане вредности новац, такс. марке и сл.
		3	сц	

**INICIJATIVA ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCENU USTAVNOSTI
I SAGLASNOSTI SA POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM UGOVOROM
ČLANA 26. STAV 2. TAČKA 4), ČLANA 26. STAV 8. I ČLANA 29. ST. 9. I 10.
ZAKONA O PORESKOM POSTUPKU I PORESKOJ ADMINISTRACIJI**

PODNOŠILAC INICIJATIVE: advokat LEA GERASIMOVIĆ, Vojvode Milenka 13/4, 11000
Beograd, Srbija, Matični broj: 56111131, Poreski broj: 103780540, tel: +381 63
1751993, email: office@lgg-law.rs

Na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1) i člana 168. stav 2. Ustava Republike Srbije i čl. 50. i 51. Zakona o Ustavnom sudu, inicijator podnosi Ustavnom sudu inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom člana 26. stav 2. tačka 4), člana 26. stav 8. i člana 29. st. 9. i 10. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 i 138/2022), jer je u suprotnosti sa članom 3, članom 4. stav 1, članom 32, članom 58, članom 83. i članom 194. Ustava Republike Srbije i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

Образложење

SADRŽINA OSPORENIH ODREDBI

Spornim članom 26. stav 2. tačka 4) Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji (u nastavku: ZPPPA) je propisano:

„Ne može se dodeliti PIB preduzetniku koji ima dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda, nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti u drugim privrednim subjektima u kojima je istovremeno osnivač sa udelom većim od 5%, odnosno ako mu je privremeno oduzet PIB u skladu sa ovim zakonom“.

Spornim članom 26. stav 8. ZPPPA je propisano:

„Ako Poreska uprava u postupku kontrole, odnosno u postupku provere na osnovu podataka iz službene evidencije, utvrdi da su u vreme dodele PIB postojale smetnje za dodelu PIB iz st. 2. i 7. ovog člana, Poreska uprava će

rešenjem privremeno oduzeti dodeljeni PIB - do otklanjanja tih smetnji, a primerak rešenja dostaviće banci i organizaciji nadležnoj za prinudnu naplatu iz novčanih sredstava na računu obveznika."

Spornim članom 29. stav 9. ZPPPA je propisano:

„Agencija za privredne registre ne može izvršiti brisanje pravnog lica ili preduzetnika iz propisanog registra, registrovati statusne promene i vršiti promene podataka koji se odnose na osnivača, odnosno člana, naziv, sedište, ulog i oblik organizovanja, prekid ili druge promene podataka u vezi obavljanja delatnosti preduzetnika, u periodu od dobijanja obaveštenja Poreske uprave da će se kod pravnog lica ili preduzetnika vršiti poreska kontrola, uključujući i radnje Poreske policije u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela, do dobijanja obaveštenja da je poreska kontrola završena, odnosno okončane radnje Poreske policije, kao i u periodu od dobijanja obaveštenja da je pravnom licu ili preduzetniku, u skladu sa ovim zakonom, privremeno oduzet PIB, do dobijanja obaveštenja da je tom subjektu vraćen PIB. Agencija za privredne registre može vršiti promene podataka u vezi obavljanja delatnosti preduzetnika u slučajevima određivanja, odnosno promene poslovođe preduzetnika, u skladu sa zakonom“.

Spornim članom 29. stav 10. ZPPPA je propisano:

„Agencija za privredne registre ne može izvršiti registrovanje sticanja udela ili akcija u privrednim subjektima, odnosno osnivanje novih privrednih subjekata, u slučajevima kada se kao osnivač upisuje pravno lice ili preduzetnik nad kojim je uspostavljena mera iz stava 9. ovog člana“.

RELEVANTNE ODREDBE USTAVA U ODNOSU NA KOJE SE TRAŽI OCENA USTAVNOSTI

Sporne odredbe su neustavne, jer su u suprotnosti sa članom 3, članom 4. stav 1, članom 32. članom 58. i članom 83. i 194. Ustava Republike Srbije i nesaglasne su sa članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Za ocenu ustavnosti osporenih odredaba ZPPPA, od značaja su sledeće odredbe Ustava Republike Srbije kojima je utvrđeno: da je vladavina prava osnovna pretpostavka Ustava i da počiva na neotuđivim ljudskim pravima, da se vladavina prava ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu (član 3.); da je pravni poredak jedinstven (član 4. stav 1.); da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju, da se Ustavom jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima,

te da se zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava, i da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18.); da ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhu radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava, te da su pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava svi državni organi dužni da vode računa, između ostalog, o obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja, kao i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava (član 20. st. 1. i 3.); da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega (32. stav 1.); da se jemči mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona, da pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne, da se zakonom može ograničiti način korišćenja imovine i da oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno je samo u skladu sa zakonom (član 58.); da je preduzetništvo slobodno i da se preduzetništvo može ograničiti zakonom, radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava i radi bezbednosti Republike Srbije (član 83.); da je pravni poredak Republike Srbije jedinstven i da svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom (član 194. st. 1. i 3.); da zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 194. stav 5.).

Članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima garantovano je pravo na imovinu i predviđeno je da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine, a da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava (stav 1.), kao i da prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni (stav 2.).

RAZLOZI OSPORAVANJA

Član 3. Ustava garantuje načelo vladavine prava. Član 4. stav 1. Ustava Republike Srbije predviđa da je pravni poredak jedinstven. Istu garanciju i načelo sadrži i član 194. Ustava. Ova garancija i načelo jedinstva pravnog poretka tumačeno je od strane Ustavnog suda u postupcima normativne kontrole, pa je Ustavni sud razvio doktrinu o razlikovanju tzv. sistemskih i običnih zakona, sa primatom sistemskih zakona u odnosu na obične. Dakle, prema stavu i višedecenijskoj praksi Ustavnog suda, obični zakon mora da bude u skladu sa sistemskim, jer je u suprotnom običan zakon neustavan. Pored toga, da bi se jedan zakon smatrao opštim aktom koji je u skladu sa Ustavom, potrebno je da u smislu člana 32. Ustava, njegove norme budu u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive.

Osporena odredba člana 26. stav 2. tačka 4) ZPPPA reguliše jedan od razloga za **NE DODELJIVANJE** PIB-a - **preduzetniku** koji ima dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda, **nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti u drugim privrednim subjektima u kojima je istovremeno osnivač sa udelom većim od 5%, odnosno ako mu je privremeno oduzet PIB u skladu sa ovim zakonom.**

Osporena odredba člana 26. stav 8. ZPPPA reguliše posledice poreske kontrole, odnosno provere na osnovu podataka iz službene evidencije, i to kada se utvrdi da su **U VREME DODELE PIB POSTOJALE SMETNJE ZA DODELU PIB** iz st. 2. i 7. ovog člana. Pravna posledica utvrđivanja postojanja smetnji za dodelu PIB-a je **donošenje rešenja o privremenom ODUZIMANJU dodeljenog PIB,** i to do otklanjanja tih smetnji.

Osporena odredba člana 29. stav 9. ZPPPA propisuje dalje pravne posledice koje nastupaju i koje se registruju kod APR za preduzetnika nakon što mu je privremeno oduzet PIB, i to da APR ne može izvršiti brisanje pravnog lica ili preduzetnika iz propisanog registra, registrovati statusne promene i vršiti promene podataka koji se odnose na osnivača, odnosno člana, naziv, sedište, ulog i oblik organizovanja, **prekid ili druge promene podataka u vezi obavljanja delatnosti preduzetnika, u periodu od dobijanja obaveštenja da je pravnom licu ili preduzetniku, u skladu sa ovim zakonom, privremeno oduzet pib,** do dobijanja obaveštenja da je tom subjektu vraćen PIB.

Konačno, osporena odredba člana 29. stav 10. ZPPPA predviđa još **jednu posledicu koja nastupa za preduzetnika nad kojim je uspostavljena mera privremeno oduzimanja PIB,** i to da APR ne može izvršiti registrovanje sticanja udela ili akcija u privrednim subjektima, odnosno osnivanje novih privrednih subjekata za takvog člana.

Prema ostalim odredbama ZPPPA, poreski identifikacioni broj (u nastavku: PIB) je broj koji u cilju identifikacije poreskih obveznika, Poreska uprava **dodeljuje** PIB fizičkim

licima, **preduzetnicima**, pravnim licima i stalnim poslovnim jedinicama nerezidentnog pravnog lica, kao i fondovima (član 26. stav 1. ZPPPA). PIB je jedinstveni i jedini broj fizičkog lica, preduzetnika i pravnog lica, kao i fonda, za sve javne prihode i zadržava se do prestanka postojanja, odnosno smrti tog lica (član 26. stav 11. ZPPPA).

ZPPPA takođe propisuje sledeće:

- Pravnim licima, preduzetnicima i drugim subjektima za čiju registraciju je nadležna Agencija za privredne registre, **PIB se dodeljuje preko te Agencije, u roku propisanom zakonom** kojim se uređuje registracija privrednih subjekata (član 26. stav 4. ZPPPA);

- Prilikom odlučivanja po zahtevu za dodelu PIB iz stava 4. ovog člana **neće se utvrđivati postojanje smetnji za dodelu PIB iz stava 2. ovog člana.** Ako je pravno lice, **preduzetnik** ili fizičko lice osnivač zadruge, fonda, fondacije, udruženja, privredne komore, drugog pravnog lica, kao i privrednog društva sa udelom manjim od 5%, odnosno ako je osnivač privrednog društva ili pravnog lica istovremeno osnivač zadruge, fonda, fondacije, udruženja, privredne komore, drugog pravnog lica, kao i privrednog društva sa udelom manjim od 5%, **Poreska uprava dodeliće PIB bez utvrđivanja dospelih a neizmirenih poreskih obaveza po osnovu javnih prihoda tih lica** (član 26. stav 5. ZPPPA);

- Ukoliko Poreska uprava u roku iz stava 4. ovog člana, na osnovu podataka iz svoje evidencije i evidencije drugih nadležnih organa utvrdi da prijava sadrži podatke koji nisu verodostojni ili su protiv osnivača subjekta iz tog stava izrečene zaštitne mere, odnosno mere bezbednosti zabrane vršenja delatnosti u prekršajnom ili krivičnom postupku, **doneće u tom roku rešenje o odbijanju zahteva za dodelu PIB.**

Dakle, prema ZPPPA, **preduzetniku** za čiju registraciju je nadležna Agencija za privredne registre, **PIB se dodeljuje preko APR**, u roku propisanom zakonom. **Iako Poreska uprava i Agencija za privrede registre POSEDUJU SVE PODATKE u svojim službenim evidencijama KOJI SE TIČU POSTOJANJA ZAKONSKIH SMETNJI ZA DODELJIVANJE PIB-a preduzetniku** koji je sa više od 5% udela osnivač društva kojem je privremeno oduzet PIB, ZPPPA predviđa da prilikom odlučivanja po zahtevu za dodelu PIB, ni APR, niti Poreska ne utvrđuju postojanje smetnji za dodelu PIB. Međutim, ako odmah nakon automatskog registrovanja preduzetnika u APR, Poreska uprava u postupku kontrole, odnosno u postupku provere na osnovu podataka iz službene evidencije, utvrdi da su U VREME DODELE PIB POSTOJALE SMETNJE ZA DODELU PIB iz st. 2. i 7. ovog člana, Poreska uprava će rešenjem privremeno oduzeti dodeljeni PIB - do otklanjanja tih smetnji.

Rečeno drugim rečima, osporene odredbe propisuju sledeće: **preduzetniku** koji je sa više od 5% udela osnivač društva kojem je privremeno oduzet PIB, **SE BEZ PROVERE POSTOJANJA RAZLOGA KOJI SU SMETNJA ZA DODELU PIB DODELJUJE PIB, (iako**

osporeni član 26. stav 2. tačka koristi termin NE DODELJUJE), da bi se u postupku provere na osnovu podataka iz službene evidencije, naknadno utvrdilo da su u vreme dodele PIB postojale smetnje za dodelu PIB, te tek tada Poreska uprava REŠENJEM PRIVREMENO ODUZIMA PIB KOJI UOPŠTE NIJE NI TREBAO, NITI MOGAO DA BUDE DODELJEN, jer su već u trenutku podnošenja prijave APR za registrovanje postojale zakonom propisane smetnje.

ZPPPA u spornom članu 26. stav 2. tačka 4) propisuje razlog za ne dodeljivanje PIB preduzetniku (koristi se konstrukcija „ne može se dodeliti PIB preduzetniku“) - ukoliko je istovremeno osnivač sa udelom većim od 5% u društvu kome je privremeno oduzet PIB u skladu sa ovim zakonom, da bi u preostalim spornim odredbama ZPPPA bile propisane razne pravne posledice ne dodeljivanja PIB preduzetniku i to u vidu privremenog oduzimanja PIB, koji nije ni mogao biti dodeljen.

Podnosilac inicijative smatra da postoji jezička, pojmovna, terminološka konfuzija i neusklađenost u spornim odredbama člana 26. ZPPPA, protivrečnost značenja pravnih termina „ne dodeljuje se“ iz člana 26. stav 2. ZPPPA, a onda se to što se ne dodeljuje i „privremeno oduzima“ prema stavu 8. istog člana 26. ZPPPA. Napred navedeno ukazuje na pravnu nesigurnost i nedoslednost i u samom članu 26. ZPPPA, kao i u preostalim osporenim odredbama člana 28. i člana 29. ZPPPA. Ovo nesporno govori da su oporene odredbe nesaglasne ustavnim odredbama o povredi načela jedinstva pravnog poretka iz člana 4. i 194. Ustava, ali i na povredu prava na jasnost i preciznost propisa i „kvalitet zakona“, kao i na povredu prava na pravnu sigurnost, u smislu člana 32. Ustava. Da bi se jedan zakon, u konkretnom slučaju ZPPPA, smatrao opštim aktom koji je u skladu sa Ustavom, potrebno je da u smislu člana 32. Ustava, njegove norme budu u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive tako da subjekti na koje se ZPPPA odnosi svoje ponašanje mogu uskladiti sa zakonom, pa se izraz „u skladu sa zakonom“ iz člana 32. Ustava, ne odnosi na puko postojanje zakona, već i na kvalitet tog zakona u smislu preciznosti, jasnosti i predvidivosti normi. Stoga osporene odredbe člana 26. ZPPPA ne sadrže precizne, jasne i predvidive norme, a što za posledicu ima povredu Ustava i to - člana 3. Ustava (povreda načela vladavine prava), člana 4. i 194. Ustava (povreda načela jedinstva pravnog poretka) i člana 32. Ustava (povreda prava na „kvalitet“ zakona i prava na pravnu sigurnost).

Pored toga, sve osporene odredbe su nesaglasne sa članom 3. Ustava (povreda načela vladavine prava), čl. 4. i 194. Ustava (povreda načela jedinstva pravnog poretka) i članom 32. Ustava (povreda načela i prava kvaliteta zakona i prava na pravnu sigurnost) i iz razloga koji se tiču ODNOSA SISTEMSKIH ZAKONA I TZV. OBIČNIH ZAKONA, t.j. činjenice da se osporenim odredbama ZPPPA u jednoj pravnoj oblasti menjaju, odnosno dopunjuju rešenja sadržana u sistemskim zakonima, a čime se

stvara međuzakonska neusaglašenost, povreda načela jedinstva pravnog poretka i pravna nesigurnost. Napred navedeno iz sledećih razloga:

Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 36/2011... 109/2021) (u nastavku: ZOP) je **sistemski zakon** koji, pored ostalog, uređuje i pravni položaj preduzetnika. Tako su II delom Zakona o privrednim društvima u 10 članova (od 83. do 92.) **sistemski uređena pravna pitanja položaja preduzetnika**. Pored ostalog, propisano je: da je **preduzetnik** poslovno sposobno fizičko lice koje **obavlja delatnost u cilju ostvarivanja prihoda i koje je kao takvo registrovano u skladu sa zakonom o registraciji** (član 83. stav 1.); da preduzetnik za sve obaveze nastale u vezi sa obavljanjem svoje delatnosti odgovara celokupnom svojom imovinom i u tu imovinu ulazi i imovina koju stiče u vezi sa obavljanjem delatnosti i da ova odgovornost za obaveze ne prestaje brisanjem preduzetnika iz registra (član 85.); da preduzetnik prestaje sa obavljanjem delatnosti po sili zakona ako mu je poslovni račun u blokadi duže od dve godine neprekidno, na osnovu inicijative za pokretanje postupka brisanja preduzetnika iz registra, koju podnosi Narodna banka Srbije ili Poreska uprava (član 91.), **da se registracija preduzetnika, odnosno registracija podataka i dokumenata propisanih ovim zakonom obavlja u skladu sa zakonom o registraciji** (član 5.).

Zakonom o Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS“, br. 55/04, 111/09 i 99/11) propisano je: da Agencija vodi zakonom utvrđene registre kao jedinstvene centralizovane elektronske baze podataka, i to: 1) **Registar privrednih subjekata**, da Agencija vodi zakonom i drugim propisima utvrđene evidencije i druge elektronske baze podataka i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom, i da radi obavljanja poslova iz st. 1, 2. i 3. ovog člana i pružanja usluga obrade i izdavanja registrovanih i evidentiranih podataka, Agencija: 1) **preuzima podatke od nadležnih državnih organa i institucija**, kao i da 3) **obezbeđuje u skladu sa zakonom i drugim propisima elektronsku povezanost registara i evidencija koje vodi Agencija sa drugim registrima, evidencijama i bazama podataka koji se vode u Republici Srbiji i izvan Republike Srbije i povezanost sa drugim korisnicima usluga, putem telekomunikacione mreže ili putem kompjuterskih medija** (član 4. stav 1. tačka 1), stav 3. i stav 4. tač. 1) i 3)).

Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS“, br. 99/2011, 83/2014, 31/2019 i 105/2021) propisano je: da ovim zakonom uređuje se postupak registracije, evidentiranja i objavljivanja podataka i dokumenata koji su, u skladu sa posebnim zakonom, predmet registracije, evidencije i objavljivanja u registrima i evidencijama koje vodi Agencija za privredne registre (u daljem tekstu: Agencija), kao i druga pitanja od značaja za registraciju, evidenciju i objavljivanje (član 1.); da se prijava podnosi na propisanom obrascu, a ako obrazac nije propisan, u formi podneska u kome se navode: 1) naziv registra kome se prijava podnosi; 2) predmet i

vrsta registracije; 3) identifikacioni podaci podnosioca prijave; 4) na koji način, propisan ovim zakonom, podnosilac zahteva da mu se dostavi odluka registratora, a da podatke i dokumente koji se u skladu sa ovim zakonom podnose uz prijavu, a o kojima se vode službene evidencije, registrator pribavlja po službenoj dužnosti, direktnim uvidom u službenu evidenciju, preko servisne magistrale organa ili na drugi prihvaćen način u skladu zakonom kojim se uređuje elektronska uprava, osim ako podnosilac prijave izjavi da će te podatke i dokumente pribaviti sam (član 6.); da Registrator proverava da li su ispunjeni uslovi za registraciju u momentu registracije, i to: da li je registracija podatka ili dokumenta u suprotnosti sa posebnim zakonom i da li je registracija podatka ili dokumenta u suprotnosti sa aktom nadležnog organa donetim u skladu sa zakonom (član 16. tač. 12) i 13)).

