



Република Србија
АПЕЛАЦИОНИ
СУД У БЕОГРАДУ
Гж 4720/21
16.3.2022. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

АПЕЛАЦИОНИ СУД У БЕОГРАДУ, у већу састављеном од судија Зорице Ђаковић, председника већа, др Драгице Попеску и Светлане Павић, чланова већа, у парници тужиле АА из ..., чији је пуномоћник Стефан Јањић, адвокат из Београда, ул. Војводе Влаховића број 31ж, против тужених Републике Србије-Владе Републике Србије, коју заступа Државно правобранилаштво, Београд, ул. Косовска број 31 и Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, Булевар Михајла Пупина број 2, кога заступа Државно правобранилаштво, Београд, ул. Косовска број 31, ради утврђење дискриминације, одлучујући о жалби тужиле изјављеној против пресуде Вишег суда у Београду П 2798/20 од 19.5.2021. године, у седници већа одржаној дана 16.3.2022. године, донео је

ПРЕСУДУ

ОДБИЈА СЕ као неоснована жалба тужиле АА из ... и **ПОТВРЂУЈЕ** пресуда Вишег суда у Београду П 2798/20 од 19.05.2021. године, у ставу другом изреке.

ПРЕИНАЧУЈЕ СЕ решење о трошковима поступка садржано у ставу трећем изреке пресуде Вишег суда у Београду П 2798/20 од 19.05.2021.године, тако што се **ОБАВЕЗУЈЕ** тужилца да туженој Републици Србији-Влади Републике Србије, накнади трошкове парничног поступка у износу од 28.500,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Београду П 2798/20 од 19.05.2021. године, ставом првим изреке одбачена је тужба тужиле АА из ... поднета дана 03.12.2020. године, против туженог Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Ставом другим изреке одбијен је, као неоснован, тужбени захтев тужиле АА из ... којим је тражила да се утврди да јој је наредбом о ограничењу и забрани кретања лица на територији

Републике Србије број 01-1094/20-58 од 18.03.2020. године, објављеној у “Службеном гласнику РС” бр.34/20 повређено начело једнакости права чиме је извршена дискриминација на основу старосног доба, према тужили АА из ..., јер је оспореним мерама прекршено право тужиле на слободу кретања предвиђено чланом 21 Устава РС као и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 2 Протокола 4. Ставом трећим изреке обавезана је тужилца да туженима на име трошкова парничног поступка исплати износ од 42.750,00 динара.

Благовременом жалбом тужилца је побијала ову пресуду из свих законом прописаних разлога, у односу на став други и трећи изреке, а што произлази из навода жалбе.

Апелациони суд у Београду испитао је побијану пресуду у смислу одредбе члана 386 ЗПП, наставши да је жалба тужиле делимично основана.

У поступку пред првостепеним судом није учињена нека од битних повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тач. 1, 3, 5, 7. и 9. Закона о парничном поступку, на које овај суд, као другостепени, пази по службеној дужности, нити друге повреде поступка које би биле од битног утицаја на њену правилност или законитост. Супротно наводима жалбе тужиле, ожалбена пресуда је јасна и садржи разлоге о битним чињеницама, те постоји сагласност између разлога изнетих у образложењу побијане пресуде, садржине исправе чију доказну снагу је ценио и првостепени суд, те побијана пресуда није захваћена битном повредом одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 12. ЗПП.

Према чињеничном стању утврђеном у првостепеном поступку Влада Републике Србије је дана 10.03.2020. године, донела одлуку о проглашењу болести COVID 19, заразном болешћу, која одлука је истог дана ступила на правну снагу, а дана 15.03.2020. године, председник Републике Србије, председник Народне скупштине Републике Србије и председница Владе су донели одлуку о проглашењу ванредног стања у Републици Србији, која је одлука истог дана ступила на снагу. Даном 16.03.2020. године, Влада Републике Србије је уз супотпис председника Републике Србије, донела Уредбу о мерама за време ванредног стања која је истог дана ступила на снагу, којом је забрањено свако окупљање грађана на отвореном и у затвореном простору, осим окупљања у затвореном простору, која су од посебног интереса за рад и функционисање државних органа и служби, за чије одржавање је потребно посебно одобрење које издаје министар унутрашњих послова. На основу члана 2 Уредбе министар унутрашњих послова је, уз сагласност министра здравља, даном 18.03.2020. године, донео наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, која је истог дана ступила на снагу, којом је одређено да се ради сузбијања и спречавања ширења заразних болести COVID 19 и заштите стаништва од те болести, забрањује кретања на јавним местима, односно ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства, лицима са навршених 65 и више година живота у насељеним местима преко 5000 становника, као и лицима са навршених 70 и више година живота у насељеним местима до 5000 становника, а истом наредбом су прописане мере забране кретања уз ограничења и изузетке. Ова наредба је престала да важи 09.04.2020. године, ступањем на снагу уредбе од 08.04.2022. године, коју је донела Влада РС уз супотпис председника. Одлуком о проглашењу ванредног

