

Ustavni sud u sastavu: predsednik Vesna Ilić Prelić i sudije Tatjana Đurkić, Bratislav Đokić, dr Dragana Kolarić, dr Tamaš Korhec (Korhecz Tamás), Snežana Marković, Miroslav Nikolić, Sabahudin Tahirović, dr Jovan Ćirić, dr Milan Škulić i dr Tijana Šurlan, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 18. aprila 2019. godine, doneo je

ODLUKU

1. Odbija se predlog za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredbe člana 10. stav 1. Zakona o privrednim komorama („Službeni glasnik RS”, broj 112/15).
2. Odbacuju se inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredaba člana 10. st. 1, 2, 3, 4. i 6. i člana 33. stav 2. Zakona iz tačke 1.
3. Odbacuju se zahtevi za obustavu izvršenja pojedinačnih akata, odnosno radnji preduzetih na osnovu odredaba člana 10. Zakona iz tačke 1.

Obrazloženje

I

Ustavnom sudu je podneto više inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba čl. 10. i 33. Zakona o privrednim komorama („Službeni glasnik RS”, broj 112/15) (u daljem tekstu: Zakon). Takođe, ovlašćeni broj narodnih poslanika podneo je predlog za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredbe člana 10. stav 1. Zakona, pri čemu je sadržina predloga identična sadržini jedne od podnetih inicijativa.

U predlogu se navodi da je osporena odredba člana 10. stav 1. Zakona nesaglasna sa načelom neposredne primene zajemčenih prava iz člana 18. Ustava, slobodom udruživanja koja je zajemčena članom 55. stav 1. Ustava i garantovana članom 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija), kao i sa slobodom preduzetništva iz člana 83. Ustava. Osnovno sporno pitanje na kome se temelje razlozi predlagača je da li je privredna komora javnopravno udruženje, a što bi, kako se u predlogu navodi, „isključilo pravo njenih članova na negativnu slobodu udruživanja”, pri čemu se očigledno mislilo na pravo privrednog subjekta koji obavlja registrovanu poslovnu delatnost da ne bude član privredne komore. Ukazujući na to da je Evropski sud za ljudska prava u svojim odlukama stao na stanovište da član 11. Evropske konvencije treba tumačiti na način koji podrazumeva i zaštitu negativne slobode udruživanja, iako Evropska konvencija ne spominje eksplicitno pravo na negativnu slobodu udruživanja, predlagači navode da se korpus sloboda iz člana 11. Evropske konvencije ne odnosi na javnopravna udruženja poput lekarske, advokatske i notarske komore, pa samim tim u principu nije zaštićeno pravo da se ne bude član ovih javnopravnih

udruženja, ali ukazuju na to da se javnopravnost ogleda u kumulativnom ispunjenju tri uslova: da je udruženje osnovano javnopravnim aktom; da ima javna ovlašćenja; da nema za osnovni cilj promovisanje privatnog interesa svojih članova, već zaštitu javnog interesa. Prema stanovištu predlagača, privredne komore nisu javnopravna udruženja bez obzira na to što su osnovane zakonom i što imaju određena javnopravna ovlašćenja „koja su uz to poverena, a ne immanentna“, jer je iz odredbe člana 2. Zakona „nesporno da su komore ustanovljene za zastupanje privatnih interesa njihovih članova, a ne javnog interesa“, kao i iz odredbe člana 12. stav 3. Zakona „kojom se još eksplicitnije upotpunjava teza o tome da kod privredne komore pretežu privatnopravni elementi“, pošto je navedenom odredbom propisano da Privredna komora Srbije organizuje vršenje javnih ovlašćenja na način „koji je u najboljem interesu njenih članova“. U prilog iznetog stanovišta u predlogu se poziva na stavove koje je Evropski sud za ljudska prava zauzeo prilikom odlučivanja u predmetima *Sigurdur A. Sigurjónsson protiv Islanda, Gustafsson protiv Švedske, Chassagnou i drugi protiv Francuske, Sorensen i Rasmussen protiv Danske, O.V.R. protiv Rusije, M.A. protiv Španije, Barthold protiv Nemaške*. Zaključak predlagača je da bi neoglašavanje osporene odredbe neustavnom bilo u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Stoga se predlogom traži utvrđivanje nesaglasnosti osporene odredbe Zakona i sa odredbom člana 18. stav 3. Ustava, kojom je utvrđeno da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače saglasno, pored ostalog, i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Osporavanje navedene zakonske odredbe u odnosu na slobodu zajemčenu odredbom člana 55. stav 1. Ustava obrazlaže se navodom da Ustav jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja što, po mišljenju predlagača, znači da je Ustavom utvrđen veći stepen garancija prava na negativno udruživanje od onog koji je garantovan Evropskom konvencijom, jer je Ustav jasno precizirao pravo da se ostane van svakog oblika udruživanja, a iz čega dalje sledi da čak i ukoliko obavezno članstvo u privrednoj komori ne bi bilo nesaglasno sa Evropskom konvencijom, svakako je u suprotnosti sa Ustavom. Konačno, vezano za isticanje nesaglasnosti osporene odredbe sa odredbama člana 83. Ustava, u predlogu se navodi da je sticanje statusa privrednog subjekta garantovano slobodom preduzetništva, da Zakon automatski za sticanje statusa privrednog subjekta vezuje članstvo u privrednoj komori, što je jedan vid ograničenja slobode preduzetništva, a koji je suprotan odredbi člana 83. stav 2. Ustava.

