

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије Татјана Ђуркић, Братислав Ђокић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), Снежана Марковић, Мирослав Николић, Сабахудин Тахировић, др Јован Ђирић, др Милан Шкулић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 18. априла 2019. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 10. став 1. Закона о привредним коморама („Службени гласник РС”, број 112/15).
2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 10. ст. 1, 2, 3, 4. и 6. и члана 33. став 2. Закона из тачке 1.
3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредаба члана 10. Закона из тачке 1.

Образложење

I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности појединих одредаба чл. 10. и 33. Закона о привредним коморама („Службени гласник РС”, број 112/15) (у даљем тексту: Закон). Такође, овлашћени број народних посланика поднео је предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 10. став 1. Закона, при чему је садржина предлога идентична садржини једне од поднетих иницијатива.

У предлогу се наводи да је оспорена одредба члана 10. став 1. Закона несагласна са начелом непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава, слободом удруживања која је зајемчена чланом 55. став 1. Устава и гарантована чланом 11. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), као и са слободом предузетништва из члана 83. Устава. Основно спорно питање на коме се темеље разлози предлагача је да ли је привредна комора јавноправно удружење, а што би, како се у предлогу наводи, „искључило право њених чланова на негативну слободу удруживања”, при чему се очигледно мислило на право привредног субјекта који обавља регистровану пословну делатност да не буде члан привредне коморе. Указујући на то да је Европски суд за људска права у својим одлукама стао на становиште да члан 11. Европске конвенције треба тумачити на начин који подразумева и заштиту негативне слободе удруживања, иако Европска конвенција не спомиње експлицитно право на негативну слободу удруживања, предлагачи наводе да се корпус слобода из члана 11. Европске конвенције не односи на јавноправна удружења попут лекарске, адвокатске и нотарске коморе, па самим тим у

принципу није заштићено право да се не буде члан ових јавноправних удружења, али указују на то да се јавноправност огледа у кумулативном испуњењу три услова: да је удружење основано јавноправним актом; да има јавна овлашћења; да нема за основни циљ промовисање приватног интереса својих чланова, већ заштиту јавног интереса. Према становишту предлагача, привредне коморе нису јавноправна удружења без обзира на то што су основане законом и што имају одређена јавноправна овлашћења „која су уз то поверена, а не иманентна“, јер је из одредбе члана 2. Закона „неспорно да су коморе установљене за заступање приватних интереса њихових чланова, а не јавног интереса“, као и из одредбе члана 12. став 3. Закона „којом се још експлицитније употпуњава теза о томе да код привредне коморе претежу приватноправни елементи“, пошто је наведеном одредбом прописано да Привредна комора Србије организује вршење јавних овлашћења на начин „који је у најбољем интересу њених чланова“. У прилог изнетог становишта у предлогу се позива на ставове које је Европски суд за људска права заузео приликом одлучивања у предметима *Sigurdur A. Sigurjónsson против Исланда*, *Gustafsson против Шведске*, *Chassagnou и други против Француске*, *Sorensen и Rasmussen против Данске*, *O.V.R. против Русије*, *M.A. против Шпаније*, *Barthold против Немашке*. Закључак предлагача је да би неоглашавање оспорене одредбе неуставном било у супротности са праксом Европског суда за људска права. Стога се предлогом тражи утврђивање несагласности оспорене одредбе Закона и са одредбом члана 18. став 3. Устава, којом је утврђено да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче сагласно, поред осталог, и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Оспоравање наведене законске одредбе у односу на слободу зајемчену одредбом члана 55. став 1. Устава образлаже се наводом да Устав јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења што, по мишљењу предлагача, значи да је Уставом утврђен већи степен гаранција права на негативно удруживање од оног који је гарантован Европском конвенцијом, јер је Устав јасно прецизирао право да се остане ван сваког облика удруживања, а из чега даље следи да чак и уколико обавезно чланство у привредној комори не би било несагласно са Европском конвенцијом, свакако је у супротности са Уставом. Коначно, везано за истицање несагласности оспорене одредбе са одредбама члана 83. Устава, у предлогу се наводи да је стицање статуса привредног субјекта гарантовано слободом предузетништва, да Закон аутоматски за стицање статуса привредног субјекта везује чланство у привредној комори, што је један вид ограничења слободе предузетништва, а који је супротан одредби члана 83. став 2. Устава.

