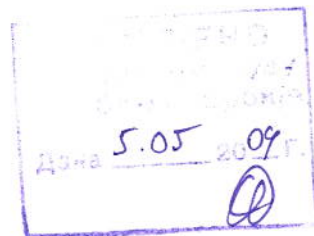




НАРОДНА БАНКА СРБИЈЕ
ГУВЕРНЕР



КГ.Ср. 1173/09.

Београд, 4. маја 2009. године

УСТАВНОМ СУДУ СРБИЈЕ

На основу члана 168. став 2, а у вези с чланом 167. став 1. тачка 1, Устава РС, и члана 29. став 1. тач. 2. и 51. Закона о Уставном суду, Народна банка Србије подноси Уставном суду

**ИНИЦИЈАТИВУ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ЗА ОЦЕНУ
УСТАВНОСТИ**

1. Народна банка Србије подноси иницијативу за покретање поступка за оцену уставности *Закона о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору* ("Службени гласник РС", бр. 31/2009) (у даљем тексту: Закон), и то следећих његових одредаба:

1) одредбе члана 1. став 1, у делу који гласи "лица која на функцију бира Народна скупштина", а у вези с применом ове одредбе на привремено смањење плата, односно зарада, нето накнада и других примања гувернера Народне банке Србије и чланова Савета Народне банке Србије;

2) одредбе члана 1. став 1. у делу који гласи "запослених у Народној банци Србије";

3) одредбе члана 4. став 1. која гласи "износ привременог смањења из члана 3. овог закона исплатилац из члана 1. овог закона уплаћује на рачун прописан за уплату јавних прихода и усмерава се посебном републичком буџетском фонду", а у вези с применом ове одредбе на Народну банку Србије, односно на обавезу Народне банке Србије да део својих прихода уплати на рачун прописан за уплату јавних прихода и усмеравање тих средстава на посебан републички буџетски фонд.

Наведене одредбе у супротности су са следећим члановима Устава РС: чланом 1. (*Република Србија*), чланом 16. став 2. (*Међународни односи*), чланом 95. (*Народна банка Србије*), чланом 194. (*Хијерархија домаћих и међународних општих правних аката*).

2. Наиме, Устав РС у наведеним члановима прописује да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама, као и припадности европским принципима и вредностима (члан 1); да почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права, да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују (члан 16); да је Народна банка Србије централна банка Републике Србије, да је самостална и да подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара; да Народном банком Србије руководи гувернер, кога бира Народна скупштина, те да се о Народној банци Србије доноси закон (члан 95); да је правни поредак Републике Србије јединствен, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом а закони не смеју бити у супротности с потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194).

Наведене одредбе Устава РС, нарочито одредбе члана 1. којом је прописано да је Република Србија заснована на владавини права и припадности европским принципима и вредностима, члана 16. став 2. која предвиђа непосредну примену општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора, с којима закони не смеју бити у супротности (члан 194. став 5), а пре свега одредбе члана 95. које предвиђају да је Народна банка Србије централна банка Републике Србије, да је самостална и да подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара – представљају основ за даље законско регулисање положаја и надлежности Народне банке Србије као централне банке Републике Србије.

3. Имајући у виду да је уставотворац утврдио самосталност централне банке Републике Србије у највишем правном акту, на тај начин су постављене и границе законодавној власти у уређивању положаја Народне банке Србије. Народна скупштина Републике Србије, наиме, није овлашћена да донесе било какав закон о Народној банци Србије, већ само такав закон којим ће уважавати и поштовати уставом зајамчену самосталност. Другим речима, ако би значење појма

"самостална" утврђеног у Уставу РС зависило искључиво од воље законодавца, онда би та реч била лишена нормативног садржаја и не би представљала никакво ограничење за носиоце законодавне власти. Стога би овај појам требало сагледати водећи рачуна о његовом циљном, историјском, упоредноправном и језичком значењу, нарочито водећи рачуна о установљеним европским принципима и вредностима који се односе на правно уређивање и праксу централних банака.