Zakonom o Centralnoj evidenciji privremenih ograničenja prava lica registrovanih u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS“, broj 112/15) propisano je: da se ovim zakonom utvrđuju uspostavljanje, sadržina, osnovi upisa i način vođenja Centralne evidencije privremenih ograničenja prava lica registrovanih u Agenciji za privredne registre (u daljem tekstu: Agencija) kod kojih je, na osnovu akta nadležnog organa, nastupio osnov privremenog ograničenja prava (član 1.); da privremeno ograničenje prava jeste ograničenje koje za pravnu posledicu ima privremenu nemogućnost da lice stekne ili vrši pravo ili registruje funkciju u privrednom subjektu ili pravnom licu, obavlja privrednu delatnost ili raspolaže novčanim sredstvima (u daljem tekstu: privremeno ograničenje), da osnovi privremenog ograničenja prava jesu akti državnog ili drugog nadležnog organa ili pravnog lica kome je povereno vršenje javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: nadležni organ), koji sadrže pravne činjenice ili radnje propisane zakonom u formi pravnosnažne ili izvršne presude, rešenja, odluke ili drugog formalnog akta, dostavljeni Agenciji preko obveznika dostavljanja ili obveznika upisa podataka radi upisa u Centralnu evidenciju i koji za pravnu posledicu imaju privremeno ograničenje (član 2. stav 1. tač. 2) i 4); da osnovi privremenog ograničenja sadrže, pored ostalih, mere izrečene u propisima kojima se uređuje poreski postupak i poreska administracija (član 3. stav 1. tačka 5)); da lice koje je upisano u Centralnu evidenciju, a koje smatra da je upis izvršen suprotno zakonu, ostvaruje svoje pravo na žalbu ili drugo propisano pravno sredstvo za zaštitu svojih prava prema odredbama posebnog zakona kod nadležnog organa koji je utvrdio postojanje osnova za privremeno ograničenje prava, odnosno u postupku registracije u Agenciji u kojem je utvrđen uslov na osnovu koga je odbačena registraciona prijava za sticanje i vršenje prava i funkcije ili registraciju funkcije (član 21.).

Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje („Službeni glasnik RS“, br. 84/2004,...i 92/2023) je propisano: da je **preduzetnik osiguranik** - fizičko lice koje obavlja samostalnu privrednu, profesionalnu ili drugu delatnost u skladu sa zakonom po osnovu koje plaća porez na dohodak građana na prihode od samostalne

delatnosti (član 6. stav 1. tačka 14)); da je osnovica doprinosa za preduzetnike koji u skladu sa zakonom koji uređuje porez na dohodak građana porez plaćaju na stvarni prihod: 1) mesečni iznos lične zarade u smislu zakona koji uređuje porez na dohodak građana, ili 2) oporeziva dobit ako preduzetnik ne isplaćuje ličnu zaradu iz tačke 1) ovog stava. Ako preduzetnik isplaćuje ličnu zaradu osnovica doprinosa utvrđuje se u skladu sa članom 13. st. 2. i 3. ovog zakona. **Za preduzetnike koji porez plaćaju na paušalno utvrđeni prihod osnovica doprinosa je paušalno utvrđen prihod u skladu sa zakonom koji uređuje porez na dohodak građana.** Osnovica iz st. 1. do 3. ovog člana za preduzetnike je i osnovica dodatnog doprinosa za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem, a koji preduzetnik ostvaruje u skladu sa zakonom (član 22.); da za **preduzetnike koji porez plaćaju na paušalno utvrđeni prihod**, samostalne umetnike, sveštenike, verske službenike i poljoprivrednike iz člana 27. stav 3. ovog zakona, izuzev lica iz člana 65b ovog zakona, **obavezu doprinosa utvrđuje rešenjem Poreska uprava** (član 58.).

Zakonom o porezu na dohodak građana („Službeni glasnik RS“, br. 24/2001... 116/2023 - usklađeni din. izn.) je propisano: da ako su ispunjeni uslovi iz člana 40. ovog zakona, **preduzetnici paušalci se, radi utvrđivanja visine paušalnog prihoda kao osnovice poreza na prihode od samostalne delatnosti, razvrstavaju u grupe i to tako da jednu grupu čine svi preduzetnici paušalci koji obavljaju istu pretežnu delatnost.** Pretežna delatnost iz stava 1. ovog člana je delatnost koja je kao takva registrovana u registru privrednih subjekata, odnosno delatnost od čijeg obavljanja je u poreskom periodu preduzetnik paušalac ostvario viši iznos prihoda u odnosu na onu koju je registrovao kao pretežnu delatnost. Polazna osnovica za utvrđivanje visine paušalnog prihoda po grupama određuje se u odnosu na prosečnu mesečnu zaradu po zaposlenom ostvarenu u Republici, gradu, opštini, odnosno gradskoj opštini, prema objavljenim podacima republičkog organa nadležnog za poslove statistike za poslednjih 12 meseci (u daljem tekstu: prosečna mesečna zarada), koja se pomnoži sa brojem zaposlenih u Republici, gradu, opštini, odnosno gradskoj opštini i sa koeficijentom delatnosti, a zatim podeli sa brojem stanovnika u Republici, gradu, opštini, odnosno gradskoj opštini. Polazna osnovica iz stava 3. ovog člana umanjuje se, odnosno povećava primenom sledećih elemenata: 1) registrovano sedište preduzetnika; 2) vremenski period koji je protekao od registracije preduzetnika; 3) starost obveznika i njegova radna sposobnost; 4) ostale okolnosti koje utiču na ostvarivanje dobiti.

Napred citirane odredbe zakona **uređuju na sistemski način** pitanja od značaja za ocenu ustavnosti osporenih odredbi ZPPPA i to: pitanje pravnog položaja preduzetnika i delatnosti koju obavlja preduzetnik (Zakon o privrednim društvima), pitanje registracije preduzetnika i registracije delatnosti koju obavlja (Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre), pitanje elektronske povezanosti registara

i evidencija državnih organa i preuzimanje podataka od nadležnih državnih organa (Zakon o Agenciji za privredne registre), pitanje privremenih ograničenja prava lica registrovanih u APR (Zakon o Centralnoj evidenciji privremenih ograničenja prava lica registrovanih u Agenciji za privredne registre), pitanje doprinosa koje plaća preduzetnik paušalac (Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje) i pitanje poreza na dohodak građana na prihode od samostalne delatnosti koje plaća preduzetnik paušalac (Zakon o porezu na dohodak građana).

Osporenim odredbama ZPPPA je na način suprotan citiranim odredbama sistemskih zakona uređeno pitanje nedodeljivanja PIB preduzetniku, a kasnije i privremenog oduzimanja tog istog PIB koji uopšte nije ni mogao da bude dodeljen, u smislu Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre. Inicijator naglašava da je prema praksi Ustavnog suda, cilj i suština postojanja i poštovanja načela jedinstva pravnog poretka, a samim tim i vladavine prava, međuzakonska usaglašenost, a posebno usaglašenost sistemskih i običnih zakona. Spornim odredbama ZPPPA se na protivrečan način menjaju rešenja sadržana u sistemskim zakonima i to na način suprotan navedenim odredbama Ustava.

S tim u vezi, inicijator još jednom naglašava da je suština načela pravne sigurnosti da zakonske norme budu u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive tako da subjekti na koje se ZPPPA odnosi svoje ponašanje mogu uskladiti sa zakonom. Zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja „jedan od konstitutivnih (temeljnih) elemenata načela vladavine prava“ (presuda Evropskog suda Beian protiv Rumunije, predstavka broj 30658/05, od 06. decembra 2007. godine, stav 39.). Osporene odredbe su suprotne ustavnom načelu i pravu na pravnu sigurnost. Naime, subjekti na koje se citirani zakoni odnose, prema jednom sistemskom zakonu očekuju da će APR, koji je elektronski povezan sa registrom Poreske uprave, prilikom odlučivanja o prijavi za registrovanja preuzetnika preuzeti sve te postojeće relevantne podatke i odbiti prijavu za registrovanje ukoliko postoji bilo kakva zakonska smetnja za registraciju (na primer, ukoliko je podnosilac prijave koji želi da postane preduzetnik istovremeno i osnivač (ne član) društva sa udelom većim od 5%, a kom je privremeno oduzet PIB – osporeni člana 26. stav 2. tačka 4) ZPPPA). Međutim, prema osporenom članu 26. stav 2. tačka 4) ZPPPA, iako APR registruje preduzetnika, njemu se **NE DODELUJE PIB**, da bi osporeni članovi 28. i 29. ZPPPA dalje propisali pravne posledice **ODUZIMANJA** istog tog nedodeljenog PIB koji nastaju u postupku provere od strane Poreske uprave, kao i pravne posledice te radnje na registar APR.

Dakle, preduzetnik (osnivač društva sa udelom većim od 5%) koji je registrovan prema jednom sistemskom zakonu (prema Zakonu o postupku registracije u APR i Zakonu o APR) ostaje i dalje registrovan u APR (iako je u trenutku odlučivanja o prijavi postojala zakonska smetnja za registrovanje koja postoji u evidencijama državnog organa

Poreske uprave), ali mu se prema osporenim odredbama ZPPPA **ne dodeljuje PIB**, da bi se prema osporenim odredbama **ipak taj nedodeljeni PIB privremeno oduzeo**, a sve bilo registrovano u APR sa „blokadom“ bilo kakvih promena u registru APR (uključujući i prekida obavljanja delatnosti koja nikada nije ni započeta u praksi), dokle god razlog za privremeno oduzimanje PIB postoji. Pored toga, iako prema osporenim odredbama registrovani preduzetnik koji nema PIB, t.j. privremeno mu je oduzeti PIB koji nije ni dodeljen, ne može da obavlja delatnost za koju je podneo registraciju, prema sistemskim zakonima o obaveznom socijalnom osiguranju i porezu na prihod, takav preduzetnik podleže oporezivanju prihoda koji ne postoji, niti može da nastane, iz prostog razloga što preduzetnik nema PIB, samim tim ne vrši delatnosti, pa time ne može ni da ostvari prihod.

Stoga potpuna neusklađenost u spornim odredbama ZPPPA, protivrečnost značenja pravnih termina „ne dodeljuje se“ i „privremeno se oduzima“, kojim se menjaju rešenja sadržana u sistemskim zakonima i to na način suprotan rešenjima iz tih sistemskih zakona, je neustavan, kako u pogledu kvaliteta ZPPPA u smislu preciznosti, jasnosti i predvidivosti normi, tako i u smislu ustavnih načela jedinstva pravnog poretka i načela pravne sigurnosti.

Osporene odredbe 26. stav 2. tačka 4) i stav 8. ZPPPA su nesaglasne sa članom 58. Ustava, kao i sa članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Ovim odredbama je predviđeno da se ne može dodeliti PIB preduzetniku koji je istovremeno osnivač društva (ne i član društva!) **SA UDELOM VEĆIM OD 5% U DRUŠTVU KOME JE PRIVREMENO ODUZET PIB**, te da će zbog ove smetnje Poreska uprava rešenjem **PREDUZETNIKU PRIVREMENO ODUZETI (NE)DODELJENI PIB** - do otklanjanja tih smetnji, a primerak rešenja dostaviti banci i organizaciji nadležnoj za prinudnu naplatu iz novčanih sredstava na računu obveznika.

Pored sistemske i pojmovne neusaglašenosti ove odredbe ZPPPA sa sistemskim Zakonom o privrednim društvima o kojima je već bilo reči, **te odsustvom bilo kakvog razumnog i objektivnog opravdanja da se „kažnjava“ i ograničava samo pravo OSNIVAČA društava sa više od 5% udela, a NE I ČLANA DRUŠTVA sa više od 5% udela**, inicijator smatra da su sporne odredbe 26. stav 2. tačka 4) i stav 8. ZPPPA nesaglasne sa članom 58. Ustava i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju iz sledećih razloga:

Zakon o privrednim društvima definiše pojam, prava i obaveze osnivača društva (kao i člana društva koji se ne pominje u spornom članu ZPPPA), kao i već citirani pojam preduzetnika. Prema tumačenju Zakon o privrednim društvima, osnivač društva je fizičko ili pravno lice koje, u skladu sa zakonom i osnivačkim aktom, osniva privredno društvo, a u cilju obavljanja privredne delatnosti. Kada je reč o ZPPPA, sporni član

predviđa da se PIB ne može dodeliti preduzetniku koji je istovremeno već i osnivač sa udelom većim od 5% u društvu kome je privremeno oduzet PIB, čime se **bez bilo kakvog ratio legisa** koji postoji u Zakonu o privrednim društvima, procenat za ograničenje i sankcionisanje osnivača/preduzetnika kvalifikuje na preko 5% udela u društvu. Zašto nije propisana granica od 6% ili 10% udela? Prema mišljenju inicijatora, **ovakva vrsta propisivanje procenta od preko 5% udela nije, niti može biti, pitanje zakonodavne politike ili celishodnosti** koje je u nadležnosti donosioca akta i time van nadležnosti Ustavnog suda. Ovakva vrsta ograničenja prava i sankcionisanja fizičkih lica/preduzetnika koji su osnivači drugih privrednih društava je direktno suprotna članu 58. Ustav i članu 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i **ne može da se pravda nikakvim legitimnim ciljem za uspostavljanje ograničenja imovinskih prava preduzetnika/osnivača – pre svega legitimnim ciljem naplate poreskog duga i uspostavljanje poreske discipline.** Takav legitimni cilj ne može razumno i osnovano, u skladu sa navedenom ustavnom i konvencijskom odredbom, da opravda ovakvu vrstu **nesrazmernog ograničenja** koja se nameće imovinskim pravima osnivača/preduzetnika.

Inicijator je svestan koja je ideja zakonodavca i potreba za propisivanjem odredbe kojom će se uvesti poreska disciplina među privrednim subjektima, osigurati naplata poreza, kao i sankcionisati na neki način poreski obveznici koji su neredovni i nedisciplinovani sa izvršavanjem svojih poreskih obaveza. Međutim, **ovakva vrsta ograničenja prava i sankcionisanja preduzetnika, gde se određuje i kvalifikuje procenat od preko 5% u kapitalu drugog društva kom je oduzet PIB, nema svoj ratio u sistemskom zakonu, niti je u skladu sa Ustavom i Konvencijom zajemčenim pravom na imovinu.** Inicijator naglašava da preduzetnika koji je istovremeno i **osnivač privrednog društva sa preko 5%, i to od preko 5% do 50% nije i ne može biti,** kako prema odredbama Zakonu o privrednim društvima, tako i prema članu 58. Ustava i članu 1. Protokola broj 1, **osnivač koji poseduje značajno učešće u osnovnom kapitalu društva ili koji ima kontrolnu nad poslovanjem društva, t.j. da je tzv. kontrolni član društva.** Osnivač sa preko 5% u kapitalu društva, pa sve do 50,01%, nema kontrolu nad poslovanjem društva. Takav osnivač ne utiče na direktan način na poslovanje društva, a koje poslovanje za posledicu ima poresku nedisciplinu, odnosno neizmirene poreske obaveze zbog kojih je tom društvu oduzet PIB. Stoga je i sankcionisanje preduzetnika koji ima udeo preko 5% (pa sve do 50,01%) na način propisan osporenim odredbom člana 26. ZPPPA suprotan članu 58. Ustava i članu 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

HIPOTETIČKI, jedan osnivač društva ima udeo od 5,01%, a drugi osnivač ima udeo od 94,99% i kao takav donosi sve odluke vezane za poslovanje društva, uključujući i odluku o zastupniku društva/direktora, kao i sve poslovne odluke na skupštini društva, a koje za posledicu imaju neizmirene poreske obaveze i oduzimanje PIB društvu.

Osnivač društava sa udelom od 5,01% želi, ali nema značajno učešće i kontrolu moć u društvu i kao takav ne može da spreči poslovanje koje dovodi do neizmirenih poreskih obaveza i oduzimanja PIB društvu. Osnivač društava sa udelom od 5,01% želi da pokloni svoj udeo, proda ga, ali prema spornim odredbama člana 29. ZPPPA ne može, jer ne može da se registruje takva promena u APR, jer je društvu privremeno oduzet PIB. Osnivač društava sa udelom od 5,01% želi da se bavi preduzetništvom i ostvaruje neki prihod, zato podnosi APR registracionu prijavu za preduzetnika, koja se prema odredbama Zakona o registraciji u APR automatski prihvata iako postoji zakonska smetnja za to prema ZPPPA, da bi mu se nakon toga odmah privremeno oduzeo PIB, koji mu prema spornim odredbama ZPPPA nije ni dodeljen, i to sve kao sankcija jer je osnivač sa udelom od 5,01% društva kome je oduzet PIB. Napred opisani hipotetički slučaj je upravo dokaz neproporcionalnog zadiranja u imovinska prava preduzetnika/osnivača, koji se nesrazmerno sankcioniše, koji je sprečen da obavlja bilo kakvu delatnost i stiče imovinu, pri čemu je na osnovu Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i Zakona o porezu na dohodak građana dužan da plaća poreze i doprinose.

Član 58. stav 4. Ustava predviđa da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno samo u skladu sa zakonom. Međutim, takva vrsta zadiranja u pravo na imovinu, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, mora biti srazmerna i proporcionalna cilju koji želi da se postigne, ne sme predstavljati preterani teret za pojedinca, pri čemu se uvek mora uzeti u obzir da li je isti cilj mogao da se postigne blažom, po intenzitetu manje restriktivnom merom ograničenja. Inicijator smatra da sporne odredbe člana 26. stav 2. tačka 4) i stav 8. ZPPPA sadrže sankciju za preduzetnika i OGRANIČENJE IMOVINSKIH PRAVA KOJE JE NESRAZMERNO CILJU koji se spornim odredbama želi postići, da PREDSTAVLJAJU PRETERANI TERET ZA PREDUZETNIKA, te da se CILJ – namirenje neplaćenog poreza, uspostavljanje poreske discipline i sankcionisanje nedisciplinovanih privrednih subjekata - MOGAO POSTIĆI BLAŽOM MEROM OGRANIČENJA KOJA JE USMERENA KA DRUŠTVU, PORED OSTALOG PRIVREMENOM MEROM zabrane raspolaganja imovine društva koja ima nenamirenu poresku obavezu i privremeno oduzet PIB. Stoga su sporne odredbe nesaglasne sa članom 58. Ustava i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Iz napred navedenih razloga, sporne odredbe člana 26 stav 2. tačka 4) i stav 8. ZPPPA su nesaglasne i sa članom 83. Ustava koje garantuju da je preduzetništvo slobodno da se može ograničiti zakonom, ali ne na način koji je neproporcionalan i nesrazmeran cilju koji želi i treba legitimno da se postigne takvim ograničenjem.

Konačno, osporenim odredbama člana 29. st. 9. i 10. ZPPPA propisana je privremena zabrana registracije određenih promena ili upisa u APR, za suštinski vremenski

neodređeni period vršenja kontrole ili radnje Poreske policije, konkretnije „u periodu od dobijanja obaveštenja Poreske uprave da će se kod pravnog lica ili preduzetnika vršiti poreska kontrola, uključujući i radnje Poreske policije u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela, do dobijanja obaveštenja da je poreska kontrola završena, odnosno okončane radnje Poreske policije“.