Првом иницијативом се оспоравају одредбе члана 10. ст. 1, 2. и 3, става 4. „у делу који се односи на задруге“ и става 6. Закона. Оспореним одредбама Закона је прописано: да су чланови Привредне коморе Србије, у складу са тим законом, сви привредни субјекти који обављају регистровану привредну делатност на територији Републике Србије (став 1.); да правна лица из става

1. овог члана постају чланови Привредне коморе Србије уписом у Регистар привредних субјеката, у складу са посебним законом којим се уређује поступак регистрације (став 2.); да су физичка лица из става 1. овог члана чланови Привредне коморе Србије преко општинских удружења предузетника, а да су општа удружења предузетника колективни чланови Привредне коморе Србије (став 3.); да су задруге колективни чланови Привредне коморе Србије преко задружних савеза (оспорени део става 4.); да су чланови Привредне коморе Србије који имају седиште, односно који обављају делатност на територији аутономних покрајина, у складу са овим законом, истовремено и чланови привредних комора аутономних покрајина (став 6.). Иницијатор сматра да су оспорене одредбе Закона несагласне са зајемченом слободом удруживања из члана 55. став 1. Устава, јер, по мишљењу иницијатора, Устав, прокламујући слободу удруживања, јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, као и право да се остане изван сваког удружења. Позивајући се на одредбу члана 2. Закона којом се одређује појам привредне коморе, иницијатор наводи да Закон прокламује заједнички интерес као битан елемент удруживања у привредну комору, из чега закључује да би „било логично да учлањење није обавезно већ интересно, дакле како и сам Устав прописује, добровољно“.

Садржина друге иницијативе, којом се оспорава само одредба става 1. члана 10. Закона, идентична је садржини предлога овлашћених предлагача.

Трећом иницијативом формално су оспорене у целини одредбе чл. 10. и 33. Закона. Међутим, из навода иницијативе произлази да иницијатор заправо оспорава само одредбе става 1. члана 10. и става 2. члана 33. Закона. Одредба става 1. члана 10. Закона оспорава се са становишта сагласности са слободом удруживања зајемченом чланом 55. став 1. Устава, односно гарантованом чланом 11. Европске конвенције, при чему су разлози оспоравања истоветни разлозима наведеним у осталим иницијативама и предлогу. Осим тога, овај иницијатор сматра да је оспорена одредба несагласна и са основним начелима економског уређења у Републици Србији из члана 82. став 1. Устава и са уставним принципом слободе предузетништва из члана 83. Устава. У прилог својих тврдњи иницијатор наводи члан 52. тачку 4. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије (који слободу пословног настањивања дефинише, за држављане, као право да започну привредне делатности као samozапослена лица и право да оснују предузећа над којима имају ефективну контролу, а за привредна друштва, као право започињања привредних делатности оснивањем друштава кћери и огранака), као и „Директиву 2006/123/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о услугама на унутрашњем тржишту“. Од Уставног суда је тражено само утврђивање несагласности ове одредбе Закона са Уставом. У односу на оспорену одредбу члана 33. став 2. Закона, иницијатор сматра да чланарина коју плаћају чланови Привредне коморе Србије „представља јавну дажбину“, те се на њу морају применити одредбе

члана 91. Устава. По мишљењу иницијатора, оспорена одредба није у сагласности са ставом 1. члана 91. Устава, јер се чланарина уводи одлуком Скупштине Привредне коморе Србије, а не законом, као ни са ставом 2. истог члана, пошто „Привредна комора за основицу за обрачун обавезне чланарине узима бруто зараде запослених, на бази којих утврђује висину стопе”.

Четвртм иницијативом се такође оспоравају одредбе члана 10. став 1. и члана 33. Закона. Након што је цитирао одредбе члана 51. став 1, члана 82. став 1. и члана 83. Устава, иницијатор закључује да у самосталност привредних субјеката спада и њихово одлучивање да ступе у неко удружење или остану ван њега, те је „законско наметање чланства привредног субјекта у Привредној комори противно горе цитираним одредбама Устава”, а поред тога „обавезно удруживање привредних субјеката и плаћање чланарине ограничава слободу предузетништва”.

