



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУз-295/2013
13. 11. 2014. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, Катарина Манојловић Андрић, др Агнеш Картаг Одри, др Боса Ненадић, мр Милан Марковић, др Драгиша Б. Слијепчевић, Милан Станић, др Драган Стојановић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 23. октобра 2014. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да одредба члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС и 112/13-аутентично тумачење) није у сагласности са Уставом.
2. Утврђује се да Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС“, број 56/11) није у сагласности са Уставом.

Образложење

I

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 98/08, 53/10, 66/11-Одлука УС, 67/13-Одлука УС и 112/13-аутентично тумачење) и Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС“, број 56/11), Уставни суд је, на седници одржаној 5. јуна 2014. године, донео Решење IУз-295/2013, којим је покренуо поступак за оцену уставности одредбе члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 98/08, 53/10, 66/11- УС, 67/13- УС и 112/13-аутентично тумачење). Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

- 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, а тичу се заштите узбуњивача или да уреди поступак пружања помоћи тим лицима, имајући у виду да питања која се односе на тај поступак нису регулисана овим законом, већ оспореним Правилником;

заштите лица из ст. 1. и 2. овог члана Агенција му пружа неопходну помоћ, у складу са законом (став 3.); да Агенција штити анонимност лица из ст. 1. и 2. овог члана. (став 4.). Оспореном одредбом става 5. овог члана Закона прописано је да ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи лицу из ст. 1. и 2. овог члана доноси директор.

Поред наведених одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције, од значаја за разматрање овог уставносудског предмета су и одредбе Закона којима је утврђен положај Агенције, одређена њена надлежност и послови које обавља директор Агенције, а којима је прописано: да је Агенција самосталан и независан државни орган (члан 3. став 1.); да Агенција покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона, да поступа по пријавама државних службеника, односно запослених у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и запослених у државним органима и организацијама (члан 5. ал. 2. и 18.); да су органи Агенције Одбор и директор (члан 6.); да директор представља Агенцију, руководи радом, организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова Агенције, доноси одлуке о повреди овог закона и изриче мере, даје мишљења и упутства за спровођење овог закона, припрема годишњи извештај о раду Агенције, израђује предлог буџетских средстава за рад Агенције, доноси опште и појединачне акте, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у Агенцији, спроводи одлуке Одбора Агенције и врши друге послове одређене законом (члан 15.).

III

За оцену уставности оспорене одредбе члана 56. став 5. Закона, према оцени Уставног суда, од значаја су 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 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.).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/05 и 81/05) прописано је: да је јавна агенција организација која се оснива за развојне,

покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Наведена лица у побројаним органима и организацијама не могу да трпе штетне последице због подношења пријаве о постојању корупције, под следећим условима: 1) најпре, корупција коју лице пријављује може да буде везана само за онај орган у коме узбуњивач ради; 2) пријава мора бити поднета у доброј намери, што значи да „узбуњивање“ не сме бити злоупотребљено и 3) узбуњивач мора оправдано да верује да корупција постоји у органу у коме ради. У циљу заштите ових лица, одредбама члана 56. ст. 3. и 4. Закона је прописано да Агенција штити анонимност ових лица, као и да им пружа неопходну помоћ, у складу са законом, при чему Уставни суд истиче да системски закон о пружању заштите узбуњивача још увек није донет, али да је Влада утврдила предлог овог закона и доставила га Народној скупштини на разматрање 3. октобра 2014. године.

Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да су одредбама члана 56. ст. 1. до 4. 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. Из наведеног следи да поступак пружања заштите овим лицима није уређен чланом 56. Закона, којим је регулисана заштита подносилаца пријаве и других лица, али ни другим одредбама Закона.

V

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.