стања и одлуком Народне скупштине о потврђивању одлуке о проглашењу ванредног стања на седници одржаној дана 29.04.2020. године, проглашено је ванредно стање на територији Републике Србије која одлука је ступила на снагу даном објављивања у “Службеном гласнику Републике Србије”, дана 29.04.2020.године. Ванредно стање је укинато одлуком о укидању ванредног стања, која је објављена “Службеном гласнику РС” број 65/20 и ступила на снагу даном објављивања у “Службеном гласнику РС” од 06.05.2020. године. Уставни суд је дана 21.05.2020. године, донео одлуку бр. I Уо.45/2020 којом је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одлуке о проглашењу ванредног стања и захтеве за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене одлуке, а решењем од 17.09.2020. године, обустављен је поступак за утврђивање неуставности Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије. Тужила је у тужби и током поступка навела да јој је наведеним актима повређено право на слободу и слобода кретања прокламована чланом 2 Протокола 4 уз Европску конвенцију, а које право је гарантовано свим лицима која се законито налазе на територији Државе чланице Савета Европе, уз ограничења која су у складу са законом и која су нужна у демократском друштву. Наводи да Председник Републике Србије, а ни Влада РС нису дали било какво образложење и временски рок трајања ванредног стања и одређених мера, нити су Одлука о увођењу ванредног стања и доношења описаних мера, достављене генералном секретару Савета Европе, чиме је држава повредила своје обавезе из члана 15 ЕКЉП. Такође је истакла да Влада при доношењу мере није водила рачуна о принципу пропорционалности нити је дала образложење да мере морају бити неопходне, и пре доношења наведених аката није размотрила било какве блаже мере од мера којима се тужила спречава да напусти стан у трајању од 24 сата, а што је била у обавези да размотри и покуша да пронађе друге мере које би постигле циљ и заштитиле посебно рањиве категорије становништва. Тужила сматра да јој је оваквим поступањем био угрожен живот и наменутна друга ограничења из ког разлога није могла да оде у банку, код лекара, апотеку, у набавку итд. Истакла је да се тако одређена ограничења могу уподобити кућном притвору под претњом санкција која није прописана законом већ искључиво одлуком Министарства унутрашњих послова. Наведене мере нису могле бити испитане ни пред једним другим органом, па се изречено ограничење може назвати потпуним одузимањем слободе. Притом, потпуно произвољно је одређено да се кретање забрањује лицима старијим од 65 година, без навођења критеријума који су допринели успостављању ових граница, осим што је у реч о граници за стицање старосне пензије по Закону о раду. Стога, овакве наредбе по мишљењу тужиле нису могле бити у интересу јавног здравља с обзиром на то да јој је кретање забрањено по дискриминаторској основи без обзира на здравствено стање, а дозвољено је кретање лицима млађим од 65 година који су остваривали право на инвалидску пензију услед респираторних болести, што их сврстава у угрожену категорију у погледу COVID 19. Како је тужили незаконитим актима тужених нанета озбиљна штета, те како јој је угрожен живот, то су тужени према тужили извршили дискриминацију, предложила је да суд усвоји тужбени захтев.