Концепт самосталности и независности централне банке који представља општеприхваћени стандард међународног права и један од основних европских принципа и вредности, израђен је по угледу на концепт независности и самосталности судске функције. Разлог због којег се централној банци гарантује самосталност и независност је у томе што су циљеви који су законом постављени централној банци врло често, а нарочито у периодима економских криза, у супротности с циљевима економске политике владе (основни циљ централних банака је постизање и одржавање стабилности цена, док је најчешћи циљ економске политике влада повећање запослености, привредног раста итд.).

Уставом и законом загарантован принцип самосталности и независности централне банке није сам по себи циљ, већ средство за остваривање њеног основног циља – *постизање и одржавање стабилности цена*. Емпиријске анализе су потврдиле још током деведесетих година да постоји непосредни утицај независности централне банке на постизање ниске инфлације (већа независност – мања инфлација).¹

Принцип независности и самосталности обухвата институционалну, правну, персоналну, функционалну, финансијску и организациону самосталност. Под *институционалном* самосталношћу подразумева се то да

¹ Bruno, F. (1995), *Central Bank Independence in the European Union*, Bocconi niversity, Milano; Cukierman, A., Miler, P.G, Neyapti, B. (2002), *Central Bank Reform Liberalization and Inflation in Tranzition Economies – An International Perspektive*, Jurnal of Monetary Economics; Cukierman, A. (1996), *The Economics of Central Banking*, Discussion Paper Central for Economic Research; Cukierman, A. (1994), *Central Bank Independence and Monetary Control*, The Economic Journal 104; Cukierman, A., Webb, S. B. and Neyapti, B.(1992), *Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes*, The World Bank Economic Review; Cukierman, A.(1992), *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge Mass: MIT Press; De Sousa A.B. Pedro (2001), „*Independent and Accountable Central Banks and the European Central Bank*“, European Integration online papers, No.9, <http://eiop.or.at>; Dvorsky, S. (2004), *Central bank Independence in Southeastern Europe with View to Future EU Accession*, Focus 2/04, www.ceec.oenb.at; Freytag, A. (2003), *Central Bank Independence in Central and Eastern Europe od the eve of EU – enlargement*, Occasino Paper No. 4, Institut of Economic Research, Ljubljana; Roth, J.P (2004), *Monetary independence and monetary stability – two sides of the same coin*, BIS Review; Siklos, P. (2002), *The Changing Face of Central Banking*, Cambridge University Press.

централна банка, при вршењу својих овлашћења и у извршавању циљева и задатака утврђених уставом и законом, не може тражити нити прихватати упутства од државних органа и других лица. *Правна* самосталност се првенствено огледа у њеном правном субјективитету, односно у томе да има статус правног лица, што јој омогућава да пред надлежним органима покрене одговарајуће поступке увек кад обављање њених функција доводи у питање било који орган. *Персонална* самосталност чини систем правила која штите гувернера, чланове управних и других органа од било ког притиска у обављању функција – правила о начину избора и трајању мандата, праву реизбора, разрешењу ових органа итд. *Функционална* самосталност се огледа у томе да централна банка располаже свим дозвољеним инструментима и средствима неопходним за вршење својих функција и остваривање задатака који су јој поверени уставом и законом. **Финансијска самосталност** подразумева то да централна банка не може послове из своје надлежности обављати без одговарајућих финансијских средстава, односно да финансирање њених оперативних трошкова не сме зависити од одлука владе. Сви наведени видови самосталности треба да онемогуће утицање на вршење функција централне банке и на остваривање њеног основног циља прописаног законом.

