

Praksa Ustavnog suda Srbije

NADLEŽNOST OPŠTE SEDNICE VRHOVNOG SUDA

Opšta sednica Vrhovnog suda Srbije ovlašćena je da Poslovnikom reguliše pitanja koja se odnose na sastav i rukovođenje radom veća, a u okviru toga i pitanje ko zamenjuje predsednika veća u njegovoj odsutnosti.

Iz obrazloženja:

Ustavnom sudu Republike Srbije podneta je inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti odredbe člana 13. stav 3. Poslovnika o uređenju i radu Vrhovnog suda Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 5/02, 46/02 i 72/04). Inicijator navodi da osporena odredba Poslovnika, kojom je propisano da prvi član sudijskog veća zamenjuje predsednika veća u njegovoj odsutnosti, nije u saglasnosti sa članom 43. stav 2. Zakona o upravnim sporovima, iz razloga što odluku, odnosno rešenje, koje donosi sudijsko veće, treba da potpiše predsednik veća, a ne prvi član veća. Inicijator iznosi da su sudijska veća uvek sastavljena u "neparnom sastavu" da bi se obezbedila većina pri odlučivanju, a koja se može dovesti u pitanje u slučaju odsutnosti pojedinog člana veća. U vezi sa tim, inicijator ističe da se osporena odredba Poslovnika zloupotrebljava i da potpisivanje prvog člana veća umesto predsednika "predstavlja kršenje zakona od strane sudija".

U sprovedenom postupku pred Ustavnim sudom utvrđeno je da je Opšta sednica Vrhovnog suda Srbije, donela Poslovnik o uređenju i radu Vrhovnog suda Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 5/02, 46/02 i 72/04). Odredbama člana 13. Poslovnika, pored ostalog, propisano je: da sudske veće odlučuje o konkretnim predmetima iz nadležnosti suda (stav 1); da se godišnjim rasporedom poslova Vrhovnog suda utvrđuje broj i sastav veća u svakom odeljenju i određuju predsednici veća (stav 2.) i da predsednika veća zamenjuje prvi član veća koji je ovlašćen da vrši sve poslove predsednika veća u njegovoj odsutnosti (stav 3).

Odredbom člana 102. Ustava Republike Srbije utvrđeno je da se organizacija, osnivanje, nadležnost i sastav sudova i postupak pred sudovima uređuju zakonom.

Odredbom člana 31. Zakona o uređenju sudova ("Službeni glasnik RS", br. 63/01, 42/02... i 101/05) propisano je da godišnji raspored poslova u Vrhovnom sudu Srbije utvrđuje predsednik suda na opštoj sednici. Odredbom člana 41. Zakona propisano je da Opšta sednica Vrhovnog suda Srbije, pored ostalog, donosi poslovnik o uređenju i radu Vrhovnog suda Srbije. Odredbama člana 47. st. 1. i 2. Zakona propisano je da Vrhovni sud Srbije ima poslovnik kojim detaljnije propisuje unutrašnje uređenje i rad suda, kao i da se poslovnik objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Odredbom člana 43. stav 2. Zakona o upravnim sporovima ("Službeni glasnik SRJ", broj 46/96) propisano je da original presude, odnosno rešenja potpisuje predsednik veća i zapisničar.

Polazeći od navedenih odredaba Ustava i Zakona o uređenju sudova, prema oceni Ustavnog suda, proizlazi da je Opšta sednica Vrhovnog suda ovlašćena da u okviru uređivanja unutrašnjeg uređenja i rada Suda, Poslovnikom reguliše pitanja koja se odnose na sastav veća i rukovođenje radom tog veća, a u okviru toga i pitanje ko zamenjuje predsednika veća u njegovoj odsutnosti. Pored toga, Ustavni sud je ocenio da osporena odredba Poslovnika nije u suprotnosti sa odredbom člana 43. stav 2. Zakona o upravnim sporovima, jer se osporenom odredbom Poslovnika ne dovodi u pitanje ostvarivanje zakonom propisanog broja članova veća koji će odlučivati u konkretnim predmetima iz nadležnosti suda, kao ni pitanje potpisivanja od strane predsednika veća presuda, odnosno rešenja donetih u tim predmetima. Naime, u slučaju odsutnosti predsednika veća, prvi član veća je prema Poslovniku ovlašćen da vrši sve poslove predsednika veća, što znači i da predse-
dava većem kada veće odlučuje o konkretnim predmetima, kao i da potpisuje original presude, odnosno rešenja donetog u tim predmetima.