Inicijator smatra da su ovakve, proizvoljno i neodređeno propisane odredbe koje se tiču ukupnog trajanja/vremena ograničenja raznih imovinskih i statusnih prava privrednih subjekata i preduzetnika, suprotne članu 3. Ustava (povreda načela vladavine prava), članu 32. Ustava (povreda načela i prava kvaliteta zakona u smislu predvidivosti, jasnosti i preciznosti normi i prava na pravnu sigurnost), kao i članu 58. Ustava i članu 1. Protokola broj 1 Evropske konvencije, kojim se garantuje pravo na imovinu.

Osporenom odredbom člana 29. stav 9. ZPPPA nije propisan precizan i konkretan vremenski period u kome važi ograničenje/zabrana koje je uspostavljena ovom odredbom, već je propisano da ograničenje prava (pre svega prava na imovinu) privrednih subjekata traje u periodu od dobijanja obaveštenja Poreske uprave da će se kod pravnog lica ili preduzetnika vršiti kontrola, uključujući i radnje Poreske policije u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela, do dobijanja obaveštenja da je poreska kontrola završena, odnosno da su okončane radnje Poreske policije. Takvo propisivanje VREMENSKI NEJASNOG TRAJANJA OGRANIČENJA PRAVA pravnih subjekata nije dovoljno jasno, precizno i predvidivo i stvara i pravnu i faktičku NEIZVESNOST I NESIGURNOST U POGLEDU PRAVA PRAVNIH SUBJEKATA koja zavise od registracije u APR, pri čemu ne postoji bilo kakav mehanizam kontrole Poreske uprave, koja ovo vremenski neodređeno trajanje njene kontrole može i zloupotребiti.

Osporenom odredbom člana 29. stav 9. ZPPPA predviđeno je da se u APR ne mogu vršiti ni promene podataka koje se odnose na člana ili preduzetnika, na koji način se, suprotno članu 58. Ustava i članu 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, onemogućava trećim licima - članovima društva da raspolažu slobodno svojim udelom ili preduzetnicima da registruju delatnost ili prekid obavljanja delatnosti. Inicijator naglašava da prema Zakonu o privrednim društvima, udeo u privrednom društvu predstavlja imovinu člana privrednog društva, a registracija promene člana, odnosno prenosa udela ima konstitutivno dejstvo saglasno Zakonu o privrednim društvima. Takođe, delatnost koju obavlja preduzetnik predstavlja imovinu u smislu člana 58. Ustava i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Osporene odredbe člana 29. st. 9. i 10. Zakona nisu saglasne sa članom 58. Ustava i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, jer ne može zakonom biti

uskraćeno pravo na raspolaganje imovinom i LICU KOJE NIJE PREDMET KONTROLE PORESKE UPRAVE, niti se može zakonom ograničiti mirno uživanje imovine U NEODREĐENOM VREMENSKOM TRAJANJU, a kako je to učinjeno osporenim odredbama člana 29. st. 9. i 10. Zakona. Inicijator naglašava da je u skladu sa članom 20. Ustava, kao i sa praksom Evropskog suda koja obavezuje i Ustavni sud, **neophodno je da postoji proporcionalnost i srazmernost u opštim pravnim normama kojima se ograničavaju prava**, u konkretnom slučaju prava na imovinu, a **spornim odredbama nije predviđena nikakva proporcionalnost i srazmernost u ograničavanju prava na imovinu**, jer je omogućeno da Poreska uprava samim činom postojanja kontrole suštinski „blokira“ imovinu vlasnika, odnosno člana od velike vrednosti, radi naplate poreza manje vrednosti. Inicijator smatra da se isti cilj – **naplata poreza i poreska disciplina, MOGAO POSTIĆI BLAŽIM MERAMA KOJE SU MANJE RESTRIKTIVNE PO SVOM INTENZITETU** ograničenja imovinskih prava, u smislu član 20. Ustava.

ZAHTEV KAKO DA USTAVNI SUD ODLUČI

Na osnovu napred izloženog, inicijator predlaže da Ustavni sud pokrene postupak za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa povređenim međunarodnim ugovorima i donese

O D L U K U

Utvrđuje se da je član 26. stav 2. tačka 4), član 26. stav 8. i član 29. st. 9. i 10. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 i 138/2022), u suprotnosti sa članom 3, članom 4. stav 1, članom 32, članom 58, članom 83. i članom 194. Ustava Republike Srbije i nesaglasan sa članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

U Beogradu, dana 22. januara 2024. godine

PODNOŠILAC INICIJATIVE
АДВОКАТ
ЛЕА ГЕРАСИМОВИЋ
Володее Миленка 13/4
LEA GERASIMOVIC 36 12 884

ZAKON

O PORESKOM POSTUPKU I PORESKOJ ADMINISTRACIJI

("Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 i 138/2022)

Deo prvi

OSNOVNE ODREDBE

Glava prva

PREDMET ZAKONA

Sadržina Zakona

Član 1

Ovim zakonom uređuju se postupak utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda na koje se ovaj zakon primenjuje (u daljem tekstu: poreski postupak), prava i obaveze poreskih obveznika, registracija poreskih obveznika i poreska krivična dela i prekršaji.

Ovim zakonom obrazuje se Poreska uprava, kao organ uprave u sastavu ministarstva nadležnog za poslove finansija i uređuju njena nadležnost i organizacija.

Oblici javnih prihoda

Član 2

Ovaj zakon primenjuje se na sve javne prihode koje naplaćuje Poreska uprava, ako drugim poreskim zakonom nije drukčije uređeno (u daljem tekstu: porez).

Ovaj zakon primenjuje se i na kamate po osnovu dospelog, a neplaćenog poreza i troškove postupka prinudne naplate poreza (u daljem tekstu: sporedna poreska davanja).

Član 2a

Ovaj zakon primenjuje se i na izvorne javne prihode jedinica lokalne samouprave koje te jedinice utvrđuju, naplaćuju i kontrolišu u javnopravnom odnosu, kao i na sporedna poreska davanja po tim osnovama, uključujući i izvorne javne prihode koje jedinice lokalne samouprave utvrđuju, naplaćuju i kontrolišu u postupcima u kojima donose poreske akte, poreske upravne akte, kao i druge akte u upravnom postupku.

Kod utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda i sporednih poreskih davanja iz stava 1. ovog člana, izdavanja prekršajnog naloga, kao i kod podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za poreske prekršaje nadležnom prekršajnom sudu, nadležni organ jedinice lokalne samouprave ima prava i obaveze koje po ovom zakonu ima Poreska uprava, osim prava i obaveza koje se odnose na:

- 1) identifikaciju i registraciju poreskih obveznika;
- 2) procenu poreske osnovice metodom parifikacije i metodom unakrsne procene;
- 3) otkrivanje poreskih krivičnih dela;
- 4) (brisana)

- 12) daje obaveštenja poreskim organima u poreskom postupku;
- 13) koristi pravna sredstva u poreskom postupku;
- 14) koristi i druga prava utvrđena ovim zakonom i drugim poreskim zakonima.

Poreski obveznik čija su prava iz stava 1. ovog člana povređena ima pravo na sudsku zaštitu.

Ako sud utvrdi da su prava poreskog obveznika povređena, naknada pretrpljene štete i sudski troškovi padaju na teret budžeta Republike, odnosno na teret budžeta jedinica lokalne samouprave.

Obaveze poreskog obveznika

Član 25

Poreski obveznik, u skladu sa ovim zakonom, obavezan je da:

- 1) u propisanom roku podnese prijavu za registraciju Poreskoj upravi, osim obveznika za čiju je registraciju, odnosno upis u registar, nadležna Agencija za privredne registre i prijavi sve kasnije izmene podataka u prijavi koji se ne prijavljuju Agenciji za privredne registre, uključujući i podatke o svim poslovnim prostorima i poslovnim prostorijama u kojima skladišti, odnosno smešta dobra, kao i o prostorima i prostorijama u kojima obavlja delatnost koju prijavljuje Poreskoj upravi, osim ako su u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima ovi podaci već dostavljeni Poreskoj upravi;
- 2) podnese poresku prijavu Poreskoj upravi na propisanom obrascu, u roku i na način uređen poreskim propisima;
- 3) podnese dokumentaciju i pruži informacije koje zahteva Poreska uprava, u skladu sa poreskim propisima;
- 4) vodi propisane poslovne knjige i evidencije radi oporezivanja;
- 5) u zakonskim rokovima tačno obračunava porez, kada je po zakonu dužan da to sam čini;
- 6) plaća porez na način, pod uslovima i u roku propisanom zakonom;
- 7) ne ometa i ne sprečava službena lica koja učestvuju u poreskom postupku u obavljanju zakonom utvrđene dužnosti;
- 8) obavesti Poresku upravu o otvaranju ili zatvaranju računa kod banke, druge finansijske organizacije, poštanske štedionice ili druge organizacije koja obavlja platni promet (u daljem tekstu: banka) u Autonomnoj pokrajini Kosovo i Metohija ili u inostranstvu - u roku od 15 dana od dana otvaranja, odnosno zatvaranja računa;
- 9) bude prisutan tokom poreske kontrole;
- 10) izvršava druge obaveze utvrđene ovim zakonom i drugim poreskim zakonima.

Obaveza podnošenja poreskih prijava iz stava 1. tačka 2) ovog člana, odnosi se i na likvidacionog, odnosno stečajnog upravnika, koji je dužan da u postupku likvidacije, odnosno stečaja podnosi poreske prijave u skladu sa poreskim propisima, uključujući i poresku prijavu za poreski period za koji je rok za podnošenje prijave datum posle datuma otvaranja postupka likvidacije, odnosno stečaja.

Akt kojim se uređuju postupak, način, rokovi, sadržaj i oblik prijave kojom poreski obveznik prijavljuje poslovni prostor i poslovne prostorije, odnosno prostor i prostorije iz stava 1. tačka 1) ovog člana, donosi ministar, na predlog direktora Poreske uprave.

Glava šesta

IDENTIFIKACIJA I REGISTRACIJA PORESKIH OBVEZNIKA

Poreski identifikacioni broj

Član 26

U cilju identifikacije poreskih obveznika, Poreska uprava dodeljuje PIB fizičkim licima, preduzetnicima, pravnim licima i stalnim poslovnim jedinicama nerezidentnog pravnog lica, kao i fondovima.

Ne može se dodeliti PIB:

1) pravnom licu čiji osnivač, odnosno član (u daljem tekstu: osnivač) - pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice ima dospelu, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti, odnosno ako je pravnom licu ili preduzetniku privremeno oduzet PIB u skladu sa ovim zakonom. Ne može se dodeliti PIB ni pravnom licu čiji je osnivač - pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice istovremeno osnivač lica kome je privremeno oduzet PIB, u skladu sa ovim zakonom;

2) pravnom licu čiji je osnivač fizičko lice koje je istovremeno osnivač i drugog privrednog subjekta koji ima neizmirenih obaveza po osnovu javnih prihoda u vezi sa obavljanjem delatnosti;

3) pravnom licu nastalom statusnom promenom izdvajanja uz osnivanje, odnosno mešovito izdvajanja u skladu sa zakonom kojim se uređuju privredna društva, odnosno statusne promene posebnih oblika organizovanja, ako pravno lice, kao i fond koje je predmet podele ima neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda, odnosno ako mu je privremeno oduzet PIB u skladu sa ovim zakonom;

4) preduzetniku koji ima dospelu, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda, nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti u drugim privrednim subjektima u kojima je istovremeno osnivač sa udelom većim od 5%, odnosno ako mu je privremeno oduzet PIB u skladu sa ovim zakonom.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, Poreska uprava dodeliće PIB:

1) ako su dospеле, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda do 100.000 dinara i ukoliko ove obaveze budu izmirene u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva za dodelu PIB, odnosno u tom roku bude pružena neopoziva bankarska garancija ili menica avalirana od strane poslovne banke, ili

2) ako su dospеле, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti, obaveze privrednih subjekata koji su brisani iz propisanih registara pravosnažnom odlukom nadležnog organa u postupku stečaja.

Pravnim licima, preduzetnicima i drugim subjektima za čiju registraciju je nadležna Agencija za privredne registre, PIB se dodeljuje preko te Agencije, u roku propisanom zakonom kojim se uređuje registracija privrednih subjekata. Licima za čiju registraciju je nadležan organ jedinica lokalne samouprave, PIB se dodeljuje preko tog organa, u roku propisanom zakonom.

Za subjekte iz stava 4. ovog člana registraciona prijava za dodelu PIB podnosi se preko Agencije za privredne registre, u okviru registracione prijave osnivanja, odnosno preko drugog nadležnog organa u skladu sa zakonom.

Prilikom odlučivanja po zahtevu za dodelu PIB iz stava 4. ovog člana neće se utvrđivati postojanje smetnji za dodelu PIB iz stava 2. ovog člana. Ako je pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice osnivač zadruge, fonda, fondacije, udruženja, privredne komore, drugog pravnog lica, kao i privrednog društva sa udelom manjim od 5%, odnosno ako je osnivač privrednog društva ili pravnog lica istovremeno osnivač zadruge, fonda, fondacije, udruženja, privredne komore, drugog pravnog lica, kao i privrednog društva sa udelom manjim od 5%, Poreska uprava dodeliće PIB bez utvrđivanja dospelih a neizmirenih poreskih obaveza po osnovu javnih prihoda tih lica.

Ukoliko Poreska uprava u roku iz stava 4. ovog člana, na osnovu podataka iz svoje evidencije i evidencije drugih nadležnih organa utvrdi da prijava sadrži podatke koji nisu verodostojni ili su protiv osnivača subjekta iz tog stava izrečene zaštitne mere, odnosno mere bezbednosti zabrane vršenja delatnosti u prekršajnom ili krivičnom postupku, doneće u tom roku rešenje o odbijanju zahteva za dodelu PIB.

Ako Poreska uprava u postupku kontrole, odnosno u postupku provere na osnovu podataka iz službene evidencije, utvrdi da su u vreme dodele PIB postojale smetnje za dodelu PIB iz st. 2. i 7. ovog člana, Poreska uprava će rešenjem privremeno oduzeti dodeljeni PIB - do otklanjanja tih smetnji, a primerak rešenja dostaviće banci i organizaciji nadležnoj za prinudnu naplatu iz novčanih sredstava na računu obveznika.

Ministar, u sporazumu sa ministrom nadležnim za poslove privrede, bliže će urediti sadržinu registracione prijave iz stava 5. ovog člana, kao i rok, način i postupak odlučivanja po zahtevu za dodelu PIB subjektima iz stava 4. ovog člana.

U svemu ostalom što nije uređeno odredbama ovog člana u pogledu dodele i oduzimanja PIB subjektima iz stava 4. ovog člana, primenljivaće se odredbe ovog zakona kojim je uređena dodela i oduzimanje PIB ostalim subjektima.

PIB je jedinstveni i jedini broj fizičkog lica, preduzetnika i pravnog lica, kao i fonda, za sve javne prihode i zadržava se do prestanka postojanja, odnosno smrti tog lica.

PIB se koristi u poreskom postupku i obavezno se unosi u:

1) akt koji poreski obveznik podnosi Poreskoj upravi, organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja, drugim državnim organima i organizacijama i organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave;

- 2) akt koji Poreska uprava dostavlja poreskom obvezniku;
- 3) dokument kojim poreski obveznik plaća porez i sporedna poreska davanja;
- 4) nalog kojim se banci nalaže plaćanje poreza i sporednih poreskih davanja;
- 5) akt koji poreski obveznik podnosi organima i organizacijama nadležnim za vođenje registra i računa, u smislu čl. 29. i 30. ovog zakona.

Ako poreski obveznik ne prijavi sve kasnije izmene podataka u prijavi za registraciju, odnosno ne podnese dokumentaciju i pruži informacije koje zahteva Poreska uprava u roku od pet dana od dana nastanka izmene podataka, odnosno od dana prijema zahteva za dostavljanje dokumentacije i informacija, Poreska uprava rešenjem oduzima poreskom obvezniku dodeljeni PIB do ispunjenja obaveze iz člana 25. tač. 1) i 3) ovog zakona, a primerak rešenja dostavlja banci i organizaciji nadležnoj za prinudnu naplatu iz novčanih sredstava na računu obveznika. Poreska uprava rešenjem oduzima dodeljeni PIB i u slučajevima kada je poreskom obvezniku naložena zabrana raspolaganja novčanim sredstvima preko računa poreskog obveznika otvorenog kod banke shodno čl. 66. i 87. ovog zakona i kada ta zabrana traje duže od godinu dana.

U slučaju iz stava 13. ovog člana, kao i u drugim slučajevima oduzimanja PIB, banka je dužna da obustavi izvršenje naloga poreskog obveznika za prenos sredstava sa računa obveznika od momenta prijema rešenja, osim u svrhu izmirivanja obaveza po osnovu poreza i sporednih poreskih davanja.

Pri osnivanju privrednih subjekata u postupku statusne promene kod koje privredni subjekt nastavlja da postoji primenjuju se odredbe st. 2. i 3. ovog člana.

Odredbe stava 2. tač. 1) i 2) ovog člana shodno se primenjuju i na dodelu PIB fondovima.

PIB su dužni da koriste i organi i organizacije koji, u skladu sa propisom, vode evidenciju o pravnim i fizičkim licima i na osnovu te evidencije izdaju javne isprave.

Ministar je ovlašćen da propiše i druge akte od značaja za poreski postupak u koje se unosi PIB.

U slučaju iz stava 13. ovog člana, poreskim obveznicima prema kojima je otvoren postupak stečaja, na zahtev stečajnog sudijske Poreska uprava može vratiti privremeno oduzeti PIB, za vreme trajanja postupka stečaja.

U slučajevima privremenog oduzimanja PIB, Poreska uprava može rešenjem izreći privremenu meru zabrane registrovanja sticanja udela ili akcija u privrednim subjektima, odnosno osnivanja novih privrednih subjekata, osnivačima sa udelom većim od 5% u privrednim subjektima kojima je privremeno oduzet PIB, za vreme dok traje privremeno oduzimanje PIB, a primerak rešenja dostavlja Agenciji za privredne registre i Centralnom registru, depou i kliringu hartija od vrednosti.

Upis privremene mere iz stava 20. ovog člana u Agenciji za privredne registre, vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje centralna evidencija privremenih ograničenja prava lica registrovanih u Agenciji za privredne registre.

Opšte odredbe o registraciji

Član 27

Registracija poreskih obveznika vrši se kod Poreske uprave.

PIB su dužni da imaju:

- 1) rezidentno pravno lice;
- 2) državni organ i organizacija, organ i organizacija teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, bez svojstva pravnog lica;
- 3) rezidentni preduzetnik, preduzetnik paušalac, preduzetnik poljoprivrednik i preduzetnik drugo lice definisani odredbama zakona koji uređuje porez na dohodak građana;
- 4) rezidentno fizičko lice;
- 5) stalna poslovna jedinica nerezidentnog pravnog lica;
- 6) nerezidentno pravno lice koje određuje punomoćnika u skladu sa odredbom člana 14. stav 2. ovog zakona;
- 7) nerezidentno fizičko lice koje određuje punomoćnika u skladu sa odredbom člana 14. stav 2. ovog zakona;
- 8) fond.