Петом иницијативом оспорене су одредбе члана 10. Закона, и то са становишта њихове сагласности са одредбама чл. 82. и 83. Устава, јер је, према схватању овог иницијатора, „јасно да уставна гаранција слободе предузетништва у ствари подразумева слободу организовања и деловања привредних субјеката, што даље значи да Устав даје слободу привредним субјектима да се сами организују и евентуално удружују, односно да остану ван удружења и комора уколико то желе, наравно све у складу са законом.”

Поднетим предлогом и иницијативама предложено је и да се обуставе од извршења појединачни акти и радње предузети на основу оспореног члана 10. Закона.

II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Закон о привредним коморама („Службени гласник РС”, број 112/15), Народна скупштина донела 29. децембра 2015. године и да је Закон ступио на снагу 7. јануара 2016. године, осим одредаба чл. 10. и 33. Закона, за које је одређено да ступају на снагу 1. јануара 2017. године.

Оспореним одредбама члана 10. Закона прописано је: да су чланови Привредне коморе Србије, у складу са овим законом, сви привредни субјекти који обављају регистровану пословну делатност на територији Републике Србије (став 1.); да правна лица из става 1. овог члана постају чланови Привредне коморе Србије уписом у Регистар привредних субјеката, у складу са посебним законом, којим се уређује поступак регистрације (став 2.); да су физичка лица из става 1. овог члана чланови Привредне коморе Србије преко општих удружења предузетника, као и да су општа удружења предузетника колективни чланови Привредне коморе Србије (став 3.); да су задруге колективни чланови Привредне коморе Србије преко задружних савеза (прва реченица става 4.); да су чланови Привредне коморе Србије, који имају седиште, односно који обављају делатност на територији

аутономних покрајина, у складу са овим законом, истовремено и чланови привредних комора аутономних покрајина (став 6.).

Оспореном одредбом члана 33. став 2. Закона одређено је да висину јединствене чланарине, основицу и стопу за обрачун, начин и рокове плаћања чланарине, утврђује одлуком Скупштина Привредне коморе Србије, уз консултације са привредним коморама аутономних покрајина, водећи рачуна о економској снази чланова и равномерности регионалног развоја, уз примену принципа солидарности међу члановима и поштовање начела рационалности и економичности у пословању Привредне коморе Србије.

Уставни суд налази да приликом оцене основаности навода поднетог предлога и иницијатива треба имати у виду и одредбе оспореног Закона којима је прописано: да су привредне коморе интересне, пословно-стручне и непрофитне организације привредних субјеката које повезује заједнички пословни интерес, у циљу усклађивања и заступања интереса чланова и подстицања привредних активности (члан 2.); да Привредна комора Србије може, водећи рачуна о укупном развоју, заједничким и међусобно усклађеним циљевима и јединственим интересима привреде, образовати регионалне привредне коморе и за подручје више општина чије територије припадају различитим управним окрузима (члан 4. став 6.); да Привредна комора Србије, поред тога што усаглашава, формулише, заступа и штити интересе својих чланова пред надлежним државним органима и институцијама у уређењу привредног система и дефинисању мера економске политике, обавља, поред осталог, и следеће послове – покреће иницијативе за доношење закона и других прописа од значаја за привреду, као и мера економске политике, формулише и образлаже ставове привреде на нацрте закона и других прописа од значаја за привреду, врши одређена јавна овлашћења која су јој поверена међународним уговорима и посебним законима, пружа подршку привреди у испуњавању обавеза које произлазе из процеса приступања Европској Унији и хармонизовања домаћег законодавства са прописима Европске Уније, успоставља и унапређује економску сарадњу привреде са иностранством, врши промоцију привредних потенцијала и привлачење страних инвестиција, спроводи активности на унапређењу конкурентности привреде у целини, подстиче истраживање, иновације и развој економије базиране на знању, иновативности и савременим научно-технолошким достигнућима, пружа подршку развоју технолошке инфраструктуре привреде и информационог друштва, подржава развој еколошке свести у привреди и усаглашавање привредних и друштвених интереса у области екологије, унапређује развој предузетништва (члан 12. став 1. тач. 1), 2), 3), 4), 6), 7), 8), 9), 10), 11) и 12)); да потврде, уверења и друге исправе које Привредна комора Србије издаје у вршењу јавних овлашћења имају својство јавних исправа (члан 12. став 2.); да Привредна комора Србије организује вршење јавних овлашћења из ст. 1. и 2. овог члана, на начин који је у најбољем интересу њених чланова (члан 12. став 3.). Такође, одредбама чл. 14. и 15. Закона, којима