Prvom inicijativom se osporavaju odredbe člana 10. st. 1, 2. i 3, stava 4. „u delu koji se odnosi na zadruge“ i stava 6. Zakona. Osporenim odredbama Zakona je propisano: da su članovi Privredne komore Srbije, u skladu sa tim zakonom, svi privredni subjekti koji obavljaju registrovanu privrednu delatnost na teritoriji Republike Srbije (stav 1.); da pravna lica iz stava 1. ovog člana postaju članovi Privredne komore Srbije upisom u Registar privrednih subjekata, u skladu sa posebnim zakonom kojim se uređuje postupak registracije (stav 2.); da su fizička lica iz stava 1. ovog člana članovi Privredne komore Srbije preko opštih udruženja preduzetnika, a da su opšta udruženja preduzetnika kolektivni članovi

Privredne komore Srbije (stav 3.); da su zadruge kolektivni članovi Privredne komore Srbije preko zadružnih saveza (osporeni deo stava 4.); da su članovi Privredne komore Srbije koji imaju sedišta, odnosno koji obavljaju delatnost na teritoriji autonomnih pokrajina, u skladu sa ovim zakonom, istovremeno i članovi privrednih komora autonomnih pokrajina (stav 6.). Inicijator smatra da su osporene odredbe Zakona nesaglasne sa zajemčenom slobodom udruživanja iz člana 55. stav 1. Ustava, jer, po mišljenju inicijatora, Ustav, proklamujući slobodu udruživanja, jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja, kao i pravo da se ostane izvan svakog udruženja. Pozivajući se na odredbu člana 2. Zakona kojom se određuje pojam privredne komore, inicijator navodi da Zakon proklamuje zajednički interes kao bitan element udruživanja u privrednu komoru, iz čega zaključuje da bi „bilo logično da učlanjenje nije obavezno već interesno, dakle kako i sam Ustav propisuje, dobrovoljno”.

Sadržina druge inicijative, kojom se osporava samo odredba stava 1. člana 10. Zakona, identična je sadržini predloga ovlašćenih predlagača.

Trećom inicijativom formalno su osporene u celini odredbe čl. 10. i 33. Zakona. Međutim, iz navoda inicijative proizlazi da inicijator zapravo osporava samo odredbe stava 1. člana 10. i stava 2. člana 33. Zakona. Odredba stava 1. člana 10. Zakona osporava se sa stanovišta saglasnosti sa slobodom udruživanja zajemčenom članom 55. stav 1. Ustava, odnosno garantovanim članom 11. Evropske konvencije, pri čemu su razlozi osporavanja istovetni razlozima navedenim u ostalim inicijativama i predlogu. Osim toga, ovaj inicijator smatra da je osporena odredba nesaglasna i sa osnovnim načelima ekonomskog uređenja u Republici Srbiji iz člana 82. stav 1. Ustava i sa ustavnim principom slobode preduzetništva iz člana 83. Ustava. U prilog svojih tvrdnji inicijator navodi član 52. tačku 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Srbije (koji slobodu poslovnog nastanjanja definiše, za državljane, kao pravo da započnu privredne delatnosti kao samozaposlena lica i pravo da osnuju preduzeća nad kojima imaju efektivnu kontrolu, a za privredna društva, kao pravo započinjanja privrednih delatnosti osnivanjem društava kćeri i ogranaka), kao i „Direktivu 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 12. decembra 2006. godine o uslugama na unutrašnjem tržištu”. Od Ustavnog suda je traženo samo utvrđivanje nesaglasnosti ove odredbe Zakona sa Ustavom. U odnosu na osporenu odredbu člana 33. stav 2. Zakona, inicijator smatra da članarina koju plaćaju članovi Privredne komore Srbije „predstavlja javnu dažbinu”, te se na nju moraju primeniti odredbe člana 91. Ustava. Po mišljenju inicijatora, osporena odredba nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 91. Ustava, jer se članarina uvodi odlukom Skupštine Privredne komore Srbije, a ne zakonom, kao ni sa stavom 2. istog člana, pošto „Privredna komora za osnovicu za obračun obavezne članarine uzima bruto zarade zaposlenih, na bazi kojih utvrđuje visinu stope”.

Četvrtom inicijativom se takođe osporavaju odredbe člana 10. stav 1. i člana 33. Zakona. Nakon što je citirao odredbe člana 51. stav 1, člana 82. stav 1. i člana 83. Ustava, inicijator zaključuje da u samostalnost privrednih subjekata spada i

njihovo odlučivanje da stupe u neko udruženje ili ostanu van njega, te je „zakonsko nametanje članstva privrednog subjekta u Privrednoj komori protivno gore citiranim odredbama Ustava“, a pored toga „obavezno udruživanje privrednih subjekata i plaćanje članarine ograničava slobodu preduzetništva“.