Pod stalnom poslovnom jedinicom nerezidentnog pravnog lica iz stava 2. tačka 5) ovog člana, smatra se stalna poslovna jedinica nerezidentnog pravnog lica definisana odredbama zakona koji uređuje porez na dobit pravnih lica.

Na stalnu poslovnu jedinicu iz stava 3. ovog člana primenjuju se odredbe ovog zakona koje se odnose na pravna lica, ako ovim zakonom nije drukčije uređeno.

Postupak, način i rokovi određivanja PIB-a, sadržaj i način vođenja jedinstvenog registra poreskih obveznika, kao i sadržaj i oblik prijave za registraciju i dokaza o izvršenoj registraciji uređuju se aktom ministra.

Mesto i vreme registracije

Član 28

Rezidentno pravno lice za čiju registraciju, odnosno upis u registar, nije nadležna Agencija za privredne registre i organ ili organizacija iz člana 27. stav 2. tačka 2) ovog zakona podnose prijavu za registraciju Poreskoj upravi prema mestu sedišta.

Stalna poslovna jedinica nerezidentnog pravnog lica podnosi prijavu za registraciju Poreskoj upravi prema mestu sedišta te stalne poslovne jedinice.

Rezidentni preduzetnik za čiju registraciju nije nadležna Agencija za privredne registre, podnosi prijavu za registraciju Poreskoj upravi nadležnoj prema sedištu radnje.

Nerezidentno pravno lice i nerezidentno fizičko lice iz člana 27. stav 2. tač. 6) i 7) ovog zakona podnose prijavu za registraciju sedištu Poreske uprave.

Pravna lica koja su svrstana u velike poreske obveznike (u daljem tekstu: veliki poreski obveznici), vode se u registru organizacione jedinice Poreske uprave nadležne za velike poreske obveznike.

Kriterijume za određivanje velikih poreskih obveznika, na osnovu kojih Poreska uprava vrši identifikaciju i određuje status velikih poreskih obveznika, kao i vrste poreza za koje organizaciona jedinica iz stava 5. ovog člana izvršava poslove iz nadležnosti Poreske uprave, na predlog direktora Poreske uprave, propisuje ministar.

Pravno lice, stalna poslovna jedinica nerezidentnog pravnog lica i preduzetnik, podnose prijavu za registraciju u roku od pet dana od dana upisa u sudski ili drugi registar.

Fond preko društva za upravljanje fondom podnosi prijavu za registraciju sedištu Poreske uprave, u roku od pet dana od dana upisa u propisani registar u skladu sa zakonom.

Po izvršenoj registraciji, Poreska uprava izdaje poreskom obvezniku dokaz o izvršenoj registraciji.

Ako poreski obveznik ne podnese prijavu za registraciju, Poreska uprava će po službenoj dužnosti dodeliti PIB, na osnovu raspoloživih podataka, odnosno faktičkih okolnosti.

Obaveze organa i organizacija nadležnih za upis u registar

Član 29

Agencija za privredne registre dostavlja obaveštenje Poreskoj upravi o izvršenom upisu u Registar privrednih subjekata (osnivanje, povezivanje i prestanak privrednog subjekta, statusne promene i promene oblika organizovanja tog subjekta, podaci o privrednom subjektu od značaja za pravni promet, podaci u vezi sa stečajnim postupkom i drugi podaci određeni zakonom), kao i o svakom drugom rešenju kojim se vrše promene osnivača, oblika organizovanja, naziva, delatnosti, visine osnovnog uloga i mesta sedišta, ili kojim se vrši bilo koja druga promena od značaja za utvrđivanje poreza.

Sud, organ lokalne samouprave, advokatska komora, profesionalna udruženja, kao i drugi organ ili organizacija nadležni za upis u odgovarajući registar lica koja obavljaju određenu delatnost dužni su da, u roku od pet dana od dana izvršenog upisa, Poreskoj upravi dostave obaveštenje o upisu, poništavanju upisa i brisanju iz registra, kao i o svakom drugom rešenju kojim se vrši promena od značaja za utvrđivanje poreza.

Organ koji vodi evidencije o mestu prebivališta, odnosno boravišta fizičkog lica, dužan je da u roku od pet dana od dana prijave ili odjave prebivališta, odnosno boravišta dostavi podatke Poreskoj upravi o: jedinstvenom matičnom broju građana, evidencionom broju za strance, imenu, prezimenu, šifri opštine prebivališta, odnosno boravišta, adresi prebivališta, odnosno boravišta, mestu rođenja i statusu lica.

ПРИМЉЕНО: 16.08.2024

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
03	011-1959/24		



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УСТАВНИ СУД
Број : IУз-66/2024
02.08. 2024. године
Београд

НАРОДНА СКУПШТИНА

БЕОГРАД

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 2. став 3. тачка 14) и члана 3. тачка 14) Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18).

При спровођењу радњи претходног поступка, у смислу члана 33. став 2. и члана 35а 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), оцењено је да поводом поднете иницијативе треба прибавити мишљење Народне скупштине.

Сагласно одредбама члана 33. став 2. и члана 34. став 1. Закона о Уставном суду, потребно је да тражено мишљење доставите Уставном суду у року од 45 дана од дана пријема овог дописа.

Прилог: иницијатива од 22. априла 2024. године.



СУДИЈА ИЗВЕСТИЛАЦ

др Тамаш Корхец
(Korhecz Tamás)

22 APR 2024

ПРИМЉЕНО
у Уставном суду
Републике Србије

22 APR 2024

На основу члана 51 Закона о Уставном суду подносимо

ИНИЦИЈАТИВУ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ

Члана 2 став 3 тачка 14 и члана 3 став 1 тачка 14 ЗАКОНА О КОМУНАЛНИМ
ДЕЛАТНОСТИМА ("Сл. гласник РС", бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018)

I. РЕЛЕВАНТНЕ УСТАВНЕ И ЗАКОНСКЕ ОДРЕДБЕ

УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

("Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021)

Подела власти

Члан 4 став 1

Правни поредак је јединствен

Надлежност Републике Србије

Члан 97 став 1 тачка 9

Република Србија уређује и обезбеђује:

...

9. одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине, **заштиту и унапређење биљног и животињског света**; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја

Хијерархија домаћих и међународних општих правних аката

Члан 194

Правни поредак Републике Србије је јединствен

Устав је највиши правни акт Републике Србије

Сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом

Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом.

Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

ЗАКОН О ДОБРОБИТИ ЖИВОТИЊА

("Сл. гласник РС", бр. 41/2009)

Члан 66

Орган јединице локалне самоуправе дужан је да обезбеди прихватилиште ако на својој територији има напуштених животиња.

Орган јединице локалне самоуправе дужан је да обезбеди прикупљање, превоз и збрињавање напуштених и изгубљених животиња, као и да им пружи помоћ, бригу и смештај у прихватилиште у складу са овим законом.

Приликом прикупљања и превоза напуштених и изгубљених животиња са животињом се мора поступати тако да се проузрокује најмањи степен бола, патње, страха и стреса за животињу.

Орган јединице локалне самоуправе дужан је да напуштеним и изгубљеним животињама које су болесне или повређене обезбеди одговарајућу ветеринарску помоћ, а да за неизлечиво болесне или повређене животиње обезбеди лишавање живота у складу са овим законом.

Министар прописује начин и средства за прикупљање напуштених и изгубљених животиња као и начин превоза и збрињавања напуштених и изгубљених животиња.

ЗАКОН О ВЕТЕРИНАРСТВУ

("Сл. гласник РС", бр. 91/2005, 30/2010, 93/2012 и 17/2019- др закон)

Члан 46

Локална самоуправа дужна је да на својој територији организује зоохигијенску службу која обавља следеће послове:

- 1) хвата и збрињава напуштене животиње у прихватилишта за животиње;
- 2) нешкодљиво уклања лешеве животиња са јавних површина и објеката за узгој, држање, дресуру, излагање, одржавање такмичења или промет животиња
- 3) транспорт или организовање транспорта лешева животиња са јавних површина и објеката из тачке 2 овог члана до објекта за сакупљање, прераду или уништавање отпада животињског порекла на начин који не представља ризик по друге животиње, људе или животну средину.

Локална самоуправа је дужна да за послове из става 1 тачка 2 овог члана има изграђен објекат за сакупљање лешева животиња.

У објекту из става 2 овог члана локална самоуправа може сакупљати и друге споредне производе животињског порекла.

Локална самоуправа која није организовала зоохигијенску службу дужна је да до њеног организовања обезбеди финансирање уклањања лешева.

Када је животиња угинула под околностима које се не сматрају уобичајеним, леш животиње може бити уклоњен само по налогу ветеринарског инспектора.

ЗАКОН О КОМУНАЛНИМ ДЕЛАТНОСТИМА

("Сл. гласник РС", бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018)

Појам комуналне делатности

Члан 2

Комуналне делатности у смислу овог закона су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета као и надзор над њиховим вршењем

Комуналне делатности су делатности од општег интереса.

Комуналне делатности су:

- 1) снабдевање водом за пиће
- 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода
- 3) продаја, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом
- 4) управљање комуналним отпадом
- 5) градски и приградски превоз путника
- 6) управљање гробљима и сахрањивање
- 7) управљање јавним паркиралиштима
- 8) обезбеђивање јавног осветљења
- 9) управљање пијацама
- 10) одржавање улица и путева
- 11) одржавање чистоће на површинама јавне намене
- 12) одржавање јавних зелених површина
- 13) димничарске услуге

14) делатност зоохигијене

Комуналне делатности из става 3 тач. од 1 до 7 и тач. од 11 до 13 овог члана су делатности од општег економског интереса у смислу прописа о заштити потрошача.

Скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања, у складу са ставом 1 овог члана.

Одређење комуналних делатности

Члан 3

Комуналне делатности из члана 2 став 3 овог члана обухватају:

...

- 15) делатност зоохигијене обухвата послове: хватања, превоза, збрињавања, смештаја напуштених и изгубљених животиња у прихватилиште; контроле и смањења популације изгубљених и напуштених паса и мачака; нешкодљивог уклањања и транспорта лешева животиња са јавних површина и објеката за узгој, држање, дресуру, излагање, одржавање такмичења или промет животиња до објеката за сакупљање, прераду или уништавање споредних производа животињског порекла на начин који не представља ризик по друге животиње, људе или животну средину; спровођење мера за смањење популације глодара, инсеката и штетних микроорганизама мерама дезинфекције, дезинсекције и дератизације са јавних површина.

Вршиоци комуналних делатности

Члан 5

Комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект.

Комуналну делатност из члана 2 став 3 тачка 1 и комуналну делатност из члана 2 став 3 тачка 5 овог закона у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и трамвајима могу обављати искључиво јавна предузећа које оснива јединица локалне самоуправе, друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво (у даљем тексту друштво капитала) чији је једини власник јавно предузеће, односно чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала

Правно лице из става 2 овог члана може уз сагласност оснивача да уговори са другим правним лицем обављање појединих послова из оквира комуналне делатности из члана 2 став 3 тачка 1 и комуналне делатности из члана 2 став 3 тачка 5 овог закона у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и трамвајима, у ком случају се као вршилац комуналне делатности у односу на сва права и обавезе прописане овим законом искључиво сматра правно лице из става 2 овог члана.

II. РЕЛЕВАНТНА МЕЂУНАРОДНА ПРАВИЛА

Члан 13 главе II **Лисабонског уговора** (одредбе које имају општу примену),¹ предвиђа да државе чланице Европске уније морају водити рачуна о добробити животиња као осећајних бића, прописујући да:

У обликовању и спровођењу политика заједнице у подручју пољопривреде, рибарства, превоза, унутрашњег тржишта, истраживања и технолошког развоја те истраживања свемира, заједница и државе чланице, *будући да су животиње осећајна бића, пуну пажњу посвећују захтевима за добробит животиња*, истовремено поштујући законодавне и друге одредбе те обичаје држава чланица, посебно у односу на верске обреде, културне традиције и регионалну баштину."

Иако овај документ формално не обавезује Републику Србију, његове одредбе би требало узети у обзир имајући у виду стратешки циљ Србије ка приступању Европској унији и усклађивање законодавства са законодавством Европске уније.

Европска конвенција о заштити кућних љубимаца, коју је Република Србија ратификовала (*Закон о потврђивању европске конвенције о заштити кућних љубимаца, "Сл. гласник РС- Међународни уговори", бр. 1/2010*) у преамбули предвиђа моралну обавезу човека да поштује сва жива бића и прописује између осталог, да азил за животиње може бити само непрофитабилна установа (чл. 1 став 4), да се делатности промета, комерцијалног узгоја и смештаја и азила за животиње могу обављати само ако одговорна лица поседују знање и способности потребне за дату делатност, било као резултат професионалне обуке или довољног искуства у раду са кућним љубимцима и

¹ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, 2016/C 202/01

ако просторије и опрема који се користе за дату делатност испуњавају прописане услове, што се констатује одобрењем надлежног органа (члан 8). Поред тога, Конвенција прописује додатне мере за смањење броја паса луталица, обавезујући државе потписнице да их хватају уз минимум физичке и менталне патње, доношење одговарајућих законодавних или административних мера да се смањи њихов број на начин који неће изазвати бол, патњу или стрес, обезбеђивање трајне идентификације паса и мачака и промовисање стерилизације ових животиња (члан 12)

III. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Устав Републике Србије у члану 97 (надлежност Републике Србије) одређује оне надлежности које Република Србија непосредно уређује и обезбеђује. Реч је о најважнијим интересима државе, почев од обезбеђења суверенитета, независности, територијалне целовитости и безбедности Републике Србије (тачка 1), па до надлежности за обезбеђење одрживог развоја, система заштите и унапређења животне средине, заштите и унапређења биљног и животињског света; производње, промета и превоза оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја (тачка 9). Према члану 97 тачка 9 Устава РС, Република Србија не само да уређује већ и обезбеђује заштиту и унапређење биљног и животињског света, што значи да је она непосредно одговорна за стање у овој области.

Уставно начело јединства правног поретка прописано чланом 4 став 1 и чланом 194 став 1 Устава Републике Србије налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истог питања. (Одлука IУЗ-231/2009 од 22 јула 2010. године).

Ово начело подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије, што начелно искључује могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења којим се уређује друга правна област (Одлука IУЗ-225/2005 од 19 априла 2012 године).

Закон о добробити животиња ("Сл. гласник РС", бр. 41/2009) је општи и системски закон када је реч о материји заштите добробити животиња. Према члану 66 овог закона органи јединице локалне самоуправе дужни су да обезбеде прикупљање, превоз и збрињавање напуштених животиња и да им пруже помоћ, бригу и смештај и прихватилиште, као и да напуштеним и изгубљеним животињама које су болесне или повређене обезбеди одговарајућу ветеринарску помоћ. Овај закон не предвиђа могућност преношења надлежности јединица локалне самоуправе на приватна лица или предузетнике. Овакав приступ законодавца је сасвим логичан, пошто је заштита и унапређење биљног и животињског света према наведеном члану 97 Устава РС јавна делатност у надлежности централне државне власти тј. Републике Србије. Она је ову надлежност поверила у непосредно вршење органима јединица локалне самоуправе али према уставним одредбама Република Србија задржава надлежност, дужност и одговорност за заштиту и унапређење биљног и животињског света.

Закон о ветеринарству ("Сл. гласник РС бр. 91/2005, 30/2010, 93/2012 и 17/2019-др. закон) је општи и системски закон када је реч о делатности заштите и унапређења здравља и добробити животиња као и мера за спречавање појаве и ширења болести животиња и болести које се са животиња могу пренети на људе. Овај закон у члану 46 прописује да је локална самоуправа дужна да на својој територији организује зоохигијенску службу која обавља следеће послове:

- Хватање и збрињавање напуштених животиња у прихватилишта за животиње
- Нешкодљиво уклањање лешева животиња са јавних површина и објеката за узгој, држање, дресуру, излагање, одржавање такмичења или промет животиња
- Транспорт или организовање транспорта лешева животиња са јавних површина до објеката за сакупљање, прераду или уништавање отпада животињског порекла, на начин који не представља ризик по друге животиње, људе или животну средину.

Локална самоуправа је дужна да има изграђен објекат за сакупљање лешева (чл. 46 ст. 2), као и да обезбеди финансирање уклањања лешева до организовања зоохигијенске службе (чл. 46 ст. 4). Из овога произилази да стање у коме није основана зоохигијенска служба може бити само привремено. Закон не предвиђа могућност да се послови зоохигијенске службе поверавају приватним лицима, компанијама или предузетницима већ у члану 119 предвиђа да обављање послова сакупљања, прераде и уништавања споредних производа животињског порекла Министарство може уговором поверити правним лицима која испуњавају прописане услове. Таква могућност је, дакле, предвиђена искључиво за споредне производе животињског порекла, али не и за прикупљање, превоз и збрињавање напуштених и изгубљених животиња.

Из одредаба наведена два закона који су општи и системски када је реч о заштити и унапређењу добробити животиња, заштити њиховог здравља као и спречавању болести које се са животиња могу пренети на људе, произилази да је Република Србија своју надлежност из члана 97 тачка 9 поверила на непосредно вршење органима јединица локалних самоуправа, задржавши притом своју надлежност да уређује и обезбеђује стање у овој области. Закон о добробити животиња и Закон о ветеринарству полазе од принципа да је брига о добробити животиња у смислу заштите њиховог живота и здравља делатност са израженим јавним интересом, те стога налажу органима јединица локалних самоуправа да организују зоохигијенску службу. Ниједан од ова два закона не предвиђа могућност поверавања ових послова приватним правним и физичким лицима.

Закон о комуналним делатностима ("Сл. гласник РС", бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018) делатност зоохигијене сврстава у комуналне делатности, одређује је шире него системски закон из ове области- Закон о ветеринарству и омогућава њено поверавање привредним друштвима, предузетницима и другим приватним субјектима. Овако формулисана одредба спорна је из два разлога:

а) Неуједначеног одређивања надлежности зоохигијене у Закону о ветеринарству, као системском закону и у Закону о комуналним делатностима

б) Могућност поверавања послова из надлежности зоохигијене привредним друштвима, предузетницима и другим приватним субјектима.

3.1. Делатност и надлежности зоохигијене

Члан 3 став 1 тачка 14 Закона о комуналним делатностима делатност зоохигијене одређује шире него Закон о ветеринарству, стављајући јој у надлежност и послове контроле и смањења популације изгубљених и напуштених паса и мачака, као и спровођење мера за смањење популације глодара, инсеката и штетних микроорганизама мерама дезинфекције, дезинсекције и дератизације на јавним површинама.

Контрола и смањење популације изгубљених паса и мачака сама по себи није спорна као надлежност зоохигијене, али је спорна могућност преношења ове надлежности на приватна правна и физичка лица, што Закон о комуналним делатностима дозвољава.