(Rešenje Ustavnog suda IU-155/2004 od 08. XII 2005. godine)

VRŠENJE IZVRŠNE VLASTI U OPŠTINI

Nije u saglasnosti sa zakonom da se aktom lokalne samouprave određuje da glavni stručnjaci koji se postavljaju u opštinskoj upravi imaju status pomoćnika predsednika opštine, jer se vršenje izvršne vlasti u opštini, na osnovu ustavnog ovlašćenja, uređuje zakonom, a ne aktom jedinica lokalne samouprave.

Iz obrazloženja:

Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenjivanje zakonitosti odredaba člana 24. Odluke o opštinskoj upravi Opštine K. ("Službeni list opštine K." br. 11/2004), u delu kojim je predviđeno da se u opštinskoj upravi mogu postaviti pomoćnici predsednika opštine za pojedine oblasti, kao opštinski funkcioneri. Inicijator smatra da su osporene odredbe Odluke u suprotnosti sa odredbama člana 54. Zakona o lokalnoj samoupravi, kojima je predviđeno da predsednik opštine može da postavlja glavne stručnjake za pojedine oblasti, ali da oni nemaju status funkcionera opštine.

U sprovedenom postupku, Ustavni sud je utvrdio da je odredbama člana 24. Odluke propisano: da se u Opštinskoj upravi postavlja glavni arhitekta opštine, a da se u Opštinskoj upravi mogu postaviti i drugi glavni stručnjaci – pomoćnici predsednika Opštine za pojedine oblasti (st. 1. i 2.); da broj pomoćnika i oblasti za koje se postavljaju određuje predsednik Opštine (stav 3.); da glavnog arhitektu i pomoćnika postavlja i razrešava predsednik Opštine (stav 4.); da glavni arhitekta i pomoćnici imaju status postavljenog lica na javnu funkciju (stav 5.); da predsednik opštine utvrđuje koeficijente za obračun i isplatu plata glavnog arhitekta i pomoćnika, a o drugim pravima ovih lica rešava načelnik Opštinske uprave (stav 6.).

Takođe, uvidom u odredbe Odluke u celini, Sud je utvrdio da je članom 26. Odluke propisano da pomoćnik vrši poslove iz delokruga predsednika opštine, a naročito: 1. prati, usmerava i koordinira rad nadležnih organa i organizacija na izvršavanju poslova opštine i predlaže mere za unapređenje rada; 2. pokreće inicijative i daje uputstva nadležnim organima i organizacijama za izradu programa i planova i iste objedinjava pre utvrđivanja predloga; 3. pokreće inicijative i daje uputstva nadležnim organizacionim jedinicama za izradu propisa iz određene oblasti; 4. razmatra nacрте akata koje predsednik opštine donosi ili predlaže Skupštini; 5.

sarađuje sa državnim organima, opštinama, preduzećima i ustanovama i drugim organizacijama u zemlji i inostranstvu u interesu opštine, a da je odredbama člana 27. Odluke određeno da administrativne poslove za glavnog arhitekta i pomoćnike obavlja Kabinet predsednika opštine odnosno odgovarajuća organizaciona jedinica opštinske uprave (stav 1.); da glavni arhitekta i pomoćnici mogu preko rukovodioca organizacionih jedinica ili neposredno da nalože zaposlenima u opštinskoj upravi izvršavanje odgovarajućeg radnog zadatka (stav 2.); da glavni arhitekta opštine i pomoćnici mogu da angažuju stručnjake iz javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač opština za izradu određenog predloga, analize i slično (član 3.).