Petom inicijativom osporene su odredbe člana 10. Zakona, i to sa stanovišta njihove saglasnosti sa odredbama čl. 82. i 83. Ustava, jer je, prema shvatanju ovog inicijatora, „jasno da ustavna garancija slobode preduzetništva u stvari podrazumeva slobodu organizovanja i delovanja privrednih subjekata, što dalje znači da Ustav daje slobodu privrednim subjektima da se sami organizuju i eventualno udružuju, odnosno da ostanu van udruženja i komora ukoliko to žele, naravno sve u skladu sa zakonom.“

Podnetim predlogom i inicijativama predloženo je i da se obustave od izvršenja pojedinačni akti i radnje preduzeti na osnovu osporenog člana 10. Zakona.

II

U sprovedenom postupku, Ustavni sud je utvrdio da je Zakon o privrednim komorama („Službeni glasnik RS“, broj 112/15), Narodna skupština donela 29. decembra 2015. godine i da je Zakon stupio na snagu 7. januara 2016. godine, osim odredaba čl. 10. i 33. Zakona, za koje je određeno da stupaju na snagu 1. januara 2017. godine.

Osporenim odredbama člana 10. Zakona propisano je: da su članovi Privredne komore Srbije, u skladu sa ovim zakonom, svi privredni subjekti koji obavljaju registrovanu poslovnu delatnost na teritoriji Republike Srbije (stav 1.); da pravna lica iz stava 1. ovog člana postaju članovi Privredne komore Srbije upisom u Registar privrednih subjekata, u skladu sa posebnim zakonom, kojim se uređuje postupak registracije (stav 2.); da su fizička lica iz stava 1. ovog člana članovi Privredne komore Srbije preko opštih udruženja preduzetnika, kao i da su opšta udruženja preduzetnika kolektivni članovi Privredne komore Srbije (stav 3.); da su zadruge kolektivni članovi Privredne komore Srbije preko zadružnih saveza (prva rečenica stava 4.); da su članovi Privredne komore Srbije, koji imaju sedište, odnosno koji obavljaju delatnost na teritoriji autonomnih pokrajina, u skladu sa ovim zakonom, istovremeno i članovi privrednih komora autonomnih pokrajina (stav 6.).

Osporenim odredbom člana 33. stav 2. Zakona određeno je da visinu jedinstvene članarine, osnovicu i stopu za obračun, način i rokove plaćanja članarine, utvrđuje odlukom Skupština Privredne komore Srbije, uz konsultacije sa privrednim komorama autonomnih pokrajina, vodeći računa o ekonomskoj snazi članova i ravnomernosti regionalnog razvoja, uz primenu principa solidarnosti među članovima i poštovanje načela racionalnosti i ekonomičnosti u poslovanju Privredne komore Srbije.

Ustavni sud nalazi da prilikom ocene osnovanosti navoda podnetog predloga i inicijativa treba imati u vidu i odredbe osporenog Zakona kojima je propisano: da su privredne komore interesne, poslovno-stručne i neprofitne organizacije

privrednih subjekata koje povezuje zajednički poslovni interes, u cilju usklađivanja i zastupanja interesa članova i podsticanja privrednih aktivnosti (član 2.); da Privredna komora Srbije može, vodeći računa o ukupnom razvoju, zajedničkim i međusobno usklađenim ciljevima i jedinstvenim interesima privrede, obrazovati regionalne privredne komore i za područje više opština čije teritorije pripadaju različitim upravnim okruzima (član 4. stav 6.); da Privredna komora Srbije, pored toga što usaglašava, formuliše, zastupa i štiti interese svojih članova pred nadležnim državnim organima i institucijama u uređenju privrednog sistema i definisanju mera ekonomske politike, obavlja, pored ostalog, i sledeće poslove – pokreće inicijative za donošenje zakona i drugih propisa od značaja za privredu, kao i mera ekonomske politike, formuliše i obrazlaže stavove privrede na nacрте zakona i drugih propisa od značaja za privredu, vrši određena javna ovlašćenja koja su joj poverena međunarodnim ugovorima i posebnim zakonima, pruža podršku privredi u ispunjavanju obaveza koje proizlaze iz procesa pristupanja Evropskoj Uniji i harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa propisima Evropske Unije, uspostavlja i unapređuje ekonomsku saradnju privrede sa inostranstvom, vrši promociju privrednih potencijala i privlačenje stranih investicija, sprovodi aktivnosti na unapređenju konkurentnosti privrede u celini, podstiče istraživanje, inovacije i razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti i savremenim naučno-tehnološkim dostignućima, pruža podršku razvoju tehnološke infrastrukture privrede i informacionog društva, podržava razvoj ekološke svesti u privredi i usaglašavanje privrednih i društvenih interesa u oblasti ekologije, unapređuje razvoj preduzetništva (član 12. stav 1. tač. 1), 2), 3), 4), 6), 7), 8), 9), 10), 11) i 12)); da potvrde, uverenja i druge isprave koje Privredna komora Srbije izdaje u vršenju javnih ovlašćenja imaju svojstvo javnih isprava (član 12. stav 2.); da Privredna komora Srbije organizuje vršenje javnih ovlašćenja iz st. 1. i 2. ovog člana, na način koji je u najboljem interesu njenih članova (član 12. stav 3.). Takođe, odredbama čl. 14. i 15. Zakona, kojima su određeni osnovni poslovi regionalnih privrednih komora i privredne komore glavnog grada, odnosno privrednih komora autonomnih pokrajina, predviđen je niz poslova koji se odnose na ukupan razvoj i unapređenje privrede upravnog okruga, glavnog grada, autonomne pokrajine i Republike Srbije. Konačno, Ustavni sud smatra da prilikom razmatranja pravne prirode privredne komore kao udruženja treba imati u vidu i odredbe člana 31. Zakona kojima se pri Privrednoj komori Srbije obrazuje Arbitraža Privredne komore Srbije, da Arbitraža Privredne komore Srbije odlučuje, miri i posreduje kada je njena nadležnost ugovorena u privrednim sporovima između domaćih i/ili stranih privrednih subjekata, da je Arbitraža Privredne komore Srbije nezavisna i samostalna u svom radu i da je odluka Arbitraže Privredne komore Srbije konačna i izvršna (st. 1. do 4.).