Члан 54 став 1 Закона о добробити животиња прописује да су органи јединице локалне самоуправе дужни да израде и спроводе програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, према специфичностима средине. Циљ ових програма је да се смањи популација напуштених паса и мачака по принципу њиховог стерилисања напуштених паса и мачака и њиховог враћања на локацију, полазећи од тога да ће неагресиван, напуштен и здрав пас или мачка на улици мирно проживети свој "псећи/мачећи век", а да ће се стерилизацијом спречити њихово размножавање. Пси и мачке који су прошли кроз ове програме трајно се обележавају на општину/град на чијој територији се налазе и постају њено власништво, што значи да град/општина сноси одговорност за евентуалне уједи ових паса.² Разлози за доношење и доследно спровођење оваквих програма су не само хумани већ и социјално-безбедносни (смањење броја напада напуштених паса на грађане), економски (смањење тужбених захтева за накнаду штете због уједи паса), здравствени (спречавање ширења заразних болести како међу животињама тако и међу људима) и слично.

Доношење и спровођење оваквих програма не може се, као делатност зоохигијене стављати у надлежност приватним компанијама, имајући у виду да у овој области држава и јединице локалне самоуправе са једне и приватне компаније са друге стране имају супростављене интересе. Док је јавни интерес да на улицама има што мање напуштених паса и мачака, интерес приватних компанија је да их локалне самоуправе што више и што чешће ангажују на решавању овог проблема, јер им се за ту делатност исплаћују финансијска средства, па простом логиком долазимо до рачунице - што мање напуштених паса и мачака значи и мање посла, а самим тим и прихода за ове компаније. Поред тога, приватне компаније не врше трајно обележавање (чиповање) паса и мачака на своје име, нити одговарају за нападе на грађане од стране напуштених паса, већ сву одговорност у том погледу имају јединице локалне самоуправе.

Такође, Закон о комуналној делатности, супротно Закону о ветеринарству, у послове зоохигијене убраја и спровођење мера за смањење популације глодара, инсеката и штетних микроорганизама мерама дезинфекције, дезинсекције и дератизације на јавним површинама.

² Видети, примера ради "Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака на територији града Београда", донет од стране Градског већа града Београда на седници одржаној 24. јануара 2013. године на основу члана 54 Закона о добробити животиња и члана 54 Статута града Београда.

Послови дезинфекције, дезинсекције и дератизације регулисани су **Законом о заштити становништва од заразних болести** ("Сл. гласник РС", бр. 15/2016, 68/2020 и 36/2020), те као такви не могу спадати у надлежност Зоохигијене. Закон о заштити становништва од заразних болести прописује да послове дезинфекције, дезинсекције и дератизације, као општу меру, спроводе заводи, односно институти за јавно здравље, друга правна лица и предузетници, ако испуњавају прописане услове (чл. 16 ст. 4).

За разлику од Закона о ветеринарству који, видели смо, не оставља могућност да се послови из надлежности зоохигијене повере правним лицима и предузетницима, Закон о заштити становништва од заразних болести дозвољава да им се повере послови дезинфекције, дезинсекције и дератизације, ако испуњавају прописане услове. Ови услови регулисани су Правилником о условима за обављање дезинфекције, дезинсекције и дератизације ("Сл. гласник РС" бр. 3/17) и захтевају да правно лице или предузетник који претендује на обављање ових послова, поред неопходне опреме имају и следеће кадрове: најмање једног доктора медицине специјалисту епидемиологије или доктора медицине специјалисту хигијене, најмање једног струковно санитарно-еколошког инжењера или вишег санитарног техничара и најмање једног санитарно-еколошког техничара. Решење о испуњености прописаних услова за обављање ових послова доноси министар здравља.

Закон о ветеринарству којим је примарно регулисана делатност зоохигијене и Закон о заштити становништва од заразних болести којим су примарно регулисани послови дезинфекције, дезинсекције и дератизације имају различите циљеве и сврху. Док је основни циљ Закона о ветеринарству заштита и унапређење здравља и добробити животиња, циљ Закона о заштити становништва од заразних болести је заштита становништва, односно људи од заразних болести, као и спровођење епидемиолошког надзора и мера. По логици ствари субјекти за обављање ових делатности се и кадровски разликују у смислу да делатност зоохигијене обављају доктори ветеринарске медицине, док привредни субјекти који претендују да се баве пословима дезинфекције, дезинсекције и дератизације кадровски морају поседовати најмање једног доктора медицине специјалисту епидемиологије или доктора медицине специјалисту хигијене.

Из тих разлога спровођење мера за смањење популације глодара, инсеката и штетних микроорганизама мерама дезинфекције, дезинсекције и дератизације на јавним површинама не може спадати у надлежност зоохигијене, како то Закон о комуналним делатностима предвиђа. Спровођење ових послова је, под одређеним условима, сходно Закону о заштити становништва од заразних болести, могуће поверити правним лицима и предузетницима, али не и остале послове из надлежности зоохигијене.

3.2. Поверавање послова из надлежности зоохигијене приватним субјектима

Чланом 5 став 1 Закона о комуналној делатности одређено је да комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект. Чланом 5 става 2 и 3 истог Закона прописани су изузеци, када комуналну делатност могу обављати искључиво јавна предузећа или правна лица чији је једини власник јавно предузеће односно јединица локалне самоуправе. Ови изузеци односе се на снабдевање водом за пиће (члан 2 став 3 тачка 1) и послове јавног линијског превоза путника тролејбусима и трамвајима (члан 2 став 3 тачка 5). Из овакве формулације произилази да Закон о комуналним делатностима, супротно системском

закону из ове области- Закону о ветеринарству, оставља могућност да се делатност зоохигијене повери привредном друштву, предузетнику или другом привредном субјекту, што је супротно члану 66 Закона о добробити животиња, члану 66 Закона о ветеринарству и члану 97 Устава Републике Србије.

Позивајући се на ову одредбу, неке јединице локалне самоуправе погрешно тумачећи смисао Устава и међусобни однос наведена три закона поверавају, уз накнаду, све или поједине послове из делатности зоохигијене приватним правним лицима или предузетницима, који се са животињама опходе са великом суровошћу и нестручно.

Послови контроле и смањења популације изгубљених и напуштених паса и мачака, као и хватање и збрињавање напуштених животиња у прихватилишта, не може се поверавати приватним субјектима из више разлога:

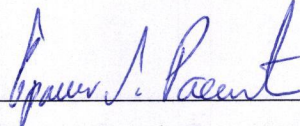
- Поверавање ових делатности приватним субјектима супротно је Закону о ветеринарству и Закону о добробити животиња.
- Приватни субјекти се руководе лукративним мотивима, односно већим и поновним ангажманима за обављање одређене делатности, па им и није у интересу да се "смањи" популација напуштених паса и мачака јер тиме остају без једног од извора прихода. У пракси су учестали случајеви да се животиње противзаконито убијају, не стерилишу, пребацују са територије једне на територију друге општине, у циљу нових "ангажмана" и сл.
- Приватни субјекти не сnose одговорност за уједе напуштених паса, већ одговорност сnose јединице локалних самоуправа и значајан део буџетских средстава се издваја за ове намене.
- Према извештају Државне ревизорске институције држава (*Ефикасност решавања проблема напуштених животиња*, извештај од 14. децембра 2021. године), држава је, у периоду од 2017. до 2020. године на рачун одштета због уједа напуштених паса исплатила преко 5 милијарди динара (преко 4 милиона евра), а локалне самоуправе су за обављање комуналне делатности зоохигијене у истом периоду издвојиле 6,4 милијарде динара (преко 5 милиона евра). Уместо да од овог новца организују прихватилишта и зоохигијенске службе, јединице локалне самоуправе добијена средства пребацују на рачун приватних субјеката у циљу обављања ове делатности, што оставља простора за различите коруптивне активности.

IV. ПРЕДЛОГ

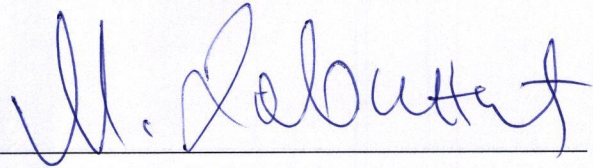
Питање односа општег и посебних закона мора се анализирати у контексту уставне одредбе о јединству правног поретка Републике Србије (члан 4 став 1 и члан 194 став 1 Устава Србије), која је интерпретирана и потврђена у бројним одлукама Уставног суда Републике Србије. У многим од њих је препознат значај принципа да одступање посебног закона у односу на општи мора да буде оправдано и неопходно, као и у складу са основним начелима које предвиђа општи закон. У конкретном случају одступање Закона о комуналним делатностима од Закона о ветеринарству и Закона о добробити животиња није ни оправдано ни неопходно, супротно је интересима грађана и интересима добробити животиња, као и релевантним међународним актима.

Због тога предлажемо да се члан 2 став 3 тачка 14 и члан 3 став 1 тачка 14 Закона о комуналним делатностима прогласе неуставним.

Подносиоци иницијативе:



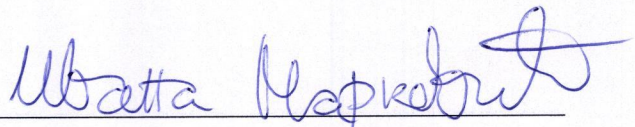
Др Бранко Ракић, Редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду



Др Марко Давинић, Редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду



Др Вања Бајовић, Ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Београду



Др Ивана Марковић, Доцент
Правног факултета Универзитета у Београду



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УСТАВНИ СУД
Број : IУз-23/2024
22.04 2024. године
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 24.04.2024

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
03	011-1097	29	

НАРОДНА СКУПШТИНА

БЕОГРАД

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 („Службени гласник РС“, број 92/23) и посебно одредаба члана 14. овог закона.

При спровођењу радњи претходног поступка, у смислу члана 33. став 2. и члана 35а 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), оцењено је да поводом поднете иницијативе треба прибавити мишљење Народне скупштине.

Сагласно одредбама члана 33. став 2. и члана 34. став 1. Закона о Уставном суду, потребно је да тражено мишљење доставите Уставном суду у року од 30 дана од дана пријема овог дописа.

Прилог: иницијатива од 30. јануара и допуна иницијативе од 6. марта 2024. године

СУДИЈА ИЗВЕСТИЛАЦ

др Владан Петров



1144

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	
Датум пријема	30 ЈАН 2022
Предато: поштом, обично препоручено	20
	год.
Врста	Бр. 1
Уписи	Приме
	Поштом, обично препоручено
	20
	год.
	Дене вредности
	таксо, таксо, марке

На основу члана 168. ст. 2. Устава Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 98/2006, 16/2022)
— Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о двојном Уставу Републике Србије
— Амандмани I - XXIX - (Службени гласник РС, бр. 115/2021) и чл. 29. став 1. тачка 1. и 50. став 1.
Закона о Уставном суду (Службени гласник РС, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13 Одлука УС, 40/15,
103/15 и 10/23) подносимо

ИНИЦИЈАТИВУ

за покретање поступка за оцену уставности

1. Члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 (Службени гласник РС, бр. 92/2023) — у даљем тексту: „Закон“

Образложење

Текст оспорене одредбе

Оспорена одредба гласи:

Члан 14.

Посебно привредно друштво, као и друштво посебне намене неће примењивати одредбе закона којим се уређују јавне набавке.

Влада ближе уређује правила поступка набавки привредних друштава из става 1. овог члана и обавезу обезбеђивања транспарентности поступка.

Са њом су повезане следеће одредбе члана 3. истог закона:

Члан 3.

Поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење:

- 1) EXPO BELGRADE 2027 јесте пројекат који обухвата све фазе реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027, других садржаја у оквиру Просторног плана и садржаја који нису обухваћени Просторним планом, а у функцији су реализације пројекта EXPO BELGRADE 2027, и односи се на пројекат у целини и на појединачне локације и радње које су одређене за реализацију;

....

3) Инфраструктурни објекат подразумева комунални објекат дефинисан у члану 2. став 1. тачка 35) и линијски инфраструктурни објекат-линијску инфраструктуру дефинисан у члану 2. став 1. тачка 37) Закона о планирању и изградњи (Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20, 52/21 и 62/23);

4) Инвеститор у смислу овог закона је Република Србија или привредно друштво које оснива Република Србија, које има права и обавезе инвеститора у складу са одредбама овог закона и закона којим се уређује изградња објеката;

5) Управљач EXPO BELGRADE 2027 је привредно друштво које ангажује инвеститор и које врши саветодавне и консултантске услуге у свим аспектима планирања и изградње, укључујући правни аспект, управља пројектовањем и извођењем радова, врши контролу динамике напретка радова, по потреби организује састанке са извођачима и стручним надзором, о чему извештава инвеститора, као и предлаже спровођење евентуалних корективних активности;

....

9) Привредно друштво из тачке 4) овог става је привредно друштво које оснива Република Србија, а које послује у складу са законом којим се уређује правни положај привредних друштава, које има права и обавезе инвеститора у складу са одредбама овог закона и закона којим се уређује изградња објеката, а које се оснива за сваку појединачну локацију (у даљем тексту: друштво посебне намене);

10) Посебно привредно друштво јесте привредно друштво које оснива Република Србија ради испуњења обавезе преузете у складу са Конвенцијом о међународним изложбама, у циљу реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027, а које послује у складу са законом којим се уређује правни положај привредних друштава;

11) Регистровано привредно друштво јесте привредно друштво Београдски сајам д.о.о. основано од стране Републике Србије у циљу обављања основне делатности организације сајмова и састанака;

...

Разлози за оспоравање одредаба става 1. и става 2. члана 14. се разликују, па ће бити посебно образложени. Пре тога, указујемо на поједина спорна питања која се односе на цео Закон.

Спорна питања која се односе на доношење Закона

Претходно разматрање спорних питања је неопходно за потпуно сагледавање разлога због којих су оспорене норме мањкаве, повреда прописа које су начињене у припреми и доношењу Закона, као и појединих штетних последица које би услед тога могле да наступе. Кршење законских обавеза и правила поступања од стране органа који је припремао нацрт Закона (Министарство финансија), органа који је предложио Закон (Влада Републике Србије) и органа који је усвојио Закон (Народна скупштина Републике Србије) било је таквог обима и значаја да би се могло сматрати повредом члана 3. ст. 2. Устава Републике Србије, који прописује да се „Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и

мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.“ Истовремено, тиме се игнорише чињеница да је сврха уставних јемстава из члана 19. Устава Републике Србије, између осталог, остварење пуне једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права. Доношење посебног закона за све случајеве који се, према објективним мерилима не разликује од других осим по прикривеним интересима, представља грубу повреду јединства правног система и начела владавине права.

Необразложена потреба за доношењем посебног закона

Потреба за доношењем посебног закона за остварење пројекта ЕХРО 2027 није ваљано образложена, услед чега предлог није довољно уверљив. Тако се, као разлог за доношење посебног закона наводи потреба да Република Србија „на време испуни своје међународно-преузете обавезе и успешно организује наведену манифестацију“. Међутим, нема ближих података о томе ко је и када извршио анализу потреба према којој је за успешно организовање наведене манифестације неопходно доношење посебног закона.

Уместо тога, наводи се да „се“ „на основу досадашњег искуства у реализацији пројеката“ „дошло до закључка“ (не наводи се ко је дошао до закључка нити којих искустава) „да у процесу реализације пројеката пуно времена одузима решавање имовинскоправних односа пре издавања потребних дозвола и да због тога радови често касне са реализацијом.“ Потом се прецизира да се мисли „на израду Пројеката парцелације и препарцелације, затим спровођење процедура у катастру по тим пројектима и на крају сам процес експропријације, који је дуготрајан, јер се ти објекти планирају, пројектују и граде на више катастарских парцела.“

Имајући у виду ове наводе из уводног дела образложења, било би очекивано, односно нужно, да се у оквиру анализе ефеката закона представе потпуније информације о томе зашто би време потребно за спровођење законом прописаних процедура представљало разлог, односно изговор за избегавање/изузимање од њихове примене. Између осталог, то би значило да је Влада требало у првом кораку да представи податке о томе колико би времена било потребно да се пројекат реализује када би се примениле процедуре предвиђене прописима о планирању и изградњи и експропријацији, а затим колико ће времена бити потребно уз примену решења која се предлажу у посебном закону. Даље, требало је представити да ли би уштеда времена (ако је то стварни циљ предложеног закона) могла да се оствари и на неки други начин (на пример, привременим запошљавањем додатног особља или прераспоређивањем постојећег у органима и службама које спроводе те поступке) и због чега Влада сматра да је целисходније уместо тога прописати посебне процедуре, односно да ефекти прописивања посебних процедура превазилазе користи које се остварују уобичајеном применом прописа.

Најзад, требало је представити ефекте које ће предложено решење имати на заинтересоване стране (на пример, да ли ће се решења одразити штетно по интересе власника парцела које подлежу експропријацији и у којој мери), али и по остваривање јавног интереса у целини (нпр.

да ли се повећавају неки ризици у вези са квалитетом изградње објеката, да ли се заинтересована лица лишавају могућности да утичу на планска решења, да ли се тиме евентуално растерећује рад правосуђа и слично). Тек након тога, анализа би требало да представи уверљиве аргументе који дају превагу предвиђеним интересима, прописивањем посебних поступака, над другим интересима. Ништа од тога није учињено.

Непотпуно представљање финансијских ефеката и коришћење финансијског интереса као неодговарајућег аргумента за доношење посебног закона

У образложењу финансијских ефеката закона наводи се да се директан позитивни утицај на националну економију, „мерено кроз бруто расходе на директне услуге и производе“, процењује на приближно 600 милиона евра. „Индуковани ефекти“ (који се генеришу ангажовањем запослених на ЕКСПО) се такође наводе, а укупан економски ефекат процењује на 1,1 милијарду евра.

Међутим, очигледно је реч о процени прихода од директних услуга и производа у вези са самом изложбом ЕКСПО 2027, и о процени прихода од зараде запослених, **а не о приходима који проистичу из примене посебног закона** за ту изложбу. Наиме, ови очекивани приходи могли су бити аргумент у прилог томе да Република Србија одлучи да организује изложбу, а не могу бити аргумент за то да се за изградњу објеката примене посебне процедуре. Као што смо већ истакли, у образложењу овог закона није доказано да радови не би могли да се изведу на време нити да ће очекивани приходи изостати уколико се буду примењивале редовне процедуре.

Уз све то, у образложењу закона уопште нису приказани трошкови реализације пројекта (што је предлагач такође требало да представи ако је већ представио очекиване користи од пројекта). Још важније, није испуњена обавеза да се у анализи ефеката прикажу ефекти које ће изабрана законска опција имати на јавне приходе и јавне расходе. То јест, било је нужно приказати да ли ће услед решења из посебног закона изостати неки јавни приходи (нпр. доприноси за уређење грађевинског земљишта), односно да ли ће услед законских решења настати неки јавни расходи а затим их упоредити.

Недовољно образложен уставни основ

Влада Републике Србије, као предлагач Закона позвала се на одредбе члана 97. тач. 6, 7, 12. и 17. Устава Републике Србије, према којима „Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, економске односе са иностранством, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, развој Републике Србије; организацију и коришћење простора; научно-технолошки развој, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом.“

Иза овога следе лаконске тврдње да је „имајући у виду одредбе Устава Републике Србије правно могуће доношење овог посебног закона, којим би реализација пројекта била уређена на делимично другачији начин од општих прописа, а без нарушавања основних принципа прописаних другим законима и законитости“ упркос томе што се "правно могуће" не може изједначити са "правно оправдано/неопходно".