Polazeći od toga da su navedenim članom 26., kao i odredbama člana 27. Odluke u odgovarajućim delovima, uređena pitanja koja su, po oceni Suda, u neposrednoj vezi sa osporenim odredbama člana 24. Odluke, Ustavni sud je, na osnovu člana 23. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka ("Službeni glasnik RS", br. 32/91, 67/93 i 101/05), po sopstvenoj inicijativi, izvršio ocenu zakonitosti i tih odredaba Odluke.

Ustavom Republike Srbije je utvrđeno: da je opština teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava (član 7. st. 1.); da opština, obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad, kao i da se sistem lokalne samouprave uređuje zakonom (član 113. st. 1. tač. 7. i st. 2.).

Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", br. 9/02, 33/04 i 135/04) propisano je: da su organi opštine skupština opštine, predsednik opštine i opštinsko veće (član 25.); da izvršnu funkciju u opštini vrši predsednik opštine, koji ima zamenika koji ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti i sprečenosti da obavlja svoju dužnost (član 40. st. 1. i 5.); da opštinsko veće pomaže predsedniku opštine u vršenju drugih poslova iz njegove nadležnosti (član 44. tačka 4.); da se u opštinskoj upravi može postaviti glavni arhitekta, koga postavlja i razrešava predsednik opštine, a da se mogu, u skladu sa zakonom, postaviti i drugi glavni stručnjaci za pojedine oblasti (primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda i dr. - član 54.).

Imajući u vidu da je sistem lokalne samouprave, saglasno Ustavu, uređen Zakonom o lokalnoj samoupravi, kojim je, između ostalog, propisano da izvršnu vlast u opštini vrši predsednik opštine i, pod određenim uslovima, njegov zamenik, a da se za obavljanje stručnih poslova za potrebe izvršne vlasti, u opštinskoj upravi mogu postaviti glavni arhitekta, odnosno drugi glavni stručnjaci za pojedine oblasti, Ustavni sud je ocenio da odredbe čl. 24, 26. i 27. Odluke, u delovima kojima je određeno da drugi glavni stručnjaci koji se u opštinskoj upravi postavljaju, imaju status pomoćnika predsednika opštine i vrše poslove iz delokruga predsednika opštine, nisu u saglasnosti sa Zakonom. Naime, navedenim odredbama Odluke, po oceni Suda, proširen je pojam nosilaca funkcije izvršne vlasti u opštini, odnosno uređeno je vršenje izvršne vlasti u opštini, koje se na osnovu ustavnog ovlašćenja uređuje zakonom, a ne aktima jedinice lokalne samouprave.

(Odluka Ustavnog suda IU-319/2005 od 29. XII 2005.)

ZABRANA VRŠENJA DELATNOSTI

Zakonodavac je Ustavom ovlašćen da, u okviru uređivanja finansijskog i poreškog sistema, uredi postupak naplate, kontrole javnih prihoda, prava i posebna ovlašćenja poreskog organa u tom postupku, pa i pravo da izriče meru zabrane vršenja delatnosti u određenom trajanju, pod zakonom propisanim uslovima.

Iz obrazloženja:

Pred Ustavnim sudom Republike Srbije pokrenut je postupak za utvrđivanje neustavnosti člana 131. tačka 4) Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji ("Službeni glasnik RS", br. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03 i 55/04). Predlagači navode, da je osporenim odredbom Zakona omogućeno da poreski inspektor poreskom obvezniku izrekne zabranu vršenja delatnosti u trajanju do 30 dana ako u toku poreske kontrole utvrdi da se promet od prodaje roba i usluga ne registruje preko fiskalne kase ili na drugi propisani način. S obzirom na to da radnja "neregistrovanja prometa od prodaje roba i usluga preko fiskalne kase ili na drugi propisani način" nije propisana kao krivično delo niti kao prekršaj, to je osporena odredba Zakona, po mišljenju predlagača, suprotna članu 23. Ustava. Predlagači takođe smatraju da se osporenim odredbom Zakona uvodi mera zabrane vršenja delatnosti, koja nije u sistemu prekršajnih sankcija propisanih Zakonom o prekršajima, te da ova mera "znači zabranu vršenja svih delatnosti, a ne samo određenih delatnosti", što je suprotno članu 35. Ustava. Kako se ova mera odnosi samo na one privredne subjekte koji su zakonom obavezani na registraciju prometa roba i usluga preko fiskalne kase, to se po mišljenju predlagača, osporenim odredbom Zakona "ukida" i jednakost u obavljanju delatnosti iz člana 57. stav 1. Ustava.