Odredbama Ustava, u odnosu na koje je traženo utvrđivanje neustavnosti osporenih odredaba Zakona, je utvrđeno: 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. stav 3.); da

se jemči sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja (član 55. stav 1.); da ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine (član 82. stav 1.); da je preduzetništvo slobodno i da se može ograničiti zakonom radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava i radi bezbednosti ljudi (član 83.); da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina opšta i zasniva se na ekonomskoj moći obveznika (član 91. stav 2.).

Odredbom člana 11. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 9/03, 5/05 i 7/05 i „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 12/10 i 10/15) svakome je garantovano pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i pristupi mu radi zaštite svojih interesa.

III

Ispitujući osnovanost navoda podnetog predloga i inicijativa koji se odnose na neustavnost i nesaglasnost sa potvrđenim međunarodnim ugovorom osporene odredbe člana 10. stav 1. Zakona, Ustavni sud nalazi da je osnovno ustavnopravno pitanje koje u ovom ustavnosudskom postupku treba raspraviti – pitanje da li je privredna komora oblik udruživanja javnopravnog ili privatnopravnog karaktera.

Razmatrajući navedeno pitanje Ustavni sud je pošao od sledećeg:

Privredne komore su osnovane Zakonom o privrednim komorama, dok se udruženja, saglasno odredbi člana 11. stav 1. Zakona o udruženjima („Službeni glasnik RS”, br. 51/09, 99/11 – dr. zakon i 44/18 – dr. zakon), kojim se uređuje način ostvarivanja slobode udruživanja iz člana 55. Ustava, osnivaju usvajanjem osnivačkog akta i statuta i izborom lica ovlašćenog za zastupanje, na osnivačkoj skupštini udruženja. Na način koji je predviđen Zakonom o udruženjima osnivaju se, prema članu 10. Zakona o političkim strankama („Službeni glasnik RS”, br. 36/09 i 61/15 Odluka US), političke stranke, kao i sportska udruženja – prema članu 39. stav 1. Zakona o sportu („Službeni glasnik RS”, broj 10/16). Takođe, članom 215. Zakona o radu („Službeni glasnik RS”, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Odluka US, 113/17 i 95/18 – autentično tumačenje) predviđeno je da sindikat može da se osnuje u skladu sa opštim aktom sindikata. Nasuprot navedenom, advokatske komore, javnobeležnička komora, komora javnih izvršitelja, komore zdravstvenih radnika, veterinarska komora, osnovane su, kao i privredne komore, odgovarajućim zakonima.

Zakonom o privrednim komorama određeno je da Privredna komora Srbije vrši određena javna ovlašćenja koja su joj poverena posebnim zakonima (član 12. stav 1. tačka 4)). Ustavni sud ukazuje na to da su pojedina javna ovlašćenja poverena i svim prethodno navedenim komorama koje su osnovane

odgovarajućim zakonima, dok to nije slučaj sa udruženjima, političkim strankama ili sindikalnim organizacijama. U odnosu na vršenje određenih javnih ovlašćenja, Sud ukazuje na ustavnopravno neprihvatljivo shvatanje predlagača/inicijatora da se „javna ovlašćenja svakako zakonom mogu dodeliti određenom subjektu, ali bi i ovde pravno relevantno bilo pitanje da li su navedena ovlašćenja imanentna određenom subjektu ili mu se dodeljuju, poveravaju”. Naime, u Petom delu Ustava, koji se odnosi na uređenje vlasti u Republici Srbiji, u okviru odredaba o državnoj upravi, kao delu izvršne vlasti, odredbama člana 137. st. od 1. do 3. je utvrđeno da se u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, da se pojedina javna ovlašćenja zakonom mogu poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima, kao i da se javna ovlašćenja zakonom mogu poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. U smislu navedenih ustavnih odredaba, Zakonom o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – dr. zakon i 47/18), u članu 1. stav 1. je određeno da je državna uprava deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije (u daljem tekstu: poslovi državne uprave), a u članu 4. – da se pojedini poslovi državne uprave zakonom mogu poveriti autonomnim pokrajinama, opštinama, gradovima i gradu Beogradu, javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama (u daljem tekstu: imaoci javnih ovlašćenja). Saglasno odredbi člana 51. stav 1. istog zakona, pri vršenju poverenih poslova državne uprave imaoci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave. Dakle, ne postoje javna ovlašćenja koja su „imanentna određenom subjektu”, pošto imati javno ovlašćenje za vršenje određenog posla znači vršiti deo izvršne vlasti umesto organa državne uprave, što dalje znači da ustavnopravno nije moguće postojanje bilo kog subjekta koji vrši neko javno ovlašćenje a da mu ono prethodno nije zakonom povereno.