су одређени основни послови регионалних привредних комора и привредне коморе главног града, односно привредних комора аутономних покрајина, предвиђен је низ послова који се односе на укупан развој и унапређење привреде управног округа, главног града, аутономне покрајине и Републике Србије. Коначно, Уставни суд сматра да приликом разматрања правне природе привредне коморе као удружења треба имати у виду и одредбе члана 31. Закона којима се при Привредној комори Србије образује Арбитража Привредне коморе Србије, да Арбитража Привредне коморе Србије одлучује, мири и посредује када је њена надлежност уговорена у привредним споровима између домаћих и/или страних привредних субјеката, да је Арбитража Привредне коморе Србије независна и самостална у свом раду и да је одлука Арбитраже Привредне коморе Србије коначна и извршна (ст. 1. до 4.).

Одредбама Устава, у односу на које је тражено утврђивање неуставности оспорених одредаба Закона, је утврђено: да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18. став 3.); да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења (члан 55. став 1.); да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1.); да је предузетништво слободно и да се може ограничити законом ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности људи (члан 83.); да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91. став 2.).

Одредбом члана 11. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 12/10 и 10/15) свакоме је гарантовано право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право да оснива синдикат и приступи му ради заштите својих интереса.

III

Испитујући основаност навода поднетог предлога и иницијатива који се односе на неуставност и несагласност са потврђеним међународним уговором оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона, Уставни суд налази да је основно уставноправно питање које у овом уставносудском поступку треба расправити – питање да ли је привредна комора облик удруживања јавноправног или приватноправног карактера.

Разматрајући наведено питање Уставни суд је пошао од следећег:

Привредне коморе су основане Законом о привредним коморама, док се удружења, сагласно одредби члана 11. став 1. Закона о удружењима („Службени гласник РС”, бр. 51/09, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон), којим се уређује начин остваривања слободе удруживања из члана 55. Устава, оснивају усвајањем оснивачког акта и статута и избором лица овлашћеног за заступање, на оснивачкој скупштини удружења. На начин који је предвиђен Законом о удружењима оснивају се, према члану 10. Закона о политичким странкама („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 61/15 Одлука УС), политичке странке, као и спортска удружења – према члану 39. став 1. Закона о спорту („Службени гласник РС”, број 10/16). Такође, чланом 215. Закона о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење) предвиђено је да синдикат може да се оснује у складу са општим актом синдиката. Насупрот наведеном, адвокатске коморе, јавнобележничка комора, комора јавних извршитеља, коморе здравствених радника, ветеринарска комора, основане су, као и привредне коморе, одговарајућим законима.

Законом о привредним коморама одређено је да Привредна комора Србије врши одређена јавна овлашћења која су јој поверена посебним законима (члан 12. став 1. тачка 4)). Уставни суд указује на то да су поједина јавна овлашћења поверена и свим претходно наведеним коморама које су основане одговарајућим законима, док то није случај са удружењима, политичким странкама или синдикалним организацијама. У односу на вршење одређених јавних овлашћења, Суд указује на уставноправно неприхватљиво схватање предлагача/иницијатора да се „јавна овлашћења свакако законом могу доделити одређеном субјекту, али би и овде правно релевантно било питање да ли су наведена овлашћења иманентна одређеном субјекту или му се додељују, поверавају”. Наиме, у Петом делу Устава, који се односи на уређење власти у Републици Србији, у оквиру одредаба о државној управи, као делу извршне власти, одредбама члана 137. ст. од 1. до 3. је утврђено да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, да се поједина јавна овлашћења законом могу поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, као и да се јавна овлашћења законом могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. У смислу наведених уставних одредаба, Законом о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18), у члану 1. став 1. је одређено да је државна управа део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије (у даљем тексту: послови државне управе), а у члану 4. – да се поједини послови државне управе законом могу поверити аутономним покрајинама,

општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (у даљем тексту: имаоци јавних овлашћења). Сагласно одредби члана 51. став 1. истог закона, при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Дакле, не постоје јавна овлашћења која су „иманентна одређеном субјекту“, пошто имати јавно овлашћење за вршење одређеног посла значи вршити део извршне власти уместо органа државне управе, што даље значи да уставноправно није могуће постојање било ког субјекта који врши неко јавно овлашћење а да му оно претходно није законом поверено.