У Уставу (нажалост) не постоји ниједна одредба која изричито уређује доношење таквих једнократних закона, нити одредба према којој би њихов доносилац био ограничен тиме да то чини „без нарушавања основних принципа прописаних другим законима“. У прошлости је, сличним поводима, Уставни суд заузимао различита становишта.

На овом месту ваља приметити да се иза ове формулације крије имплицитна тврдња Владе Србије да посебан закон о ЕКСПО 2027 „не нарушава основне принципе прописане другим законима“. То није тачно, а биће детаљније образложено због чега на примеру односа овог закона са Законом о јавним набавкама.

Кршење правила у поступку предлагања закона – одсуство јавне расправе

Чланом 77. Закона о државној управи¹ прописано је да су органи државне управе дужни да обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката. Министарства и посебне организације дужни су да обавесте јавност путем своје интернет странице и портала е-управе о отпочињању израде нацрта закона, при чему објављују и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена. Приликом отпочињања припреме нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, министарства и посебне организације путем своје интернет странице и портала е-управе објављују и полазни документ који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе). Министарства и посебне организације током припреме нацрта закона спроводе консултације са свим релевантним субјектима, укључујући друге државне органе, релевантна удружења, стручну јавност, као и друге заинтересоване стране, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу. Министарства и посебне организације дужни су да у припреми нацрта закона **којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност** спроведу јавну расправу. Спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона ближе је уређено пословником Владе.

Предложеним законом битно се мења правни режим у неколико области: јавне набавке, експропријација, планирање и изградња. Поред тога, очигледно је да је предмет предложеног закона изазвао велико интересовање у јавности, што потврђују бројне медијске објаве, нарочито

¹ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

након што је Транспарентност Србија у саопштењу од 8.10.2023.² указала на проблем искључења примене Закона о јавним набавкама.

Јавна расправа, нити било који други вид јавних консултација, нису организовани, што се може утврдити увидом у веб-странице Министарства финансија и Портала е-Консултације, а несумњиво проистиче и из самог образложења предлога закона, где се консултације, било са широм јавношћу, било са непосредно заинтересованим странама, уопште не помињу.

Кршење правила у поступку предлагања закона – ризици од корупције

Чланом 35. став 2. Закона о спречавању корупције³ прописано је да је „орган државне управе дужан да достави Агенцији нацрт закона из области посебно ризичне за настанак корупције и нацрт закона којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције.“ Чланом 2. тачка 9) истог закона прописано је да је „област посебно ризична за настанак корупције“ област која је као таква одређена стратешким документом.

Ревидирани Акциони план за Поглавље 23⁴ Преговора између Републике Србије и Европске уније из јула 2020, као тренутно једини важећи стратешки документ за област борбе против корупције, као области од посебног ризика препознаје следеће: здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција.

Од поменутих области, предложени закон се непосредно односи на област јавних набавки (члан 14). Нема никаквих назнака да је Министарство финансија испунило своју законску обавезу и од Агенције за спречавање корупције тражило мишљење о овом предлогу закона у фази док је још увек постојао само нацрт, нити након тога. То се не помиње у образложењу предлога закона, нити је Агенција за спречавање корупције објавила мишљење о ризицима од корупције у овом законском тексту на свом сајту.⁵

На основу садржине Закона и циљева који се њиме желе постићи може се закључити да није у питању само формалан пропуст већ намера да се избегне израда таквог мишљења. Наиме, Агенција за спречавање корупције је у својим мишљењима које је давала у погледу других сличних прописа, односно када је подносила иницијативе за измене прописа, указивала на неке од коруптивних ризика који постоје и у овом предлогу закона и потребу за њиховим отклањањем.

Тако је у иницијативи за измену Закона о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за

² <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12533-projekat-expo-2027-bez-javnih-nabavki>

³ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

⁴ <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

⁵ <https://www.acas.rs/cyr/opinions/all>

Републику Србију (*Службени гласник РС*, бр. 9/20) и Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама (*Службени гласник РС*, бр. 88/11, 15/16 и 104/16), Агенција указала на бројне ризике који се јављају услед **ограничења** примене појединих одредаба Закона о јавним набавкама.⁶ Несумњиво, Агенција би и у вези са актуелним Предлогом закона морала заузети сличан став, јер су у посебном закону за ЕКСПО 2027 коруптивни ризици још већи него код недавно укинутог закона о пројектима линијске инфраструктуре. Наиме, овде је реч о **искључењу** примене Закона о јавним набавкама у целини, а не само појединих његових одредаба.

Спорне тврдње о усклађености са правилима ЕУ

Образложење предлога закона садржи изричиту тврдњу да „не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност“.

Овај закон, између осталог, уређује и питање спровођења набавки (тако што искључује примену Закона о јавним набавкама, за који се иначе тврди да је усклађен са прописима ЕУ). Самим тим, било је неопходно да се предлагач у образложењу изјасни о питању усклађености решења из предлога закона са Директивом 2014/24, а што није учињено.⁷

Главне опасности по јавне ресурсе

Ако бисмо благодоклоно претпоставили да ће Влада својим актом уредити набавке посебних предузећа на најбољи могући начин, ипак би постојао један неотклоњив проблем. Наиме, уколико би посебна предузећа предвидела неоправдано дискриминаторне услове и критеријуме у конкурсној документацији за поступке набавки, или, уколико би иначе добра процедура била повређена на било који начин, **не би постојала правна могућност да се такве набавке оспоре ни пред једним државним органом који је надлежан за поступање у вези са јавним набавкама.**

Закон о јавним набавкама предвиђа правну заштиту кроз улагање захтева за заштиту права, прво самом наручиоцу који спроводи набавку, а затим и независном органу – Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки. С друге стране, Републичка комисија **није надлежна** да решава о набавкама које се **не спроводе** на основу Закона о јавним набавкама, већ по неким другим правилима, ма колико та правила била слична онима из Закона о јавним набавкама. Овај недостатак Влада не може отклонити уредбом (не би било могуће уредбом предвидети надлежност Републичке комисије).

Из истог разлога, ове набавке не би могле бити ни предмет мониторинга који спроводи Канцеларија за јавне набавке.

⁶ https://www.acas.rs/storage/opinion_files/Inicijativa%20-%20Mi%C5%A1ljenje%20-%20Infrastruktura%20i%20javno%20privatno%20partnerstvo%2030%2012%202022.pdf

⁷ Хрватски превод на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024>, енглески оригинал на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

Наравно, постоји могућност да своје виђење правилности и целисходности спроведених набавки накнадно пружи Државна ревизорска институција (ДРИ). ДРИ своје ревизије спроводи, у принципу, у доба када су послови већ уговорени, а најчешће и реализовани. Поред тога, сагласно уставним и законским одредбама, ДРИ самостално одређује предмет својих ревизија и нема никакве гаранције да ће макар накнадно бити испитани сви случајеви у којима је неко заинтересовано лице желело да укаже на неправилности.

Неспорно је да би постојала и могућност кривичног гоњења у случају појединих типова злоупотреба, али опет, због изузимања од општег режима јавних набавки, не за кривично дело „Злоупотреба у вези са јавном набавком“ из члана 228. Кривичног законика, већ само за неко друго кривично дело уколико су испуњени услови.

Чини се, стога, да би једина правна заштита на коју би евентуално могли да рачунају оштећени привредни субјекти била она која би се остваривала у судском поступку. Да је то решење добро, оно би се примењивало и за јавне набавке према општем важећем закону. Уместо тога, Србија се пре више од 20 година определила за формирање посебних државних органа који се баве искључиво пословима јавних набавки.

Још је тежа ситуација ако одступимо од благодатне претпоставке да ће Влада уредити набавке посебних предузећа на најбољи могући начин. Пошто је Влада већ предложила, а Народна скупштина усвојила, Закон о јавним набавкама, логично би било претпоставити да Влада и Скупштина сматрају да су управо у том закону садржани најбољи стандарди за поступак уговарања јавних набавки.

Пошто посебан закон за ЕКСПО 2027 искључује примену Закона о јавним набавкама, једнако је основано претпоставити да ће стандарди у уредби која ће бити донета на основу члана 14. став 2. *бити нижи од оних које предвиђа Закон о јавним набавкама* – на пример, у погледу јавности уговарања и количине расположивих информација, дужине рокова за припрему понуде, забране дискриминације понуђача итд.

У Републици Србији је ниво конкуренције већ годинама веома низак и у ситуацијама када се примењује Закон о јавним набавкама, а код многих од највреднијих инфраструктурних радова је конкуренција у потпуности искључена (на основу међудржавних споразума). По економским законитостима, смањење конкуренције има за последицу плаћање више цене или да се за исту цену добија слабији квалитет добара, услуга и радова.

Може се очекивати да ће, услед искључења примене Закона о јавним набавкама, конкуренција за добијање послова извођења радова за ЕКСПО 2027 бити мања него што би била да се примењује Закон о јавним набавкама и да ће то произвести штетне последице по цену или по квалитет изведених радова.

Као што је већ објашњено, потенцијални извођачи радова ће првенствено бити обесхрабрани тиме што само у евентуалном судском поступку могу да остваре ефикасну правну заштиту у случају да сматрају да су услови и критеријуми за учешће скројени тако да их неоправдано елиминишу из поступка или да отворено фаворизују конкурентску фирму.

Да ли ће бити и неких других чинилаца који ће утицати негативно на тржишну утакмицу и којих, знаће се када буде усвојена уредба Владе. Изражавамо наду да до тога неће доћи, већ да ће Уставни суд покренути поступак по овој иницијативи и огласити члан 14. Закона неуставним. У том случају би посебна предузећа, образована на основу Закона, у свом пословању примењивала одредбе Закона о јавним набавкама.

Одсуство образложења за члан 14.

Влада Србије није ни покушала да оправда укидање јавних набавки радова за овај вредан пројекат у образложењу предлога закона. Можда је разлог томе чињеница да чак ни хитност реализације, која се наводи као разлог за одступање од примене појединих одредаба других прописа, не би била ваљан разлог, јер сам Закон о јавним набавкама омогућава скраћење рокова и одступање од општих правила када је то оправдано.

На пример, на основу члана 52. ЗЈН могуће је прописати рок за подношење понуда од 15 дана у отвореном поступку и за веома вредне набавке (уместо минималних 35 или 25 дана); на основу члана 216. ЗЈН могуће је одобрити да се поступак набавке настави и поред тога што је поднет захтев за заштиту права у одређеним ситуацијама и томе слично.

Иако је разумљива жеља да се пројекат реализује у што краћем року, у питању су радови који ће се изводити током наредне три године, тако да је очигледно да у том периоду додатно скраћење рокова за подношење понуда не би донело осетну уштеду времена. Стога, разлози хитности не би звучали као уверљиво оправдање за укидање примене Закона о јавним набавкама, чак и да се такво образложење нашло у овом предлогу закона.

Најзад, да је предлагач заиста желео да скрати рокове и убрза уговарање радова за ЕКСПО 2027, не би укидао примену Закона о јавним набавкама у целини, већ би прописао одступања од примене општих правила, као што је, на пример, учињено у члану 9. Закона о посебним условима за реализацију пројекта изградње станова за припаднике снага безбедности ("Службени гласник РС", бр. 41/2018, 54/2019, 9/2020, 52/2021 и 62/2023.)⁸

⁸ Члан 9.

Наручилац јавне набавке, у смислу овог закона је инвеститор, односно лице коме инвеститор пренесе овлашћење за вршење инвеститорских права.

На поступак за избор управљача Пројекта, пројектанта, вршиоца техничке контроле, извођача радова, вршиоца пројектантског и стручног надзора, као и вршиоца техничког прегледа објекта, односно за потребе пројектног финансирања за изградњу објеката у стамбеном комплексу и изградњу потребне инфраструктуре, примењује се отворени поступак јавне набавке прописан законом којим се уређују јавне набавке.

Кршење правила приликом усвајања Закона

На сајту Народне скупштине, у извештају са седнице одржане 23. октобра 2023. (Прва седница Другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у Тринаестом сазиву), наводи се следеће:⁹

„Народни посланици прихватили су предлог др Владимира Орлића да се обави заједнички начелни и јединствени претрес о тачкама од 1. до 60. дневног реда седнице.“ У стенографским белешкама¹⁰, по истом питању, наводи се следеће:

„Народни посланик Владимир Орлић, на основу чланова 92. став 2, 157. став 1, 170. и 192. став 3, а сходно члану 157. став 2. Пословника, предложио је да се обави заједнички начелни и јединствени претрес о: Предлогу закона о буџету Републике Србије за 2024. годину, са Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2024. годину, Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Републичког фонда за здравствено осигурање за 2024. годину, Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Фонда за социјално осигурање војних осигураника за 2024. годину и Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Националне службе за запошљавање за 2024. годину, који је поднела Влада; Предлогу закона о јавном информисању и медијима; Предлогу закона о електронским медијима; Предлогу закона

Наручилац може да одлучи да јавну набавку из става 2. овог члана, уместо у отвореном поступку, спроведе применом друге врсте поступка јавне набавке, ако су за његову примену испуњени услови прописани законом којим се уређују јавне набавке.

Рок за достављање понуда у поступку из става 2. овог члана, не може бити краћи од 15 дана од дана слања на објављивање јавног позива.

Наручилац ће пре доношења одлуке, у поступку јавне набавке захтевати од понуђача, који је доставио економски најповољнију понуду да у примереном року, не краћем од два радна дана, достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у неоввереним копијама.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), дужна је да о захтеву за заштиту права одлучи решењем у року од пет дана од дана пријема уредног захтева, а о жалби против закључка наручиоца у року од три дана од дана пријема жалбе.

Републичка комисија је дужна да одлуку из става 6. овог члана, достави наручиоцу, подносиоцу захтева и изабраном понуђачу, у року од два дана од дана доношења.

Избор најповољнијег понуђача врши Влада, на предлог комисије која се образује од представника државних органа из члана 1. овог закона и министарства надлежног за послове грађевинарства, односно привредног друштва када је инвеститор изградње стамбене зграде унутар стамбеног комплекса привредно друштво.

На сва питања, која нису посебно уређена овим законом, примењују се одредбе закона којим се уређују јавне набавке.

9

http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D1%80%D0%B2%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%94%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B3_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3.48201.43.html

10

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske_beleske/Prva%20sednica%20Drugog%20redovnog%20zasedanja%20NSRS,%2023.%20oktobar%202023.%20godine.docx

о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему; Предлогу закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027; Предлогу закона о допуни Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара;; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о електронском фактурисању;; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о републичким административним таксама;; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о дувану;; Предлогу закона о допуни Закона о јавним медијским сервисима;; Предлогу закона о измени Закона о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању; Предлогу закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју; Предлогу закона о изменама Закона о порезу на доходак грађана; Предлогу закона о изменама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање; Предлогу закона о измени Закона о порезима на имовину; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама; Предлогу закона о измени и допуни Закона о Уставном суду; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о заштити права на суђење у разумном року; Предлогу закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2022. годину; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о основном образовању и васпитању; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о накнадама за коришћење јавних добара; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе; Предлогу закона о давању гаранције Републике Србије у корист Немачке развојне банке KfW, Франкфурт на Мајни, по задужењу Акционарског друштва „Електропривреда Србије“, Београд (ЕПС), (Програм за убрзање развоја обновљивих извора енергије у Србији (APRES), Фаза I); Предлогу закона о задуживању Републике Србије код NLB KOMERCIJALNE BANKE AD BEOGRAD за потребе финансирања Пројекта изградње обилазнице око Крагујевца; Предлогу закона о задуживању Републике Србије код Банке Поштанска штедионица, акционарско друштво, Београд за потребе финансирања Пројекта Изградње линијске инфраструктуре за потребе развоја нове области у оквиру изградње Националног фудбалског стадиона са пратећим садржајима на територији градске општине Сурчин у Београду; Предлогу закона о задуживању Републике Србије код UniCredit Bank Srbija a.d. Beograd за потребе финансирања Пројекта Изградње линијске инфраструктуре за потребе развоја нове области у оквиру изградње Националног фудбалског стадиона са пратећим садржајима на територији градске општине Сурчин у Београду; Предлогу закона о давању гаранције Републике Србије у корист Банке Поштанска штедионица, акционарско друштво, Београд по основу задужења Акционарског друштва за железнички превоз робе „Србија Карго“ Београд;; Предлогу закона о потврђивању Споразума о слободној трговини између Владе Републике Србије и Владе Народне Републике Кине;; Предлогу закона о потврђивању Протокола од 30. новембра 1972. године са амандманима од 24. јуна 1982. године и 31. маја 1988. године, Конвенције о међународним изложбама

потписане у Паризу 22. новембра 1928. године, измењене и допуњене протоколима од 10. маја 1948. године, 16. новембра 1966. године, 30. новембра 1972. године, и амандманима од 24. јуна 1982. године и 31. маја 1988. године; Предлогу закона о потврђивању Споразума о механизмима прехранбене сигурности на Западном Балкану; Предлогу закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Турске о борби против недозвољене трговине културним добрима; Предлогу закона о потврђивању Споразума о кинематографској копродукцији између Владе Републике Србије и Владе Републике Турске; Предлогу закона о потврђивању Уговора о пријатељству и сарадњи у Југоисточној Азији, Протокола о изменама Уговора о пријатељству и сарадњи у Југоисточној Азији, Другог протокола о изменама Уговора о пријатељству и сарадњи у Југоисточној Азији и Трећег протокола о изменама Уговора о пријатељству и сарадњи у Југоисточној Азији; Предлогу закона о потврђивању Споразума о зајму (Пројекат изградње обилазнице око Новог Сада са мостом преко Дунава), између кинеске Export-Import банке, као „Зајмодавац“ и Републике Србије, коју заступа Влада Републике Србије поступајући преко Министарства финансија, као „Зајмопримца; Предлогу закона о потврђивању Финансијског уговора Рехабилитација и безбедност путева Б између Републике Србије и Европске инвестиционе банке; Предлогу закона о потврђивању Финансијског протокола између Владе Републике Србије и Владе Републике Француске о сарадњи у области финансирања увођења опште аутоматизације управљања електродистрибутивном мрежом у Републици Србији; Предлогу закона о потврђивању Уговора о зајму (Програм за отпорност на климатске промене и наводњавање у Србији - Фаза I и II) између Републике Србије и Европске банке за обнову и развој, Оперативни број 50848 и 53169; Предлогу закона о потврђивању Уговора о гаранцији (Регионални депои Србија Воз) између Републике Србије и Европске банке за обнову и развој; Предлогу закона о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Швајцарског Савезног већа о измени Уговора између Савета министара Србије и Црне Горе и Швајцарског Савезног већа о избегавању двоструког опорезивања у односу на порезе на доходак и на имовину; Предлогу закона о потврђивању Уговора о кредиту у износу од 700.000.000 евра који се односи на необезбеђени зајам у циљу финансирања одређених грађевинских услуга од стране Bechtel Enka UK Limited, који послује у Србији преко Bechtel Enka UK Limited Огранак Београд за потребе привредног друштва „Коридори Србије“ д.о.о. Београд у вези са изградњом инфраструктурног коридора аутопута Е-761 деонице Појате-Прељина (Моравски коридор) између Републике Србије, коју заступа Влада Републике Србије, поступајући преко Министарства финансија, као Зајмопримца и J.P. Morgan SE, као Агента и JPMorgan Chase Bank, N.A., London Branch, као Првобитног мандатног водећег аранжера и Banco Santander, S.A. New York Branch, Credit Agricole Corporate and Investment Bank и ING Bank, a branch of ING-DiBa AG као Мандатних водећих аранжера и Одређених других финансијских институција, као Првобитних зајмодаваца, уз осигурање од стране Мултилатералне агенције за гарантовање инвестиција; Предлогу закона о потврђивању Оквирног споразума о зајму LD 2147 (2023) између Банке за развој Савета Европе и Републике Србије - Пројектни зајам за изградњу БИО4 Кампуса; Предлогу закона о потврђивању Оквирног споразума број ЦРС1025 о кредитним линијама за финансирање Програмске операције за развојну политику зеленог раста у Србији између Француске агенције за развој, као Зајмодаваца и Републике Србије, као Зајмопримца; Предлогу закона о потврђивању Посебног споразума о Првој кредитној линији број ЦРС1025 01

Д за финансирање Програмске операције за развојну политику зеленог раста у Србији између Републике Србије и Француске агенције за развој; Предлогу закона о потврђивању Споразума између Европске уније и Републике Србије о учешћу Републике Србије у програму Европске уније „Царина“ о сарадњи у области царина; Предлогу закона о потврђивању Уговора о кредиту бр. ЦРС1033 01 Ц између Француске агенције за развој, као Зајмодавца и Републике Србије, као Зајмопримца; Предлогу одлуке о давању сагласности на Одлуку о изменама Финансијског плана Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2023. годину; Предлогу аутентичног тумачења одредбе члана 243. став 1. Закона о здравственој заштити; Предлогу одлуке о именовању чланова Надзорног одбора за изборну кампању, који је поднео Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу; Листи кандидата за председника и чланове Републичке комисије за енергетске мреже, коју је утврдио Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику; Предлогу кандидата за избор члана Већа Агенције за спречавање корупције, који је поднела министар правде; Предлогу одлуке о изменама Одлуке о избору чланова и заменика чланова одбора Народне скупштине Републике Србије, који је поднела Посланичка група Народна странка и Предлогу одлуке о допуни Одлуке о избору чланова и заменика чланова одбора Народне скупштине Републике Србије, који је поднела Посланичка група Народни покрет Србије - Еколошки устанак - Ново лице Србије.