Budući da se u zahtevima za utvrđivanje neustavnosti osporene odredbe Zakona posebno ističe da je za „javnopravnost” određenog udruženja potrebno da bude ispunjen i treći uslov – „da udruženje nema za osnovni cilj promovisanje privatnog interesa svojih članova, već zaštitu javnog interesa”, Ustavni sud je analizirao odredbe Zakona i sa stanovišta ovog navoda. Nesporno je da su članom 2. Zakona privredne komore definisane kao interesne, poslovno-stručne i neprofitne organizacije privrednih subjekata koje povezuje zajednički poslovni interes, ali cilj tog povezivanja, kako je izričito predviđeno, nije samo usklađivanje i zastupanje interesa članova privredne komore, već i podsticanje privrednih aktivnosti. Prethodno citirane odredbe člana 12. stav 1. tač. 2), 3), 4), 6), 7), 8), 9), 10), 11) i 12) osporenog Zakona, prema kojima su osnovni poslovi Privredne komore Srbije i pokretanje inicijativa za donošenje zakona i drugih propisa od značaja za privredu, pokretanje inicijativa za donošenje mera

ekonomske politike, formulisanje i obrazlaganje stavova privrede na nacrtu zakona i drugih propisa od značaja za privredu, pružanje podrške u ispunjavanju obaveza koje proizlaze iz procesa pristupanja Evropskoj Uniji i harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa propisima Evropske Unije, uspostavljanje i unapređivanje ekonomske saradnje privrede sa inostranstvom, promocija privrednih potencijala, privlačenje stranih investicija, sprovođenje aktivnosti na unapređenju konkurentnosti privrede u celini, podsticanje istraživanja, inovacija i razvoja ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti i savremenim naučno-tehnološkim dostignućima, podrška razvoju tehnološke infrastrukture privrede, podrška razvoju informacionog društva, podrška razvoju ekološke svesti u privredi i usaglašavanju privrednih i društvenih interesa u oblasti ekologije, kao i unapređenje razvoja preduzetništva, po oceni Ustavnog suda, osnovano upućuju na zaključak da ukupni ciljevi osnivanja privrednih komora značajno prevazilaze „privatne” interese samih članova privredne komore. Iznetu ocenu Ustavnog suda dodatno potvrđuju i osnovni poslovi regionalnih privrednih komora, privredne komore glavnog grada i pokrajinskih privrednih komora, određeni odredbama čl. 14. i 15. Zakona. Primera radi, osporeni Zakon kao osnovne poslove privredne komore autonomne pokrajine predviđa, između ostalog, saradnju privredne komore sa organima autonomne pokrajine na definisanju i realizovanju razvojnih projekata autonomne pokrajine, te pokretanje inicijativa pred organima autonomne pokrajine za uređenje pitanja u oblastima prostornog planiranja i razvoja, poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanje puteva (član 15. tač. 2) i 3)).

Konačno, Ustavni sud ističe da je članom 31. Zakona obrazovana Arbitraža Privredne komore Srbije koja, u svim slučajevima kada je ugovorena njena nadležnost, odlučuje u privrednim sporovima, kako između domaćih, tako i između domaćih i stranih privrednih subjekata, donoseći konačne i izvršne odluke.

Na osnovu sva tri prethodno analizirana kriterijuma, Ustavni sud je ocenio da privredne komore u pravnom poretku Republike Srbije ne predstavljaju udruženja privatnopravnog, već javnopravnog karaktera. Stoga je Ustavni sud utvrdio da privredne komore ne predstavljaju udruženja iz člana 55. stav 1. Ustava, iz čega sledi da privredni subjekti koji obavljaju registrovanu poslovnu delatnost na teritoriji Republike Srbije ne uživaju ustavnu zaštitu tzv. prava na negativnu slobodu udruživanja, odnosno prava da se ne bude član udruženja. Ustavni sud podseća da je istovetan pravni stav izneo i u Rešenju IU-94/2006 od 22. decembra 2010. godine, kojim nisu prihvaćene inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti odredaba čl. 8. i 9. Zakona o privrednim komorama („Službeni glasnik RS”, br. 65/01 i 36/09), kojima je bilo propisano obavezno članstvo privrednih subjekata u privrednoj komori.