Будући да се у захтевима за утврђивање неуставности оспорене одредбе Закона посебно истиче да је за „јавноправност“ одређеног удружења потребно да буде испуњен и трећи услов – „да удружење нема за основни циљ промовисање приватног интереса својих чланова, већ заштиту јавног интереса“, Уставни суд је анализирао одредбе Закона и са становишта овог навода. Неспорно је да су чланом 2. Закона привредне коморе дефинисане као интересне, пословно-стручне и непрофитне организације привредних субјеката које повезује заједнички пословни интерес, али циљ тог повезивања, како је изричито предвиђено, није само усклађивање и заступање интереса чланова привредне коморе, већ и подстицање привредних активности. Претходно цитиране одредбе члана 12. став 1. тач. 2), 3), 4), 6), 7), 8), 9), 10), 11) и 12) оспореног Закона, према којима су основни послови Привредне коморе Србије и покретање иницијатива за доношење закона и других прописа од значаја за привреду, покретање иницијатива за доношење мера економске политике, формулисање и образлагање ставова привреде на нацрте закона и других прописа од значаја за привреду, пружање подршке у испуњавању обавеза које произлазе из процеса приступања Европској Унији и хармонизовања домаћег законодавства са прописима Европске Уније, успостављање и унапређивање економске сарадње привреде са иностранством, промоција привредних потенцијала, привлачење страних инвестиција, спровођење активности на унапређењу конкурентности привреде у целини, подстицање истраживања, иновација и развоја економије базиране на знању, иновативности и савременим научно-технолошким достигнућима, подршка развоју технолошке инфраструктуре привреде, подршка развоју информационог друштва, подршка развоју еколошке свести у привреди и усаглашавању привредних и друштвених интереса у области екологије, као и унапређење развоја предузетништва, по оцени Уставног суда, основано упућују на закључак да укупни циљеви оснивања привредних комора значајно превазилазе „приватне“ интересе самих чланова привредне коморе. Изнету оцену Уставног суда додатно потврђују и основни послови регионалних привредних комора, привредне коморе главног града и покрајинских привредних комора, одређени одредбама чл. 14. и 15. Закона. Примера ради, оспорени Закон као основне послове привредне коморе аутономне покрајине предвиђа, између осталог, сарадњу привредне коморе са

органима аутономне покрајине на дефинисању и реализовању развојних пројеката аутономне покрајине, те покретање иницијатива пред органима аутономне покрајине за уређење питања у областима просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивање путева (члан 15. тач. 2) и 3)).

Коначно, Уставни суд истиче да је чланом 31. Закона образована Арбитража Привредне коморе Србије која, у свим случајевима када је уговорена њена надлежност, одлучује у привредним споровима, како између домаћих, тако и између домаћих и страних привредних субјеката, доносећи коначне и извршне одлуке.

На основу сва три претходно анализирана критеријума, Уставни суд је оценио да привредне коморе у правном поретку Републике Србије не представљају удружења приватноправног, већ јавноправног карактера. Стога је Уставни суд утврдио да привредне коморе не представљају удружења из члана 55. став 1. Устава, из чега следи да привредни субјекти који обављају регистровану пословну делатност на територији Републике Србије не уживају уставну заштиту тзв. права на негативну слободу удруживања, односно права да се не буде члан удружења. Уставни суд подсећа да је истоветан правни став изнео и у Решењу IY-94/2006 од 22. децембра 2010. године, којим нису прихваћене иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба чл. 8. и 9. Закона о привредним коморама („Службени гласник РС”, бр. 65/01 и 36/09), којима је било прописано обавезно чланство привредних субјеката у привредној комори.