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је закључио да тужена Република Србије-Влада Републике Србије, спорном наредбом министра унутрашњих послова од 18.03.2020.године, није дискриминаторски поступала према тужили забранивши јој кретање уз изузетке одређене наредбом. Наиме, свака држава има право да се у ситуацији када су угрожени живот и здравље људи, опстанак државе

– нације (стање државног разлога и државне нужде) супсендују или ограниче извесна права грађана, за које мере држава црпи легитимитет из наведеног стања угрожености и опстанка људи унутар исте, што је уставни услов-јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана који услов доводи до увођења ванредног стања на територији Републике Србије. Наведена јавна опасност изазива заразну болест за коју је постојала опасност неконтролисаног ширења, у чему лежи опасност по живот и здравље људи. Званични подаци Светске здравствене организације, што је општа позната чињеница, говоре да је и у Европи 95% умрлих од те болести било старосне структуре преко 65 година. Код такве чињенице, првостепени суд је утврдио да је према Закону о забрани дискриминације и Европској конвенцији било оправдано ограничити кретања лица старијих од 65 година и у том смислу привремено суспендовати њихова права, па је применом одредби члана. 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Протокола 12 члан 1 уз Европску конвенцију које се примењују на основу члана 145. став 2. Устава Републике Србије, као и чл. 21, 23, 39. Устава Републике Србије у вези са чл. 2 и 8 Закона о забрани дискриминације, одлучио као у ставу другом изреке ожалбене пресуде.

Првостепени суд је одбацио тужбу тужиле против друготуженог Министарства унутрашњих послова Републике Србије, јер је одредбом чл. 79 и 80 Закона о парничном поступку, између осталог, прописано да суд по службеној дужности пази да ли лице које се појављује као странка може да буде странка у поступку и да ли је парнично способна. Када утврди да лице које се појављује као странка не може да буде странка у поступку и када се наведени недостаци не могу отклонити, суд ће укинути радње спроведене у поступку уколико су захваћене овим недостатком и одбацили тужбу ако су недостаци такве природе да спречавају вођење поступка. Како Министарство унутрашњих послова Републике Србије нема својство правног лица, већ правни субјективитет добија преко Републике Србије, реч је о недостатку који се не може отклонити, то је првостепени суд применом одредбе члана 101 Закона о парничном поступку у вези са одредбом члана 80 истог закона, донео одлуку као у ставу првом изреке ожалбене пресуде.

По налажењу Апелационог суда у Београду, првостепени суд је правилно и потпуно утврдио чињенично стање, које се жалбеним наводима тужиле не доводи у сумњу, а затим је правилном применом наведених одредби материјалног права одлучио као у ставу другом изреке ожалбене пресуде.

Наиме, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода у члану 14 предвиђа да се уживање права и слобода предвиђених у тој Конвенцији, обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, вези са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију предвиђа да се свако право које закон предвиђа мора остваривати без дискриминације по било ком основу као што је пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго уверење, национално или социјално порекло, повезаност са неком националном мањином, имовина, рођење или други статус, као и да јавне власти не смеју ни према коме другом вршити

дискриминацију по тим основима. Чланом 15 Европске конвенције предвиђено је да је одступање од људских права допуштено у случају постојања јавне опасности која прети опстанку нације, када свака висока страна уговорница може да предузима мере које одступају од њених обавеза и то у најнужнијој мери коју изискује таква ситуација, с тим да те мере не буду у нескладу с њеним другим обавезама према међународном праву. Одредбом члана 21 став 1 Устава Републике Србије прописано је да су пред уставом и законом сви једнаки; ставом 2. да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације; ставом 3. да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, док је ставом 4. истог члана прописано да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или група лица, које су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

Одредбом члана 23 Устава РС прописано је да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите, и да свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крше права других зајемчена уставом. Одредбом члана 25 Устава прописано је да су физички и психички интегритет неповредиви и да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима, без свог слободно датог пристанка.

Одредбом члана 39 Устава РС прописано је да свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати и да се слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија, могу ограничити законом, ако је то потребно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразне болести или одбране Републике Србије.

Одредбом члана 200 став 1. прописано је да када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање. Ставом 2. истог члана да одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика, док је ставом 4. истог члана прописано да проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права.

Одредбом члана 202 Устава РС прописано је да су по проглашењу ванредног или ратног стања дозвољена одступања од људских и мањинских права зајамчених Уставом, и то само у обиму у ком је то неопходно. Мере одступања не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла. Мере одступања престају да важе престанком ванредног или ратног стања. Мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу права зајамчених чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64 и 78 Устава.