Sud je imao u vidu i navod iz predloga/inicijative da Ustav jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan

svakog udruženja, što, po mišljenju predlagača, znači da je Ustavom utvrđen veći stepen garancija prava na negativno udruživanje od onog koji je garantovan Evropskom konvencijom, jer je Ustav jasno precizirao pravo da se ostane van svakog oblika udruživanja. Ustavni sud smatra da je izneti navod kontradiktoran ostalim navodima predlagača, odnosno inicijatora. Ovo iz razloga što se odredbe Ustava moraju jednako odnositi ili ne odnositi na sva udruženja koja imaju istu pravnu prirodu. Kako ni za predlagače i inicijatora nije sporno da udruženja (komore) advokata, lekara ili javnih beležnika (notara) imaju javnopravnu prirodu, te da se zakonom propisano obavezno članstvo u ovim udruženjima ne može smatrati kršenjem ustavnog prava da se ostane izvan svakog udruženja, onda se, saglasno odredbi člana 21. stav 1. Ustava, obavezno članstvo i u drugim udruženjima javnopravnog karaktera ne može smatrati povredom člana 55. stav 1. Ustava. U suprotnom, ukoliko bi pravo da se ostane izvan udruženja bilo tumačeno kao pravo da se ostane izvan bilo kog (svakog) udruženja, kako to tvrde predlagač i inicijator, to bi moralo da znači da se dovodi u pitanje i postojanje ustavnog osnova za propisivanje obaveznog članstva u drugim udruženjima javnopravne prirode.

Ustavni sud dodatno napominje da je uvidom u uporednu ustavnosudsku praksu utvrdio da je Savezni ustavni sud Nemačke 12. jula 2017. godine doneo Odluku 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, kojom je odbio ustavne tužbe dva člana Industrijske i trgovinske komore koji su tvrdili da obavezno članstvo u Komori i posledična obaveza plaćanja doprinosa (članarine), nisu u skladu sa Osnovnim zakonom (Ustavom), i to članom 9.1. Osnovnog zakona kojim je predviđena sloboda udruživanja ili bar opštim pravom na slobodan razvoj iz člana 2.1. Osnovnog zakona. Savezni ustavni sud Nemačke je utvrdio da obavezni doprinos (članarina) povezan sa obaveznim članstvom u Industrijskoj i trgovinskoj komori nije ustavnopravno neprihvatljiv. U Odluci je, između ostalog, navedeno da je uključivanje privatnih aktera (privrednih subjekata) u komore putem obaveznog članstva ustavnopravno opravdano, jer dužnosti koje su određene u članu 1. Zakona odražavaju kombinaciju zastupanja interesa, promocije i administrativnih zadataka, a Savezni ustavni sud je više puta prepoznao da ovo predstavlja legitimnu svrhu obaveznog članstva.

Na osnovu izloženog, Ustavni sud je utvrdio da navodi o nesaglasnosti osporene odredbe člana 10. stav 1. Zakona sa odredbom člana 55. stav 1. Ustava nisu osnovani, odnosno da se navodima koji su izneti u inicijativama ne potkrepljuje tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti.

Vezano za navode o nesaglasnosti osporene odredbe Zakona sa članom 11. Evropske konvencije i sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, a time i sa odredbom člana 18. stav 3. Ustava, Ustavni sud je, razmatrajući razloge osporavanja ove odredbe, pošao od toga da je Evropski sud za ljudska prava stao na stanovište da član 11. Evropske konvencije treba tumačiti na način koji podrazumeva i zaštitu „negativne“ slobode udruživanja, ali da se pravo da se ne bude član udruženja ne odnosi na javnopravna udruženja, te se u svakom konkretnom slučaju ispituje da li se radi o javnopravnom udruženju ili ne. U tom

smislu, Ustavni sud je analizirao svaku od odluka Evropskog suda za ljudska prava na koju se u predlogu/inicijativi ukazuje i utvrdio sledeće:

Presuda u predmetu *Sigurdur A. Sigurjónsson protiv Islanda*, broj 16130/90, od 30. juna 1993. godine, doneta je u predmetu koji se odnosio na obavezu vozača taksija, propisanu zakonom, da bude član posebne organizacije taksi vozača (*Frami*). Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je u pitanju privatnopravna organizacija koja se smatra udruženjem u smislu člana 11. Evropske konvencije, te da zakonsko propisivanje obaveznog članstva u ovoj organizaciji jeste služilo legitimnom cilju, ali da konkretno mešanje u slobodu udruživanja nije bilo neophodno u demokratskom društvu i da, posebno, mere koje su bile propisane u slučaju kršenja obaveze članstva – oduzimanje dozvole vozaču taksija, nisu bile srazmerne legitimnom cilju, zbog čega je posledično povređen član 11. Evropske konvencije.

Presuda Velikog veća *Gustafsson protiv Švedske*, broj 15573/89, od 25. aprila 1996. godine, doneta je u predmetu koji se odnosio na odsustvo zaštite od strane države podnosioca predstavke, vlasnika restorana, protiv zakonitog štrajka čiji je cilj bio da ga prinudi da pristupi udruženju poslodavaca čime bi ga automatski obavezivao kolektivni ugovor, ili da potpiše ugovor koji zamenjuje kolektivni ugovor. Sud je utvrdio da su mere koje je sindikat preduzeo u određenom stepenu uticale na slobodu udruživanja podnosioca predstavke, zbog čega je predstavka proglašena dopuštenom. Međutim, sud je zaključio da član 11. Evropske konvencije nije povređen jer podnosilac nije potkrepio svoje navode o tome da su uslovi zaposlenja kod njega povoljniji od uslova koji se zahtevaju kolektivnim ugovorom, a s obzirom na posebnu ulogu i značaj kolektivnih ugovora u regulisanju radnih odnosa u Švedskoj, ocenjeno je da nema razloga za sumnju da su radnje sindikata služile legitimnim interesima.