Поводом наведеног, Уставни суд најпре указује да овлашћење дато законом директору Агенције да поједина питања уређена законом ближе уреди својим подзаконским актом само по себи уставноправно није спорно. Ово из разлога што и Агенција за борбу против корупције, сагласно одредби члана 137. став 3. Устава, у остваривању регулаторне функције, може доносити прописе за извршавање закона, под условима и на начин прописан законом, као и да је, сагласно члану 15. Закона, директор Агенције надлежан за доношење општих аката, који по својој природи, називу и садржини треба да одговарају прописима који се доносе у извршавању закона. Из наведених системских решења произлази да је директор Агенције, овлашћен за доношење прописа, али само у границама надлежности Агенције, односно да директор Агенције може да доноси прописе за извршавање закона, када је за то изричито овлашћен законом, као и да ти прописи морају бити у сагласности са законом. Овакав положај доносиоца подзаконских прописа произлази из уставног начела поделе власти из члана 4. став 2. и члана 195. став 1. Устава, којим је утврђено да сви подзаконски општи акти Републике Србије, морају бити сагласни закону. Поред наведеног, Уставни суд указује да је Народна скупштина, у складу са одредбама члана 98. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, као носилац законодавне власти, једина овлашћена да доноси законе из надлежности Републике Србије. Како је одредбом члана 97. тачка 2. Устава утврђено да Република Србија уређује и

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 члана 56. став 5. 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.

На основу свега наведеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције није у сагласности са Уставом, како је одлучено у тачки 1. изреке.

VI

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС“, број 56/11), Уставни суд је у свом Решењу ПУз-295/2013 од 5. јуна 2014. године констатовао да је најпре неопходно извршити оцену уставности оспореног члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције, на основу кога је директор Агенције донео оспорени Правилник, јер је ово претходно питање од чијег решење непосредно зависи оцена уставности и законитости оспореног Правилника.

Како је Уставни суд утврдио да одредба члана 56. став 5. наведеног закона није у сагласности са Уставом, то је Суд спровео и поступак за оцену уставности и законитости оспореног Правилника.

У погледу оспоравања наведеног Правилника, у иницијативи се наводи да је директор Агенције на основу овог акта овлашћен да самостално утврђује које ће се лице прогласити узбуњивачем, а које не, и то без икаквих критеријума, што је према схватању иницијатора у супротности са основним уставним начелима владавине права и поделе власти из чл. 3. и 4. Устава, јер питања која се решавају овим правилником могу бити само утврђена Уставом или прописана законом, а не и подзаконским актом. Подносилац иницијативе сматра да је ово овлашћење директора Агенције у супротности и са начелом забране дискриминације из члана 21. ст. 1. и 3. Устава, јер се одредбама оспореног Правилника радници запослени код истог послодавца доводе у неравноправан положај. Наиме, према одредби члана 11. овог правилника, ако Агенција утврди да је пријава сумње на корупцију без основа, о томе обавештава узбуњивача, а не регулише питање његовог статуса, односно запослено лице које добије статус узбуњивача је радноправно заштићено, што подразумева заштиту и у случају повреде радне обавезе по уговору о раду и Закону о раду, тако да се применом овог правилника, према схватању иницијатора, искључује примена наведеног закона.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је, на основу одредаба чл. 33. и 34. Закона о Уставном суду, доставио директору Агенције за борбу против корупције иницијативу на одговор 30. октобра 2013. године. Директор Агенције доставио је свој одговор Уставном суду 28. новембра 2013. године.

У одговору се, поред осталог, наводи да је директор Агенције, поступајући у складу са овлашћењем из члана 56. став 5. Закона, донео

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.

Сагласно изнетом, Уставни суд је оценио да оспорени Правилник није у сагласности са Уставом утврђеним начелом поделе власти из члана 4. став 2. Устава и одредбама члана 97. тачка 2. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, којима је утврђена надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима, односно надлежност Народне скупштине да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије.

Како је Уставни суд утврдио да одредба члана 56. став 5. Закона, која представља правни основ за доношење оспореног Правилника, није у сагласности са Уставом, те да и оспорени Правилник, с обзиром на свој предмет и садржину није у сагласности са Уставом, то је Суд констатовао да је из наведених разлога беспредметно да се врши и оцена законитости таквог акта.

На основу свега наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорени Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је донео директор Агенције, није у сагласности са Уставом, како је одлучено у тачки 2. изреке.

VII

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 56. став 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који су наведени у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Весна Илић Прелић, с.р.



За тачност отправка:

[Handwritten signature]