Наведени концепт финансијске самосталности би стога требало процењивати са становишта да ли је било која трећа страна у могућности да директно или индиректно утиче на способност централне банке да обавља послове из своје надлежности, и то како у смислу утицаја на људске, тако и на финансијске ресурсе. Неки од главних индикатора финансијске самосталности централне банке на основу којих се може проценити степен остварене самосталности **јесу право на утврђивање сопственог буџета, право на расподелу сопствених прихода, право на одређивање зарада запослених у централној банци и друга права.**

4. У складу с наведеним видовима самосталности, садржина начела самосталности Народне банке Србије гарантованог Уставом РС уређена је Законом о Народној банци Србије, и то одредбама којима је предвиђено да Народна банка Србије, у обављању својих функција, неће примати нити тражити упутства од државних органа и других лица (члан 2) као и одредбама којима се уређују избор, дужина мандата и престанак функције гувернера (чл. 16. и 30), затим имовина, капитал, приходи, расходи и резерве Народне банке Србије (чл. од 73. до 78). Наиме, овим законом је утврђено да Народна банка Србије остварује приходе (од камате и других прихода на средства депонована у иностранству, од камате на кредите и на пласмане из примарне емисије, од

накнада за вршење услуга, куповином и продајом хартија од вредности, од позитивних курсних разлика, као и од свог пословања и пословања специјализоване организације у свом саставу) и да се *из тих прихода, између осталог, подмирују и зараде запослених у Народној банци Србије*. Посебне резерве формирају се из вишка прихода над расходима у висини до 30% оствареног вишка прихода над расходима Народне банке Србије, а највише до вредности основног капитала Народне банке Србије. Преостали износ вишка прихода над расходима, умањен за износ нереализованих прихода, а после издвајања за посебне резерве – чини приход буџета Републике Србије.

У складу са одредбом члана 95. Устава РС која предвиђа да Народна скупштина врши надзор над Народном банком Србије – у чл. 24, 79, 80. Закона о Народној банци Србије предвиђено је да Савет НБС, чије чланове бира Народна скупштина, усваја финансијски план и годишњи рачун Народне банке Србије, који се достављају Народној скупштини.

5. Спорним одредбама Закона повређено је уставом гарантовано начело самосталности Народне банке Србије. Наиме, овим одредбама прописано је да се Законом уређује привремено смањење плата, односно зарада, нето накнада и других примања, између осталог, и гувернера, чланова Савета НБС и запослених у Народној банци Србије, као и да је исплатилац дужан да износ привременог смањења уплаћује на рачун прописан за уплату јавних прихода, као и да се тај износ усмерава посебном републичком буџетском фонду. Дакле, одређивање зарада запослених у Народној банци Србије кроз специјалан закон чије је доношење предложила Влада РС – *нарушава* независност и самосталност централне банке јер је онемогућује да самостално уређује намиравање својих оперативних трошкова, чиме се отвара могућност директног утицаја државних органа на доношење одлука из функција Народне банке Србије, односно превазилази уставом утврђено овлашћење Народне скупштине да врши надзор над Народном банком Србије. Дакле, вршење надзора Народне скупштине *не подразумева* овлашћење Скупштине да одређује плате запослених у Народној банци Србије или начин расподеле прихода Народне банке Србије.

Исто тако, прописивање да ће се из прихода Народне банке Србије директно финансирати буџетски дефицит такође представља грубо кршење самосталности и независности Народне банке Србије, као и директно кршење одредаба Уговора о оснивању Европске заједнице и Статута Европског система централних банака (ЕСЦБ), односно Европске централне банке (ЕЦБ) јер

средства која централна банка оствари својим пословањем не могу бити приход државног буџета, осим у случају преноса одговарајућег дела добити утврђене у финансијским извештајима централне банке.

6. Спорне одредбе супротне су и члану 1, члану 16. став 2, и члану 194. став 5. Устава РС, којима је прописано да је Република Србија заснована на начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима, да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују, те да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности с потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

Наиме, међународни стандарди о самосталности и независности централне банке представљају општеприхваћена правила међународног права, односно европске принципе и вредности садржане, између осталог, у оснивачким актима Европске заједнице, ЕСЦБ-а, односно ЕЦБ-а и других међународних финансијских институција.