Presuda Velikog veća *Chassagnou i drugi protiv Francuske*, br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, od 29. aprila 1999. godine, doneta je u predmetu koji se odnosio na obavezno članstvo u lovačkim udruženjima. Sud je utvrdio povredu člana 11. Evropske konvencije, jer je ocenio da prisiliti osobu zakonom da se priključi lovačkom udruženju, te obavezati ga da po osnovu članstva u tom udruženju prenese svoja prava na imovini tako da udruženje može ostvariti ciljeve koje on ne odobrava, ide dalje od onoga što je neophodno da bi se osiguralo pravično uravnoteženje suprotstavljenih interesa, zbog čega se ne može smatrati srazmernim cilju kome se teži – potreba zaštite prava i sloboda drugih da uživaju demokratsko učešće u lovu (što su bili argumenti koje je iznela tužena Država).

Presuda Velikog veća *Sorensen i Rasmussen protiv Danske*, br. 52562/99 i 52620/99, od 11. januara 2006. godine, doneta je u predmetu koji se odnosio na obavezu pridruživanja sindikatu kao uslov za zaposlenje.

Odluka Evropskog suda za ljudska prava *O.V.R. protiv Rusije*, broj 44319/98, od 3. aprila 2001. godine, doneta je u predmetu koji se odnosio na obavezno članstvo u udruženju notara, a što je zakonski uslov da bi se otpočelo sa

privatnom notarskom praksom. Sud je predstavku podnositeljke proglasio nedopuštenom *ratione materiae*, smatrajući da se notarske komore ne mogu smatrati udruženjima u smislu člana 11. Evropske konvencije.

Predmet *M.A. protiv Španije* ne postoji u bazi podataka Evropskog suda za ljudska prava, te Ustavni sud pretpostavlja da su podnosioci mislili na odluku nekadašnje Evropske komisije za ljudska prava *M.A. protiv Švedske*, od 14. januara 1998. godine, kojom je predstavka broj 32721/96 proglašena nedopuštenom zbog toga što je zaključeno da su švedski univerziteti institucije javnog prava.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava *Barthold protiv Nemačke*, broj 8734/79, od 25. marta 1985. godine, doneta je u predmetu u kome je podnosilac predstavke, pored ostalog, smatrao da zakonska obaveza da bude član Veća veterinarskih hirurga nije saglasna sa slobodom udruživanja, Evropski sud je predstavku u ovom delu odbacio.

Iz navedenog sledi da se nijedna presuda, odnosno odluka na koju se ukazuje u predlogu/inicijativi ne odnosi na pravnu prirodu privredne komore kao oblika udruživanja, te se označena praksa Evropskog suda za ljudska prava i ranije postojeće Evropske komisije za ljudska prava ne može smatrati argumentom za tvrdnju da je osporena odredba Zakona nesaglasna sa članom 11. Evropske konvencije, kao ni sa načelom neposredne primene zajemčenih prava iz člana 18. stav 3. Ustava.

Na osnovu svega izloženog Ustavni sud je utvrdio da nisu osnovani navodi o nesaglasnosti osporene odredbe člana 10. stav 1. Zakona sa članom 11. Evropske konvencije i sa praksom i stavovima Evropskog suda za ljudska prava koji se tiču garantovane slobode udruživanja, te time ni navodi o nesaglasnosti osporene zakonske norme sa članom 18. stav 3. Ustava, odnosno da se navodima inicijative koja je sadržinski identična predlogu ne potkrepljuje tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka za traženu ocenu ustavnosti.

Vezano za navode predloga i većeg broja inicijativa da je osporena odredba Zakona nesaglasna sa ustavnim principom slobode preduzetništva iz člana 83. Ustava, jer obavezno članstvo u privrednoj komori predstavlja ograničenje slobode preduzetništva, Ustavni sud nalazi da su ovi navodi očigledno neosnovani. Ovo iz razloga što iz odredaba člana 10. osporenog Zakona nesporno sledi da privredni subjekti (pravna i fizička lica) za obavljanje određene privredne delatnosti treba da ispune uslove propisane odgovarajućim posebnim zakonom i da se upišu u zakonom predviđeni registar, a da svojstvo člana privredne komore stižu tek nakon upisa u registar. Pošto je članstvo u privrednoj komori posledica, a ne uslov za obavljanje određene privredne delatnosti, to se osporena odredba Zakona ne može smatrati ograničenjem slobode preduzetništva. Stoga je Ustavni sud utvrdio da je i u ovom delu predlog neosnovan, a inicijative neprihvatljive.

Povodom navoda sadržanih u dve inicijative da odredba člana 10. stav 1. Zakona nije saglasna sa jednim od osnovnih načela ekonomskog uređenja u Republici Srbiji iz člana 82. Ustava, jer, prema jednom inicijatoru, nije u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji o pridruživanju Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, kao ni sa „Direktivom 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 12. decembra 2006. godine o uslugama na unutrašnjem tržištu“, a prema drugom inicijatoru, jer „Ustav daje slobodu privrednim subjektima da se sami organizuju i eventualno udružuju“, Ustavni sud je utvrdio da podnete inicijative u ovom delu ne ispunjavaju pretpostavke da se po njima postupi, zato što se osporena odredba ne može dovesti u ustavnopravnu vezu sa navodima inicijatora. Stoga je u ovom delu Sud inicijative odbacio.