Суд је имао у виду и навод из предлога/иницијативе да Устав јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења, што, по мишљењу предлагача, значи да је Уставом утврђен већи степен гаранција права на негативно удруживање од оног који је гарантован Европском конвенцијом, јер је Устав јасно прецизирао право да се остане ван сваког облика удруживања. Уставни суд сматра да је изнети навод контрадикторан осталим наводима предлагача, односно иницијатора. Ово из разлога што се одредбе Устава морају једнако односити или не односити на сва удружења која имају исту правну природу. Како ни за предлагаче и иницијатора није спорно да удружења (коморе) адвоката, лекара или јавних бележника (нотара) имају јавноправну природу, те да се законом прописано обавезно чланство у овим удружењима не може сматрати кршењем уставног права да се остане изван сваког удружења, онда се, сагласно одредби члана 21. став 1. Устава, обавезно чланство и у другим удружењима јавноправног карактера не може сматрати повредом члана 55. став 1. Устава. У супротном, уколико би право да се остане изван удружења било тумачено као право да се остане изван било ког (сваког) удружења, како то тврде предлагач и иницијатор, то би морало да значи да се доводи у

питање и постојање уставног основа за прописивање обавезног чланства у другим удружењима јавноправне природе.

Уставни суд додатно напомиње да је увидом у упоредну уставносудску праксу утврдио да је Савезни уставни суд Немачке 12. јула 2017. године донео Одлуку 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, којом је одбио уставне тужбе два члана Индустијске и трговинске коморе који су тврдили да обавезно чланство у Комори и последична обавеза плаћања доприноса (чланарине), нису у складу са Основним законом (Уставом), и то чланом 9.1. Основног закона којим је предвиђена слобода удруживања или бар општим правом на слободан развој из члана 2.1. Основног закона. Савезни уставни суд Немачке је утврдио да обавезни допринос (чланарина) повезан са обавезним чланством у Индустијској и трговинској комори није уставноправно неприхватљив. У Одлуци је, између осталог, наведено да је укључивање приватних актера (привредних субјеката) у коморе путем обавезног чланства уставноправно оправдано, јер дужности које су одређене у члану 1. Закона одражавају комбинацију заступања интереса, промоције и административних задатака, а Савезни уставни суд је више пута препознавао да ово представља легитимну сврху обавезног чланства.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да наводи о несагласности оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона са одредбом члана 55. став 1. Устава нису основани, односно да се наводима који су изнети у иницијативама не поткрепљује тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности.

Везано за наводе о несагласности оспорене одредбе Закона са чланом 11. Европске конвенције и са праксом Европског суда за људска права, а тиме и са одредбом члана 18. став 3. Устава, Уставни суд је, разматрајући разлоге оспоравања ове одредбе, пошао од тога да је Европски суд за људска права стао на становиште да члан 11. Европске конвенције треба тумачити на начин који подразумева и заштиту „негативне“ слободе удруживања, али да се право да се не буде члан удружења не односи на јавноправна удружења, те се у сваком конкретном случају испитује да ли се ради о јавноправном удружењу или не. У том смислу, Уставни суд је анализирао сваку од одлука Европског суда за људска права на коју се у предлогу/иницијативи указује и утврдио следеће:

Пресуда у предмету *Sigurdur A. Sigurjónsson против Исланда*, број 16130/90, од 30. јуна 1993. године, донета је у предмету који се односио на обавезу возача таксија, прописану законом, да буде члан посебне организације такси возача (*Frami*). Европски суд за људска права је утврдио да је у питању приватноправна организација која се сматра удружењем у смислу члана 11. Европске конвенције, те да законско прописивање обавезног чланства у овој организацији јесте служило легитимном циљу, али да конкретно мешање у слободу удруживања није било неопходно у демократском друштву и да, посебно, мере које су биле прописане у случају

кршења обавезе чланства – одузимање дозволе возачу таксија, нису биле сразмерне легитимном циљу, због чега је последично повређен члан 11. Европске конвенције.

Пресуда Великог већа *Gustafsson против Шведске*, број 15573/89, од 25. априла 1996. године, донета је у предмету који се односио на одсуство заштите од стране државе подносиоца представке, власника ресторана, против законитог штрајка чији је циљ био да га принуди да приступи удружењу послодаваца чиме би га аутоматски обавезивао колективни уговор, или да потпише уговор који замењује колективни уговор. Суд је утврдио да су мере које је синдикат предузео у одређеном степену утицале на слободу удруживања подносиоца представке, због чега је представка проглашена допуштеном. Међутим, суд је закључио да члан 11. Европске конвенције није повређен јер подносилац није поткрепио своје наводе о томе да су услови запослења код њега повољнији од услова који се захтевају колективним уговором, а с обзиром на посебну улогу и значај колективних уговора у регулисању радних односа у Шведској, оцењено је да нема разлога за сумњу да су радње синдиката служиле легитимним интересима.