У конкретном случају, супротно жалбеним наводима тужиле, првостепени суд је за своју одлуку дао јасне разлоге о одлучним чињеницама у погледу околности због

којих је било неопходно прописати ограничење кретања лица старијих од 65 година, односно 70 година, у односу на млађу популацију, посебно имајући у виду да је ова категорија лица, услед животне доби, подложнија хроничним болестима, које удружене са COVID-19, могу довести до смртог исхода. Наиме, мера забране кретања за најстарију популацију становништва у Републици Србији била је прописана првенствено ради заштите њиховог живота и здравља, с тим да ове мере, ни по оцени другостепеног суда, не представљају лишење слободе кретања, према својој сврси и садржини, с обзиром да њихова сврха није била да се лица на које се мера односи, лише слободе кретања у одређеном временском периоду, већ да се у конкретним околностима као посебно угрожена лица, додатно и ефикасно заштите од могућности обољевања од те опасне заразне болести.

Неосновано се жалбом тужиле указује да је неправилан закључак првостепеног суда да је опште позната чињеница да лица старија од 65 година болује од хроничних болести, карактеристичних за ту животну доб, сходно чему су здравствено угроженији у односу на друге држављане Републике Србије. Наиме, популација становништва са навршених 65 и више година живота, према налазима домаће и светске здравствене струке сматра се посебно ризичном категоријом становништва, како у погледу лакшег преношења заразе, тако и по високом проценту смртности, па су управо због те потребе појачане заштите ове категорије лица, од болести COVID-19 и биле су одређене посебне мере забране њиховог кретања у тренутку доношења, које су остваривале своју сврху и биле су сразмерне (пропорционалне циљу који се желео постићи). Наводи жалбе тужиле да се исти циљ могао постићи применом блажих мера су, по налажењу овог суда, без утицаја на правилност одлучивања првостепеног суда, с обзиром на то да су мере забране кретања у току ванредног стања преиспитиване у зависности од степена угрожености становништва, и тока болести и ублажаване су тек када се епидемиолошка ситуација у земљи поправила, односно када је почео да опада број заражених лица, при чему је овде првотужена, са своје стране учинила напор да и у ванредном стању старијој категорији становништва обезбеди основне животне услове у погледу ангажовања лица за набавку основних животних намирница, а тој категорији лица је било омогућено да се крећу у одређеном временском интервалу, одређеним данима у недељи, како би им била омогућено да на што безбеднији начин задовоље неке од својих основних потреба.

Без утицаја су на другачију одлуку суда у овој правној ствари наводи жалбе да је Уставни суд Босне и Херцеговине у идентичном правном и чињеничном предмету донео пресуду где ограничење права на кретање лицима старијим од 65 година представља повреду права из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, из члана 2 Протокола бр. 4 уз Европску конвенцију, те да Уставни суд у одлуци УО 42/20 од 22.05.2020. године, није мериторно одлучивао о иницијативи о проглашењу неуставности спорне наредбе, јер се пред Уставним судом не може одлучивати о одлуци која више није на снази, те је одлучио процесно, не упуштајући се у расправу. Међутим, како је у конкретном случају првостепени суд правилно утврдио да тужена није дискриминаторски поступала у дужем временском периоду према лицима са навршених 65, односно 70 година живота, то је правилно поступио првостепени суд одбивши тужбени захтев тужиле.

Како се ни осталим наводима жалбе тужиле не доводи у сумњу правилност и

законитост побијане пресуде, применом члана 390 ЗПП, одлучено је као у ставу првом изреке.

Оцењујући наводе жалбе тужиље на решење о трошковима парничног поступка из става трећег изреке изреке ожалбене пресуде, овај суд је применом члана 401. тачка 3. ЗПП, преиначио одлуку о трошковима парничног поступка, па је тужиља обавезана да туженој Републици Србији-Влади Републике Србије, накнади стварне и нужне трошкове које је имала за вођење овог поступка и то за састав одговора на тужбу и састав једног образложеног поднеска по 9.000,00 динара, и за приступ законског заступника на једном одржаном рочишту 10.500,00 динара, што укупно износи 28.500,00 динара, у складу са важећом АТ у време пресуђења, будући да тужиља основано истиче у жалби да је нејасно како је првостепени суд досудио трошкове на основу увећања за заступање две странке, имајући у виду да је Министарство унутрашњих послова део Владе Републике Србије, која има статус првотуженог, а како је првостепени суд утврдио да друготужено Министарство унутрашњих послова нема својство правног лица и да не може бити странка у поступку, то првотуженом не припада увећање парничних трошкова за 50% за заступање две странке.

**Председник већа-судија
Зорица Ђаковић, с.р.**

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Јасмина Ђокић