Дакле, ту су сви предлози, укључујући и оне које смо прихватили са самом почетку данашњег рада. Молим да се Народна скупштина изјасни о овом предлогу за расправу. Закључујем гласање: за – 142, против – 15, није гласало 40, од укупно 197.“

Пословник Народне скупштине, у члану 157. став 2. предвиђа могућност да Народна скупштина „одлучи да обави заједнички начелни претрес о више предлога закона који су на дневном реду исте седнице, а међусобно су условљени или су решења у њима међусобно повезана, с тим што се одлучивање о сваком предлогу обавља посебно.“

Као што се може видети из стенографских белешки, као и из записника, предлог председавајућег да се расправа о Предлогу закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 (тачка број 7), води обједињено са преосталих 59 тачака дневног реда није био образложен навођењем било које информације која би доказала њихову међусобну условљеност. Образложење за прихватање таквог предлога није дао ниједан од народних посланика који су гласали за такву одлуку, ни након јавно и директно упућеног позива¹¹. С друге стране, већ на први поглед је очигледно да таква међусобна условљеност није постојала и да је у поступку доношења прекршен Пословник Народне скупштине.

¹¹

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_inicijativa_za_objavljivanje_razloga_za_objedinjavanje_rasprave_EXPO.pdf

Неуставност члана 14. став 1.

Законом о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 је искључена примена Закона о јавним набавкама од стране Посебног привредног друштва, као и друштва посебне намене.

Чланом 194. Устава прописано је да је **правни поредак Републике Србије јединствен**, односно да је Устав највиши правни акт Републике Србије и да **сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом**. Истим чланом је прописано да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са **потврђеним међународним уговорима** и општеприхваћеним правилима међународног права.

ЗАКОН О ПОТВРЂИВАЊУ СПОРАЗУМА О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА И ЊИХОВИХ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА, СА ЈЕДНЕ СТРАНЕ, И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, СА ДРУГЕ СТРАНЕ (*Службени гласник РС - Међународни уговори*, бр. 83/2008) донет је након потписивања Споразума (29.4.2008. године)¹². Споразум је ступио на снагу 1.9.2013. године на основу **Обавештења о датуму уласка на снагу Споразума о стабилитацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, једног дела, и Републике Србије са друге стране** (*'Службени гласник РС - Међународни уговори'*, бр. 11/2013)¹³.

У оквиру Наслова VI – Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције, у члану 72. су уговорени општи принципи:

Члан 72.

1. Стране признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене. Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Србија ће обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено.
2. Усклађивање ће започети на дан потписивања Споразума и постепено ће се проширивати на све елементе правних тековина Заједнице на које упућује овај споразум до краја прелазног периода утврђеног у члану 8. овог споразума.
3. Усклађивање ће, нарочито у раној фази, бити усредсређено на основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, правосуђе, слободу и безбедност, као и на друга подручја везана за трговину. У каснијој фази Србија ће се усредсредити на преостале делове правних тековина Заједнице.

¹²

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdivanju_sporazuma_o_stabilizaciji_i_pridruzivanju_izmedju_evropskih_zajednica_i_njihovih_drzava_clanica.html

¹³ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/mu/ministarstva/ostalo/2013/11/5/reg>

4. Усклађивање ће се остварити на основу програма договореног између Европске комисије и Србије.

5. Србија ће у договору с Европском комисијом такође дефинисати начине праћења спровођења усклађивања законодавства и законодавне мере које треба предузети у вези са њиховом применом.

Јавним набавкама је, у оквиру истог Наслова, посвећен члан 76. Споразума. Између осталог, у тачки 3. тог члана се предвиђа да ће „Привредним друштвима Заједнице која нису основана у Србији биће омогућен приступ поступцима за доделу јавних уговора у Србији у складу са српским Законом о јавним набавкама, под условима не мање повољним од услова који се примењују на српска привредна друштва, најкасније пет (5) година од ступања на снагу овог споразума.“

Из наведене одредбе Споразума произилазе две преузете обавезе – да се привредним друштвима из друге стране потписнице (државе ЕУ) омогући да учествују у поступцима за „доделу јавних уговора“ у складу са Законом о јавним набавкама, те да сам тај закон, након протека одређеног рока, не може садржати правила која би стављала домаћа привредна друштва у повољнији положај.

Док се у овом тренутку не може ценити каква ће бити садржина уредбе (акта који Влада доноси на основу члана 14. став 2. Закона), то јест хоће ли тим актом бити дискриминисана привредна друштва из ЕУ, сасвим је извесно да ни страна ни домаћа предузећа неће имати „приступ поступцима за доделу јавних уговора у Србији у складу са српским Законом о јавним набавкама“. Наиме, одредбом члана 14. став 1. Закона искључена је примена Закона о јавним набавкама за набавке које буду спроводила посебна привредна друштва основана ради реализације пројекта ЕХРО 2027. Битно је нагласити да Закон о јавним набавкама, у одредбама чл. 11.-21., у којима су прописани изузеци, односно врсте набавки код којих се тај закон неће применити, не препознаје као основ за изузимање ситуацију у којој би неким другим законом била искључена примена Закона о јавним набавкама. Стога се не може сматрати ни да је ова врста изузетка, макар посредно, обухваћена Законом о јавним набавкама.

Члан 76. Споразума, у тачци 5. предвиђа следеће:

5. Савет за стабилизацију и придруживање ће периодично испитивати могућност да Србија свим привредним друштвима Заједнице омогући приступ поступцима за доделу јавних уговора. Србија ће једанпут годишње извештавати Савет за стабилизацију и придруживање о мерама које је предузела ради повећања транспарентности и пружања делотворне судске контроле одлука донетих у области јавних набавки.

Како се може видети из ове тачке контрола одлука које доносе субјекти јавног сектора у Републици Србији веома је битан сегмент примене овог међународног уговора. У пракси, Србија се определила за концепт у којем контролу, уместо суда, обезбеђује независни државни орган са парасудским надлежностима – Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, док концепт ЕУ, као друга страна потписница Споразума, такав концепт не оспорава.

Једна од битних последица које са собом доноси одредба члана 14. став 1. Закона јесте искључење могућности делотворне контроле када је реч о поступку који претходи закључењу уговора о набавци, а који се у преводу Споразума назива „доделом уговора“, у складу са терминологијом из релевантних директива ЕУ¹⁴. Како недвосмислено произлази из одредбе члана 211. став 1. Закона о јавним набавкама захтев за заштиту права привредни субјект, кандидат, односно понуђач, може поднети само у случајевима када је „због поступања наручиоца, противно одредбама овог закона“ (то јест, Закона о јавним набавкама) „оштећен или би могла да настане штета услед доделе уговора односно оквирног споразума противно одредбама овог закона“.

Стога, каква год буду била решења у уредби коју ће Влада Републике Србије донети на основу члана 14. став 2. Закона, тим актом неће моћи да се успостави систем делотворне правне заштите који је предвиђен Законом о јавним набавкама, односно да се успостави надлежност Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Слично томе, не постоји могућност да се уредбом из члана 14. став 2. Закона пропише поступак делотворне правне заштите пред судом, јер је Влада добила овлашћење да том уредбом „ближе“ уреди само поступак набавке посебних предузећа, а не и поступања суда у евентуалним споровима, које би обезбедило делотворност. На пример, уредбом не би могли бити прописани кратки рокови за поступање суда у предметима у којима се оспорава поступак одабира извођача радова за потребе посебних привредних друштава, што је веома битан чинилац за делотворност поступка заштите у овој врсти предмета. Услед свега тога, одредба члана 14. став 1. Закона онемогућава Републику Србију да испуни део својих обавеза из члана 76. хијерархијски вишег акта – међународног уговора, чиме се нарушава јединство правног поретка из члана 194. Устава.

У оквиру члана 72. став 1. Споразума Република Србија је преузела обавезу да „постепено усклађује“ законодавство које је постојало у време закључења међународног уговора, као и своје „будуће законодавство“ са правним тековинама Заједнице (ЕУ).

Управо ова одредба била је основ да тела Европске уније, у другим, истоврсним ситуацијама укажу на повреду ових обавеза и затраже усклађивање са законодавством ЕУ. Тако се у годишњем извештају Европске комисије за Србију за 2022.¹⁵ годину, на стр. 86, наводи следеће:

„Правни и институционални оквир о јавним набавкама у Србији је у великој мери усклађен са правним тековинама ЕУ. Још увек се чека усвајање измена и допуна Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама ради усклађивања са Директивом ЕУ о концесијама. Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију омогућава Влади да се

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

¹⁵

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf

пројекти изградње линијских инфраструктурних објеката „од посебног значаја за Републику Србију“ изузму од примене правила јавних набавки. На основу овог закона, национално законодавство у области јавних набавки се може суспендовати за цео пројекат или у појединим фазама, а Влада је овлашћена да одабере стратешког партнера у околностима које се сматрају хитним. Овај закон и његова широка примена угрожавају ефикасно спровођење Закона о јавним набавкама. С обзиром на то да је дозволила да се на овај начин заобиђе национално законодавство као и правила и стандарди Европске уније, Србија на овај начин задржава дискриминишућа правила у области јавних набавки. Осим тога, недостатак јасних процедура избора и транспарентности у Закону о посебним поступцима ради реализације пројекта изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију озбиљно повећава ризик од корупције у јавним набавкама.“

То је и био разлог за стављање овог закона ван снаге, на основу одлуке Народне скупштине од 26.7.2023, што се може видети из образложења: „Имајући у виду да је Европска комисија више пута, како писаним путем, тако и у непосредним састанцима скретала пажњу Републици Србији да одредбе Закона о посебним поступцима ради реализације пројекта изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, нису у складу са правним тековинама Европске уније, посебно у делу који се односи на јавне набавке и избор тзв. Стратешког партнера, донета је одлука на нивоу Владе да се овај закон стави ван снаге.“¹⁶

Док је укинута *Закон о посебним поступцима ради реализације пројекта изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију*, био споран због тога што је омогућавао да се за неке од инфраструктурних пројеката, на основу одлука Владе, не примене правила јавних набавки, што је супротно правилима ЕУ, одредба 14. став 1. Закона има за последицу још тежу повреду преузетих међународних обавеза Републике Србије – њом се недвосмислено искључује примена Закона о јавним набавкама *на свим пројектима*, односно деловима пројекта EXPO 2027.

Чланом 84. Устава је прописано да „сви имају једнак положај на тржишту“ (став 1), да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја“ (став 2), да су „страна лица изједначена на тржишту са домаћим“ (став 4). Иако се не може предвидети да ли ће Влада кроз уредбу (на основу члана 14. став 2. Закона) ограничити слободну конкуренцију или предвидети другачији правни режим за домаћа и страна лица, одредбе члана 14. став 1. Закона стварају реалну опасност да на тај начин буде повређен Устав. Наиме, Влада би могла тумачити да је искључењем примене Закона о јавним набавкама од стране посебних предузећа, кроз одредбу члана 14. став 1. Закона, створена могућност да се конкуренција ограничи уредбом, јер се „забрана ограничавања конкуренције“ у члану 84. став 1. Устава односи на акте који су „супротни закону“.

¹⁶ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/895-23.pdf

Као што је образложено у оквиру следећег наслова ове иницијативе, изузев Закона о јавним набавкама не постоји други закон који уређује спровођење набавки предузећа у власништву државе, па тако ни закон који би забранио евентуално ограничавање конкуренције у поступцима набавки државних предузећа кроз подзаконски акт. Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009 и 95/2013)¹⁷, у члану 10, садржи правила о „забрани рестриктивних споразума“, која се могу односити и на ограничавање конкуренције у поступцима набавки. Међутим, та правила се односе на случајеве када конкуренцију ограничавају сами учесници у поступку, то јест привредни субјекти који би се иначе надметали за добијање посла (кроз уговоре, изричите или прећутне договоре, усаглашене праксе, удруживање), а не и на ситуације када би конкуренција била ограничена подзаконским актом.

Неуставност члана 14, став 2. Закона

Услов под којим би Влада могла да „ближе уреди“ правила поступка набавки привредних друштава на основу Закона, јесте да је тај поступак некако (у општим цртама) већ уређен Законом. У вези са том врстом недостатака у законским одредбама, већ постоји најмање једна одлука Уставног суда¹⁸.

У предмету ИУз-295/2013, УСС је донео одлуку 23.10.2014 (*Службени гласник РС*, бр. 8/2015).

У том предмету је УСС, између осталог, утврђивао шта је „садржина овлашћења директора Агенције, које он има на основу оспорене одредбе члана 56. став 5. Закона – да ли да ближе уреди питања која су на општи начин регулисана оспореним Законом“ ... „или да уреди поступак ... имајући у виду да питања која се односе на тај поступак нису регулисана овим законом, већ оспореним Правилником“. Затим, УСС је утврђивао „да ли је овлашћење за доношење прописа ... довољно јасно, правно прецизно и извесно, како би за субјект кога ова норма овлашћује ... било неспорно шта треба да уреди одговарајућим подзаконским прописом, односно да ли је оспорена правна норма по својој садржини и квалитету таква да задовољава захтеве владавине права“.

УСС је у наведеној одлуци утврдио више разлога неуставности, од којих је један релевантан и за ову иницијативу.

УСС је утврдио да су за оцену уставности оспорене одредбе од значаја одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да је правни поредак јединствен и да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску

¹⁷ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_konkurencije.html

¹⁸ Видети, на пример, одлуку Уставног суда у предмету број ИУз-295/2013, која је објављена овде: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/11173/?NOLAYOUT=1>

власт (члан 4. ст. 1. и 2.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, поступак пред судовима и другим државним органима и одговорност и санкције за повреду закона, других прописа и општих аката (члан 97. став 1. тачка 2.); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7.); да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. став 3.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3.).

Уставни суд је даље утврдио да су одредбама Закона „уређена питања која се односе на субјекте заштите, услове под којима се одређеним лицима пружа заштита пред Агенцијом, њихова права која се штите и обавезе Агенције у спровођењу заштите ових лица“, док „поступак пружања заштите овим лицима није уређен чланом 56. Закона, којим је регулисана заштита подносилаца пријаве и других лица, али ни другим одредбама Закона“. С друге стране, „иако питања која се односе на поступак пружања заштите наведених лица нису регулисана Законом о Агенцији за борбу против корупције, оспореном одредбом члана 56. став 5. Закона је прописано да ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи доноси директор Агенције.“

Уставни суд је указао да овлашћење за доношење прописа одређено оспореном одредбом Закона „није довољно јасно, правно прецизно и извесно, како би за субјект кога ова норма овлашћује“ ... „било неспорно шта треба да уреди одговарајућим подзаконским прописом, због чега ова законска одредба по својој садржини и квалитету не задовољава захтеве владавине права, како то произлази и из праксе Уставног суда и Европског суда за људска права. Наиме, Уставни суд још једном подсећа на став који је изнео у више својих одлука (нпр. IУз-27/2009, IУз-107/2011, IУз-299/2011, IУз- 920/2012 и др.) поводом квалитета законских норми, а полазећи од става Европског суда за људска права израженог поводом одређивања „аутономног појма закона“, који гласи: „да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве, тако да субјекти на које се закон односи могу ускладити своје понашање са законом“, како не би због непрецизних, али и недостатних норми били ускраћени у остваривању својих зајемчених права или правних интереса. Уставни суд такође указује да Европски суд за људска права није утврдио само аутономни појам закона у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, већ је у појединим својим одлукама указао и на одређена својства која морају карактерисати законе и друге опште акте земље потписнице Европске конвенције. Наиме, Европски суд за људска права је мишљења да се израз „закон“ не односи на пуко постојање закона, већ и на квалитет закона, захтевајући да он буде сагласан владавини права, а његове норме у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве (вид. предмет „Silver and Others v. The United Kingdom“, представке бр. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, пресуда од 25. марта 1983. године; предмет „Sunday Times v. The United Kingdom“, представка број 6538/74, пресуда од 26. априла 1979. године; предмет „Hasan and Chaush v. Bulgaria“, представка број 30985/96, пресуда од 26. октобра 2000. године).“

Полазећи од наведених ставова, Уставни суд оцењује да су оспореном одредбом закона „управо доведени у питање наведени стандарди који морају бити поштовани зарад обезбеђења уставног

начела владавине права, односно принципа правне сигурности и повиновања власти Уставу и закону, утврђеног чланом 3. став 2. Устава.“

У образложењу, УСС наводи и следеће: „да директор Агенције није могао донети тзв. „ближи пропис“ којим ће уредити поступак пружања заштите пред Агенцијом, како то стоји у члану 56. став 5. Закона, јер Закон не садржи одредбе којима је овај поступак уређен, што је предуслов за његово ближе уређивање. С тим у вези, Уставни суд истиче да је директор Агенције доносећи оспорени Правилник у суштини изворно уредио поступак пружања заштите наведеним лицима пред Агенцијом, чиме је прекорачио своје надлежности и уредио питања из надлежности законодавне власти.“

Како је оглашена неуставном законска одредба којом је дато овлашћење за доношење подзаконског акта, то је Уставни суд констатовао да је на основу члана 168. став 3. Устава, даном објављивања одлуке УСС у листу *Службени гласник РС*, престао да важи и подзаконски акт који је донет на основу те законске одредбе.