Тако је у члану 101. *Уговора о оснивању Европске заједнице* изричито прописана забрана ЕЦБ-у и централним банкама држава чланица да финансирају институције и органе Европске заједнице, владе, регионалне, локалне или било које органе и институције које врше јавна овлашћења. То значи да је забрањен сваки вид давања кредита, позајмица, прекорачења по рачуну, као и било којих видова кредитних олакшица, јавном сектору. У члану 108. тог уговора предвиђено је да ни ЕЦБ, ни било која национална централна банка, ни било који члан њихових органа управљања, у спровођењу својих функција и остваривању циљева утврђеним уговором и статутом ЕСЦБ-а – неће примати нити тражити упутства од институција Европске заједнице, од било које владе државе чланице или од било ког другог органа. Институцијама и органима Европске заједнице и владама држава чланица *забрањено је* да врше утицај на чланове органа управљања ЕЦБ-а и националних централних банака. *Статут ЕЦБ, у члану 7, предвиђа одредбу исте садржине.*

Члан 109. *Уговора о оснивању Европске заједнице* предвиђа и то да се свака држава чланица обавезује да своје национално законодавство, као и закон и статут националне централне банке, усклади са Уговором о оснивању Европске заједнице и Статутом ЕСЦБ-а.

Припадност наведеним принципима изразила је и Влада РС – усвајањем Националне стратегије за приступање Европској унији 2005. године. Тиме је Република Србија као свој приоритетан и дугорочан стратешки циљ дефинисала приступање Европској унији. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању остварен је краткорочни циљ на европском путу Републике Србије којим је она потврдила поштовање европских принципа, с чланством Републике Србије у Европској унији као крајњим циљем. Република Србија је тиме истовремено преузела и обавезу поштовања принципа садржаних у оснивачким уговорима Европске заједнице и оснивачким актима међународних финансијских институција.

7. Примена *спорних* одредаба Закона доводи до **правне несигурности и представља преседан** јер ствара могућност да се неким новим *lex specialis*-ом утврде функције, надлежности и циљеви Народне банке Србије који би били у супротности с поменутих општеприхваћеним међународним стандардима и европским принципима и вредностима.

На основу свега што смо изнели, Народна банка Србије предлаже да Уставни суд у што краћем року покрене поступак ради оцењивања уставности наведених одредаба Закона јер је Република Србија, у оквиру сарадње с међународним финансијским институцијама, пре свега ММФ-ом и ЕЦБ-ом, преузела обавезу да до краја 2009. године донесе нови закон о Народној банци Србије и да тим законом обезбеди механизме примене принципа самосталности централне банке.

У вези са наведеним, предлажемо да Уставни суд на основу члана 46. тачка 1. Закона о уставном суду покрене поступак ради оцењивања уставности наведених одредаба Закона, одржи јавну расправу у смислу члана 37. став 1. и 38. Закона о уставном суду и применом члана 45. тог закона, донесе

ОДЛУКУ

(1) Утврђује се да нису у сагласности са Уставом Републике Србије, општеприхваћеним правилима међународног права и европским принципима и вредностима – следеће одредбе Закона о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору:

– одредба члана 1. став 1, у делу који гласи "лица која на функцију бира Народна скупштина", а у вези с применом ове одредбе на привремено смањење плата, односно зарада, нето накнада и других примања гувернера Народне банке Србије и чланова Савета Народне банке Србије;

– одредба члана 1. став 1. у делу који гласи "запослених у Народној банци Србије";

– одредба члана 4. став 1. која гласи "износ привременог смањења из члана 3. овог закона исплатилац из члана 1. овог закона уплаћује на рачун прописан за уплату јавних прихода и усмерава се посебном републичком буџетском фонду", а у вези с применом ове одредбе на Народну банку Србије, односно на обавезу Народне банке Србије да део својих прихода уплати на рачун прописан за уплату јавних прихода и усмеравање тих средстава на посебан републички буџетски фонд.

(2) Обуставља се привремено смањење плата, односно зарада, нето накнада и других примања гувернера, чланова Савета НБС и запослених у Народној банци Србије по основу члана 1. *Закона о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору*, до доношења коначне одлуке о уставности тог закона.

(3) Република Србија је дужна да, на име отклањања последица насталих применом члана 1. став 1. и члана 4. став 1. *Закона о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору* – Народној банци Србије исплати износ који је Народна банка Србије уплатила на рачун прописан за уплату јавних прихода са затезном каматом.



Радован Јелашић