Пресуда Великог већа *Chassagnou и други против Француске*, бр. 25088/94, 28331/95 и 28443/95, од 29. априла 1999. године, донета је у предмету који се односио на обавезно чланство у ловачким удружењима. Суд је утврдио повреду члана 11. Европске конвенције, јер је оценио да присилити особу законом да се прикључи ловачком удружењу, те обавезати га да по основу чланства у том удружењу пренесе своја права на имовини тако да удружење може остварити циљеве које он не одобрава, иде даље од онога што је неопходно да би се осигурало правично уравнотежење супротстављених интереса, због чега се не може сматрати сразмерним циљу коме се тежи – потреба заштите права и слобода других да уживају демократско учешће у лову (што су били аргументи које је изнела тужена Држава).

Пресуда Великог већа *Sorensen и Rasmussen против Данске*, бр. 52562/99 и 52620/99, од 11. јануара 2006. године, донета је у предмету који се односио на обавезу придруживања синдикату као услов за запослење.

Одлука Европског суда за људска права *O.V.R. против Русије*, број 44319/98, од 3. априла 2001. године, донета је у предмету који се односио на обавезно чланство у удружењу нотара, а што је законски услов да би се отпочело са приватном нотарском праксом. Суд је представку подносиоце прогласио недопуштеном *ratione materiae*, сматрајући да се нотарске коморе не могу сматрати удружењима у смислу члана 11. Европске конвенције.

Предмет *М.А. против Шпаније* не постоји у бази података Европског суда за људска права, те Уставни суд претпоставља да су подносиоци мислили на одлуку некадашње Европске комисије за људска права *М.А. против Шведске*, од 14. јануара 1998. године, којом је представка број 32721/96

проглашена недопуштеном због тога што је закључено да су шведски универзитети институције јавног права.

Пресуда Европског суда за људска права *Barthold против Немачке*, број 8734/79, од 25. марта 1985. године, донета је у предмету у коме је подносилац представке, поред осталог, сматрао да законска обавеза да буде члан Већа ветеринарских хирурга није сагласна са слободом удруживања, Европски суд је представку у овом делу одбацио.

Из наведеног следи да се ниједна пресуда, односно одлука на коју се указује у предлогу/иницијативи не односи на правну природу привредне коморе као облика удруживања, те се означена пракса Европског суда за људска права и раније постојеће Европске комисије за људска права не може сматрати аргументом за тврдњу да је оспорена одредба Закона несагласна са чланом 11. Европске конвенције, као ни са начелом непосредне примене зајемчених права из члана 18. став 3. Устава.

На основу свега изложеног Уставни суд је утврдио да нису основани наводи о несагласности оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона са чланом 11. Европске конвенције и са праксом и ставовима Европског суда за људска права који се тичу гарантоване слободе удруживања, те тиме ни наводи о несагласности оспорене законске норме са чланом 18. став 3. Устава, односно да се наводима иницијативе која је садржински идентична предлогу не поткрепљује тврдња да има основа за покретање поступка за тражену оцену уставности.

Везано за наводе предлога и већег броја иницијатива да је оспорена одредба Закона несагласна са уставним принципом слободе предузетништва из члана 83. Устава, јер обавезно чланство у привредној комори представља ограничење слободе предузетништва, Уставни суд налази да су ови наводи очигледно неосновани. Ово из разлога што из одредаба члана 10. оспореног Закона неспорно следи да привредни субјекти (правна и физичка лица) за обављање одређене привредне делатности треба да испуне услове прописане одговарајућим посебним законом и да се упишу у законом предвиђени регистар, а да својство члана привредне коморе стичу тек након уписа у регистар. Пошто је чланство у привредној комори последица, а не услов за обављање одређене привредне делатности, то се оспорена одредба Закона не може сматрати ограничењем слободе предузетништва. Стога је Уставни суд утврдио да је и у овом делу предлог неоснован, а иницијативе неприхватљиве.