У цитираној одлуци УСС констатована је повреда Устава по неколико основа, а неки од њих су релевантни и за предмет ове иницијативе. Наиме, и у случају члана 14. став 2. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 (*Службени гласник РС*, бр. 92/2023) важи оно што је речено у ранијој одлуци УСС, то јест да „није довољно јасно, правно прецизно и извесно, како би за субјект кога ова норма овлашћује“ ... „било неспорно шта треба да уреди одговарајућим подзаконским прописом, због чега ова законска одредба по својој садржини и квалитету не задовољава захтеве владавине права“.

Пошто је ставом 1. члана 14. Предлога закона искључена примена Закона о јавним набавкама, не постоје правила која би Влада могла да разрађује кроз подзаконски акт за чије доношење је овлашћена чланом 14. став 2. Закона. Тако би уредбом Влада у ствари *креирала* правила за спровођење набавки новооснованих предузећа за изложбу EXPO Belgrade 2027, а не би их *ближе уређивала*. „Ближе уређивање“ нечега што уопште није уређено, правно је немогуће. Другим речима, Народна скупштина је приликом усвајања закона усвојила и одредбу која, је према досадашњој пракси Уставног суда, неуставна. Аргументом *a fortiori*, УСС би и у погледу члана 14. став 2, који је предмет ове иницијативе, морао резоновати, одлучити и образлагати као у својој претходној, овде наведеној, одлуци. Овде је на делу очигледна повреда уставног начела владавине права, које је Уставни суд овлашћен и обавезан да заштити

Уређење поступка набавки које спроводе државни органи и правна лица која су основана ради обављања послова од општег интереса неспорно јесте законска материја у правном систему Републике Србије. Први Закон о јавним набавкама донет је 2002, а актуелни Закон о јавним набавкама 2019 године (*Службени гласник РС*, бр. 91/2019) и иновiran 2023. године (*Службени гласник РС*, бр. 92/2023). Уставни основ за доношење тог закона „садржан је у члану 97. став 1. тач. 6), 11. и 16. Устава Републике Србије, којим је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, контролу законитости располагања средствима правних лица, финансијску ревизију јавних средстава, прикупљање статистичких и других података од општег интереса и организацију, надлежности и рад

републичких органа.¹⁹ Тим законом уређују се „правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн“ (члан 1, став 1). Јавна набавка у смислу тог закона је Јавна набавка, у смислу овог закона, је: „1) набавка на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више јавних наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали без обзира да ли су добра, услуге или радови намењени за јавне сврхе;“ (члан 1. став 3. тачка 1)). „Јавни наручилац“ у смислу тог закона јесу Република Србија, односно републички органи; органи аутономне покрајине; органи јединице локалне самоуправе; правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, ако је испуњен било који од следећих услова: (1) да се више од 50% финансирају из средстава јавног наручиоца; (2) да надзор над радом тих правних лица врши јавни наручилац; (3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тих правних лица именује јавни наручилац; Потребе које имају индустријски или трговински карактер, одређене су као „потребе које задовољава правно лице које послује у редовним тржишним условима, које има за циљ остварење добити и само сноси губитке који произлазе из његове делатности“ (члан 3. Закона).

Привредна друштва чије се формирање предвиђа несумњиво ће бити основана од стране Републике Србије, а вероватно и финансирана из буџета. Може се закључити да се њихово оснивање врши ради задовољења потреба у општем интересу, како на основу одредаба Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027, тако и посредно. У члану 2. став 1. тог закона изричито се каже да „реализација пројекта EXPO BELGRADE 2027 представља општи интерес од значаја за свеукупни привредни развој Републике Србије“.

Додатан аргумент у прилог закључку да би привредна друштва формирана на основу посебног закона имала својство „наручиоца“ у смислу Закона о јавним набавкама, пружа и члан 14. став 1. закона чије се одредбе оспоравају. Наиме, одредба члана 14. став 1, којом је за набавке посебних предузећа искључена примена Закона о јавним набавкама била би сувишна да није реч о привредним субјектима који би иначе имали својство (јавног или секторског) „наручиоца“ у смислу Закона о јавним набавкама.

Подносилац иницијативе је разматрао и да ли постоји неки други закон (осим Закона о јавним набавкама чија је примена искључена) у складу са којим би Влада Републике Србије могла да донесе подзаконски акт из оспореног члана 14. став 2. Закона, и дошао је до закључка да не постоји.

Тако, Закон о буџетском систему (*Службени гласник РС*, бр. 54 од 17. јула 2009, 73 од 12. октобра 2010, 101 од 29. децембра 2010, 101 од 30. децембра 2011, 93 од 28. септембра 2012, 62 од 16. јула 2013, 63 од 19. јула 2013 - исправка, 108 од 6. децембра 2013, 142 од 25. децембра 2014, 68 од 4. августа 2015 - др. закон, 103 од 14. децембра 2015, 99 од 12. децембра 2016, 113 од 17.

¹⁹ Наведено према образложењу предлога Закона о јавним набавкама из 2019, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2478-19.pdf

децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 31 од 29. априла 2019, 72 од 7. октобра 2019, 149 од 11. децембра 2020, 118 од 9. децембра 2021, 118 од 9. децембра 2021 - др. закон, 138 од 12. децембра 2022, 92 од 27. октобра 2023.) у члану 57. прописује да „Уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.“

Закон о привредним друштвима (*Службени гласник РС*, бр. 36 од 27. маја 2011, 99 од 27. децембра 2011, 83 од 5. августа 2014 - др. закон, 5 од 20. јануара 2015, 44 од 8. јуна 2018, 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019, 109 од 19. новембра 2021.)²⁰, на чију примену упућује Закон, када говори о оснивању посебних привредних друштава, не садржи одредбе којима се уређује поступак набавки за потребе рада привредних друштава. Такве одредбе не садржи ни Закон о јавним предузећима (*Службени гласник РС*, бр. 15 од 25. фебруара 2016, 88 од 13. децембра 2019.)²¹, који уређује правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, као ни недавно усвојени Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (*Службени гласник РС*, број 76 од 7. септембра 2023.), чија примена почиње од 15. септембра 2024. године²².

Из наведеног се може закључити да је оспореном одредбом, законодавац пропустио да уреди питања која је требало уредити законом, односно да пропише поступак који би потом могао да буде ближе уређен актом Владе.

До другачијег закључка не може да доведе ни део норме из члана 14. став 2. где је прописано да Влада својим актом, поред тога што треба да уреди „правила поступка набавки привредних друштава“, уређује и „обавезу обезбеђивања транспарентности поступка“. Наиме, на основу одредбе члана 14. став 2. се не може сагледати какав би поступак набавке требало да буде ни по једном основу, осим да на неки начин мора да буде транспарентан. Последице овог пропуста се најбоље могу разумети кроз поређење са начелима из Закона о јавним набавкама (чл. 5. до 10).

Тако, законодавац пропушта да пропише обавезу да се у правилима поступка предвиди да посебна предузећа код спровођења набавки поступају на економичан и ефикасан начин, да обезбеде конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката без дискриминације и пропорционалност (члан 5. став 1). Једина обавеза која постоји у члану 5. став 1. Закона о јавним набавкама, а налази се и у члану 14. став 2. оспореног Закона односи се на транспарентност („Наручилац је у примени овог закона обавезан да ... поступа на транспарентан начин“/ „Влада ближе уређује ... обавезу транспарентности поступка.“) Давање овлашћења Влади да „ближе уреди“ нешто чега нема, јер оспорени Закон не садржи ниједну одредбу о томе шта се сматра транспарентним а искључује примену Закона о јавним набавкама који то детаљно регулише,

²⁰ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2011/36/1/reg>

²¹ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/15/1/reg>

²² <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2023/76/2/reg>

супротно је Уставу имајући у виду његове одредбе које прописују надлежности Владе, међу којима нема овлашћења да од Народне скупштине преузме законодавну надлежност.

Начела из члана 5. Закона о јавним набавкама су даље развијена кроз одредбе чл. 6. - 10. тог закона, а знатно детаљније и кроз неке друге његове одредбе. Тако, члан 8. Закона о јавним набавкама у целости упућује на друге одредбе тог закона („Наручилац је дужан да обезбеди транспарентност поступка јавне набавке поштујући обавезе из овог закона.“) Између осталог, то подразумева обавезу наручиоца да објави јавни позив за подношење понуда (члан 52. став 2), да објави свој општи акт који уређује поједина питања спровођења јавних набавки (члан 49. став 3), да објави обавештење о спровођењу преговарачког поступка (члан 62. став 1), да објави план јавних набавки (члан 88. став 3) итд.

У вези са начелима из Закона о јавним набавкама битно је осврнути се и на један део образложења предлога оспореног закона, односно амандмана који је Влада поднела на (сопствени) предлог Закона и његов члан 14. став 2.

У образложењу тог амандмана²³ се само препричава садржина промене, али не и разлози, то јест, зашто се предлаже да Влада уредбом уређује поступак набавки привредних друштава, уместо да то чине сама та привредна друштва (као што је било предвиђено у првобитном предлогу члана 14. став 2. Закона)²⁴.

Даље се наводи следеће: „Имајући у виду да пројекат EXPO BELGRADE 2027 представља пројекат од посебног значаја за Републику Србију, као и да су рокови за завршетак радова ограничени до краја 2026. године, основна сврха ове одредбе је да се убрзају процедуре у процесу организације међународне специјализоване изложбе, изградње објеката и других садржаја планираних овим пројектом, па се наведена измена предлаже из разлога што ће Влада прописати поступак набавки за Посебно привредно друштво и друштва посебне намене поштујући начела Закона о јавним набавкама уз обавезу да се обезбеди транспарентност поступка у доношењу одлука наведених привредних друштава која ће бити основана од стране Републике Србије.“

Тврдња из образложења да ће „Влада прописати поступак набавки за Посебно привредно друштво и друштва посебне намене поштујући начела Закона о јавним набавкама“ нема основа у тексту предлога Закона. Наиме, као што је већ описано, овом одредбом није прописано да ће Влада уредити правила поступка *поштујући начела Закона о јавним набавкама*, већ ће имати слободу да то учини на који год начин жели. Штавише, применом „разлога супротности“ при тумачењу управо би се могло закључити супротно – да је циљ норме био да се искључи примена других начела ЗЈН, изузев транспарентности.

У вези са овим указујемо да ни обавезивање на примену појединих начела која су дефинисана законом не представља гаранцију да ће она бити заиста операционализована кроз опште акте или у појединачним поступцима, већ остају „мртво слово на папиру“. Један такав пример пружа управо Закон о јавним набавкама. Члан 11. Закона о јавним набавкама садржи одредбу према

²³ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/741762/amandman-expo-belgrade-2027_085_cyr2.zip

²⁴ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/737904/pz_expo2027_083_cyr3.zip

којој се за набавке на које се ЗЈН не примењује зато што је тако предвиђено међународним уговором, „примењују начела“ ЗЈН. У пракси, поштовање начела није ни на који начин операционализовано ни у том нити у другим прописима, па тако не постоји могућност да се уговорени послови оспоравају зато што није постојала могућност да за посао конкурише више понуђача, зато што набавка није била оглашена и слично.

Имајући у виду све наведено, а у контексту оспоравања уставности члана 14. став 2. Закона, поред раније наведеног кључног аргумента (повреда начела владавине права давањем Влади овлашћења да „ближе уреди“ поступак који законом није уопште уређен), истичемо и следеће:

Чланом 84. Устава је прописано да „сви имају једнак положај на тржишту“ (став 1), да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја“ (став 2), да су „страна лица изједначена на тржишту са домаћим“ (став 4). Иако се не може предвидети да ли ће Влада уредбом ограничити слободну конкуренцију или предвидети другачији правни режим за домаћа и страна лица, одредбе члана 14. Закона стварају реалну опасност да на тај начин буде повређен Устав. Наиме, Влада би могла тумачити да је искључењем примене Закона о јавним набавкама од стране посебних предузећа, кроз одредбу члана 14. став 1. Закона, створена могућност да се конкуренција ограничи уредбом, јер се „забрања ограничавања конкуренције“ у члану 84. став 1. Устава односи на акте који су „супротни закону“.

Као што је већ објашњено, изузев Закона о јавним набавкама не постоји други закон који уређује спровођење набавки предузећа у власништву државе, па тако ни закон који би забранио евентуално ограничавање конкуренције у поступцима набавки државних предузећа кроз подзаконски акт. Закон о заштити конкуренције (*Сл. гласник РС, бр. 51/2009 и 95/2013*)²⁵, у члану 10, садржи правила о „забрани рестриктивних споразума“, која се могу односити и на ограничавање конкуренције у поступцима набавки. Међутим, та правила се односе на случајеве када конкуренцију ограничавају сами учесници у поступку, то јест привредни субјекти који би се иначе надметали за добијање посла (кроз уговоре, изричите или прећутне договоре, усаглашене праксе, удруживање), а не и на ситуације када би конкуренција била ограничена подзаконским актом.

Слично томе, постоји опасност да би Влада могла тумачити да је од Народне скупштине добила овлашћење да у уредби која се односи на набавке посебних предузећа одступи од свих начела која иначе важе за јавне набавке, изузев у погледу начела транспарентности. Тај закључак произилази из чињенице да је од неколико начела која су прописана у Закону о јавним набавкама у оспореној одредби Закона поменуто само једно (транспарентност). Једно од тих изостављених начела је и забрана дискриминације привредних субјеката на тржишту, коју штите наведене одредбе члана 84. Устава.

Оспорена норма члана Закона такође уноси правну несигурност и нарушава једнакост положаја на тржишту посебних предузећа која су већ формирана на основу одредаба Закона (видети, на пример: Одлука о оснивању привредног друштва "ЕХРО 2027" Д.О.О. Београд (*Службени гласник*

²⁵ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_konkurencije.html

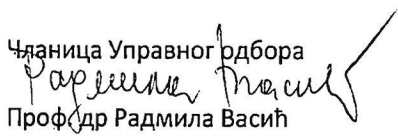
РС, бр. 103/2023). То је такође супротно одредби члана 84. став 1. Устава. Закон је на снази од 4.11.2023. године. У самом Закону није прописан рок у којем би Влада требало да донесе акт (уредбу) из члана 14. став 2. До доношења те уредбе не постоји могућност да новоформирана предузећа спроводе набавке које су им неопходне за остваривање своје привредне делатности. Наиме, Законом је изричито прописано да се те набавке спроводе у поступку који ће „ближе уредити“ Влада Републике Србије, а као што је већ објашњено, тренутно не постоји ниједан закон којим би тај поступак био уређен.

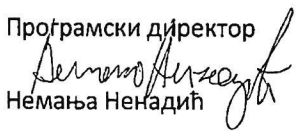
На основу свега наведеног предлажемо да Уставни суд, после спроведеног поступка, донесе следећу

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да члан 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 (*Службени гласник РС*, бр. 92/2023) није у сагласности са Уставом Републике Србије.
2. Обуставља се, до доношења коначне одлуке, примена члана наведеног у тачки 1. ове Одлуке.

За Транспарентност Србија

Чланица Управног одбора

Проф. др Радмила Васић

Програмски директор

Немања Ненадић

Правни саветник

Адв. Роберт Сепи

Београд, 30. јануара 2024. године

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УСТАВНИ СУД
Булевар краља Александра 15
11000 БЕОГРАД

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ			
06 MAR 2024			
Датум пријема			
Предато: поштом, обично-и			
ЛИЧНО			
Врста уписника	Број	Приме- рака	Прилога
143-23/2024		1	ЧЗМ

Тамара У

Предмет: Допуна Иницијативе за покретање поступка за оцену уставности члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 ("Службени гласник РС", бр. 92/2023)

Поштована/и,

Транспарентност Србија је 30. јануара 2024. године, на основу члана 168. ст. 2. Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 98/2006, 16/2022 – Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије - Амандмани I - XXIX - ("Службени гласник РС", бр. 115/2021) и чл. 29. став 1. тачка 1. и 50. став 1. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15, 103/15 и 10/23) поднела Иницијативу за покретање поступка за оцену уставности 1. Члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 ("Службени гласник РС", бр. 92/2023).¹

Иницијативом је предложено да се, до доношења коначне одлуке Уставног суда, обустави примена члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 ("Службени гласник РС", бр. 92/2023).

Само два дана након подношења поменуте Иницијативе, тачније 1. фебруара 2024. године Влада Србије усвојила је Уредбу о правилима поступка набавке добара, услуга или радова потребних за реализацију међународне специјализоване изложбе Експо Београд 2027 ("Службени гласник РС", бр. 8/2024).

Наведена Уредба омогућава увећање лимита вредности набавке за које се објављује јавни позив али не садржи одредбу којом би био прописан минимални рок за подношење понуда. Лимити за спровођење поступка за који се објављује јавни позив већи су у односу на оне који су предвиђени Законом о јавним набавкама. Осим тога, Уредба, за разлику од Закона о јавним набавкама и елементарне логике за јавни позив било које врсте, није прописала минимални рок који може да се одреди тако да не постоји правна препрека да неко од посебних Експо 2027 предузећа објави јавни позив за набавку радова који су вредни 100 милиона евра и да затражи од заинтересованих фирми да понуде пошаљу до сутра. С друге стране, у Закону о јавним набавкама, када је реч о вреднијим набавкама, најкраћи могући рок је 15 дана, и то, уколико постоји изузетна хитност. На крају, Уредбом није уређена ни заштита права понуђача.

¹ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_inicijativa_Ustavnom_sudu_Zakon_o_EKSP0.pdf

Због свега наведеног подносимо ову допуну Иницијативе за покретање поступка за оцену уставности члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 ("Службени гласник РС", бр. 92/2023) и предлажемо да Уставни суд, после спроведеног поступка, донесе следећу

ОДЛУКУ

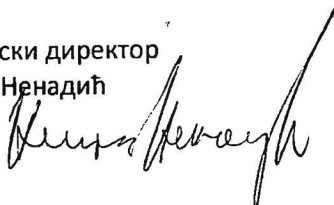
1. Утврђује се да члан 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 ("Службени гласник РС", бр. 92/2023) није у сагласности са Уставом Републике Србије.
2. Обуставља се, до доношења коначне одлуке, примена члана наведеног у тачки 1. ове Одлуке.
3. Обуставља се, до доношења коначне одлуке, примена Уредбе о правилима поступка набавке добара, услуга или радова потребних за реализацију међународне специјализоване изложбе Експо Београд 2027 ("Службени гласник РС", бр. 8/2024).

У Београду

дана 1. марта 2024. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



Правни саветник

Адв. Роберт Сепи