Polazeći od prethodno detaljno obrazloženih razloga, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 45. tačka 14) Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br. 109/07, 99/11, 18/13 – Odluka US, 40/15 – dr. zakon i 103/15), odbio predlog za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom osporene odredbe člana 10. stav 1. Zakona o privremenim komorama, odlučujući kao u tački 1. izreke. Iz navedenih razloga, Sud je našao da su pojedine od podnetih inicijativa neprihvatljive, jer iznetim razlozima osporavanja nisu potkrepljene tvrdnje da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom osporene odredbe Zakona, pa je te inicijative odbacio, saglasno odredbi člana 53. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, dok je preostale inicijative odbacio saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 7) istog zakona, rešavajući kao u tački 2. izreke.

IV

Povodom navoda jednog od inicijatora kojima se osporavaju, pored odredbe stava 1. člana 10. Zakona i odredbe st. 2, 3, 4. i 6. istog člana Zakona, Ustavni sud konstatuje da inicijator razloge osporavanja označenih zakonskih odredaba zasniva na osporavanju ustavnosti obaveznog članstva u privrednoj komori, te je, u tački 2. izreke, i ovu inicijativu odbacio, saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 7) Zakona o Ustavnom sudu.

V

Dva inicijatora su osporila odredbu člana 33. stav 2. Zakona o privrednim komorama, kojom je propisano da visinu jedinstvene članarine, osnovicu i stopu za obračun, način i rokove plaćanja članarine, utvrđuje odlukom Skupština Privredne komore Srbije, uz konsultacije sa privrednim komorama autonomnih pokrajina, vodeći računa o ekonomskoj snazi članova i ravnomernosti regionalnog razvoja, uz primenu principa solidarnosti među članovima i poštovanje načela racionalnosti i ekonomičnosti u poslovanju Privredne komore Srbije.

U jednoj od ovih inicijativa se navodi da članarina koju plaćaju članovi privredne komore predstavlja javnu dažbinu, te da osporena odredba Zakona nije u

saglasnosti sa članom 91. stav 1. Ustava, kojom je utvrđeno da se sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju iz poreza i drugih prihoda utvrđenih zakonom, zato što se članarina uvodi odlukom Skupštine Privredne komore Srbije, a ne zakonom, kao i da osporena odredba nije u skladu ni sa stavom 2. člana 91. Ustava, kojom je utvrđeno da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina opšta i da se zasniva na ekonomskoj moći obveznika. Ispitujući pretpostavke za postupanje po podnetoj inicijativi, Ustavni sud konstatuje da se osporena odredba Zakona ne može dovesti u vezu sa odredbama Ustava u odnosu na koje se traži intervencija Ustavnog suda. Ovo iz razloga što je plaćanje članarine obaveza koja, po prirodi stvari, proizlazi iz članstva u udruženju, bez obzira na to da li se radi o privatnopravnom ili javnopravnom udruženju, budući da članarina predstavlja jedan od izvora sredstava za finansiranje rada udruženja, a kako je, u konkretnom slučaju, i predviđeno odredbom stava 1. istog člana 33. Zakona. Dakle, niti se članarinom koju plaćaju članovi udruženja finansiraju nadležnosti Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, niti se članarina po svojoj pravnoj prirodi može smatrati dažbinom u smislu člana 91. Ustava. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je podnetu inicijativu odbacio kao očigledno neosnovanu, saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 5) Zakona o Ustavnom sudu.

U odnosu na drugu inicijativu, Ustavni sud je konstatovao da inicijator svoje navode o neustavnosti osporene odredbe Zakona zasniva na shvatanju da je obavezno članstvo u privrednoj komori nesaglasno sa Ustavom, pa je zbog toga neustavna i obaveza plaćanja članarine. S obzirom na razloge kojima je Ustavni sud detaljno obrazložio zbog čega obavezno članstvo u privrednoj komori nije u suprotnosti sa Ustavom, to nema ustavnopravnih razloga ni za tvrdnju da je članarina nesaglasna sa Ustavom. Stoga je Ustavni sud ovu inicijativu odbacio, saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 7) Zakona o Ustavnom sudu, pa je o navedenim inicijativama rešio tačkom 2. izreke.

VI

Ustavni sud je, u tački 3. izreke, odbacio zahteve predlagača i inicijatora za obustavu izvršenja pojedinačnih akata preduzetih na osnovu osporenih odredaba člana 10. Zakona, s obzirom na to da je u ovom ustavnosudskom sporu doneo konačnu odluku, saglasno odredbi člana 56. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu.

VII

Saglasno svemu iznetom, Ustavni sud je, na osnovu odredaba člana 42a stav 1. tačka 2), člana 45. tačka 14), člana 46. tač. 3) i 5) i člana 47. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu i člana 89. Poslovnika o radu Ustavnog suda („Službeni glasnik RS”, broj 103/13), doneo Odluku kao u izreci.

Broj IUz-249/2016

Predsednik Ustavnog suda,

Vesna Ilić Prelić, s.r.l.