Поводом навода садржаних у две иницијативе да одредба члана 10. став 1. Закона није сагласна са једним од основних начела економског уређења у Републици Србији из члана 82. Устава, јер, према једном иницијатору, није у складу са Споразумом о стабилизацији о придруживању Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, као ни са „Директивом 2006/123/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о услугама на унутрашњем тржишту“, а

према другом иницијатору, јер „Устав даје слободу привредним субјектима да се сами организују и евентуално удружују“, Уставни суд је утврдио да поднете иницијативе у овом делу не испуњавају претпоставке да се по њима поступа, зато што се оспорена одредба не може довести у уставноправну везу са наводима иницијатора. Стога је у овом делу Суд иницијативе одбацио.

Полазећи од претходно детаљно образложених разлога, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбио предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором оспорене одредбе члана 10. став 1. Закона о привременим коморама, одлучујући као у тачки 1. изреке. Из наведених разлога, Суд је нашао да су поједине од поднетих иницијатива неприхватљиве, јер изнетим разлозима оспоравања нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором оспорене одредбе Закона, па је те иницијативе одбацио, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, док је преостале иницијативе одбацио сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) истог закона, решавајући као у тачки 2. изреке.

IV

Поводом навода једног од иницијатора којима се оспоравају, поред одредбе става 1. члана 10. Закона и одредбе ст. 2, 3, 4. и 6. истог члана Закона, Уставни суд констатује да иницијатор разлоге оспоравања означених законских одредаба заснива на оспоравању уставности обавезног чланства у привредној комори, те је, у тачки 2. изреке, и ову иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

V

Два иницијатора су оспорила одредбу члана 33. став 2. Закона о привредним коморама, којом је прописано да висину јединствене чланарине, основицу и стопу за обрачун, начин и рокове плаћања чланарине, утврђује одлуком Скупштина Привредне коморе Србије, уз консултације са привредним коморама аутономних покрајина, водећи рачуна о економској снази чланова и равномерности регионалног развоја, уз примену принципа солидарности међу члановима и поштовање начела рационалности и економичности у пословању Привредне коморе Србије.

У једној од ових иницијатива се наводи да чланарина коју плаћају чланови привредне коморе представља јавну дажбину, те да оспорена одредба Закона није у сагласности са чланом 91. став 1. Устава, којом је утврђено да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, зато што се чланарина уводи одлуком

Скупштине Привредне коморе Србије, а не законом, као и да оспорена одредба није у складу ни са ставом 2. члана 91. Устава, којом је утврђено да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се заснива на економској моћи обвезника. Испитујући претпоставке за поступање по поднетој иницијативи, Уставни суд констатује да се оспорена одредба Закона не може довести у везу са одредбама Устава у односу на које се тражи интервенција Уставног суда. Ово из разлога што је плаћање чланарине обавеза која, по природи ствари, произлази из чланства у удружењу, без обзира на то да ли се ради о приватноправном или јавноправном удружењу, будући да чланарина представља један од извора средстава за финансирање рада удружења, а како је, у конкретном случају, и предвиђено одредбом става 1. истог члана 33. Закона. Дакле, нити се чланарином коју плаћају чланови удружења финансирају надлежности Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, нити се чланарина по својој правној природи може сматрати дажбином у смислу члана 91. Устава. Имајући у виду наведено, Уставни суд је поднету иницијативу одбацио као очигледно неосновану, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.

У односу на другу иницијативу, Уставни суд је констатовао да иницијатор своје наводе о неуставности оспорене одредбе Закона заснива на схватању да је обавезно чланство у привредној комори несагласно са Уставом, па је због тога неуставна и обавеза плаћања чланарине. С обзиром на разлоге којима је Уставни суд детаљно образложио због чега обавезно чланство у привредној комори није у супротности са Уставом, то нема уставноправних разлога ни за тврдњу да је чланарина несагласна са Уставом. Стога је Уставни суд ову иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, па је о наведеним иницијативама решио тачком 2. изреке.

VI

Уставни суд је, у тачки 3. изреке, одбацио захтеве предлагача и иницијатора за обуставу извршења појединачних аката предузетих на основу оспорених одредаба члана 10. Закона, с обзиром на то да је у овом уставносудском спору донео коначну одлуку, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

VII

Сагласно свему изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 14), члана 46. тач. 3) и 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС”, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Број IУз-249/2016

Председник Уставног суда,

Весна Илић Прелић, с.р.