Ustavni sud je, polazeći od odredaba Ustava kojima je utvrđena dužnost plaćanja poreza i Narodna Skupština ovlašćena da zakonom uredi finansijski sistem, a u okviru njega i poreski sistem, kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih lica i organizaciju, te nadležnost i rad republičkih organa, ocenio da je Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, u okviru Ustavom utvrđenog ovlašćenja uređen postupak naplate, kontrola javnih prihoda, prava i obaveze poreskih obveznika, kao i ovlašćenje poreskog organa u tom postupku.

Polazeći od toga da je mera zabrane vršenja delatnosti iz osporenog čl. 131. tač. 4) Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, mera koju izriče poreski inspektor u postupku kontrole evidentiranja prometa preko fiskalne kase, kad utvrdi da se promet od prodaje roba ili vršenja usluga registruje na drugi način, a ne preko fiskalne kase ili na drugi zakonom propisani način, i kao takva samostalna mera, nezavisna od postojanja poreskog prekršaja i poreskih krivičnih dela, i da je privremenog, odnosno ograničenog trajanja, Ustavni sud je ocenio da je ova mera - upravna mera, različite pravne prirode od zaštitnih mera iz Zakona o prekršajima koje su vrsta prekršajnih sankcija i koje mogu biti propisane samo uz kaznu za prekršaj i da je propisivanje ove mere u okviru Ustavom utvrđenog ovlašćenja zakonodavca da uređuje odnose u oblasti finansijskog sistema. Iz navedenih razloga ne stoji navodi predlagača da je ovo nova sankcija ustanovljena suprotno odredbama člana 23. Ustava, niti da se ovom merom "ukida" pravo na rad utvrđeno članom 35. stav 1. Ustava. S obzirom na to da se mogućnost izricanja ove upravne mere odnosi na sve subjekte koji obavljaju privredne i druge delatnosti, po oceni Ustavnog suda, osporena odredba Zakona je u skladu sa članom 57. stav 1. Ustava, kojim se jamči slobodno i pod jednakim uslovima obavljanje delatnosti.

(Odluka Ustavnog suda IU-460/2004 od 9. III 2006.)

MESNE ZAJEDNICE

Skupština opštine nema zakonsko ovlašćenje da odlukom kojom se osnivaju mesne zajednice propiše da predsednik opštine u određenim slučajevima može raspustiti savet mesne zajednice i obrazovati privremeni organ koji će obavljati poslove saveta.

Ustavnom sudu Republike Srbije podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu zakonitosti odredaba člana 28. stav 1., člana 31. stav 2. i čl. 38. i 39. Odluke o osnivanju mesnih zajednica za područje opštine ("Međuopštinski službeni list opština" br. 2/05). U inicijativi se navodi da osporene odredbe Odluke nisu saglasne sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, iz razloga što: odredba člana 28. stav 1. Odluke ne propisuje da se članovi Saveta mesne zajednice biraju po proporcionalnom sistemu, u skladu sa Zakonom, a shodno izboru odbornika Skupštine opštine; odredba člana 31. stav 2. Odluke ne propisuje da savet mesne zajednice odlučuje prostom većinom; odredba člana 38. Odluke ne propisuje da se savet mesne zajednice može raspustiti samo većinom glasova odbornika skupštine opštine, u skladu sa odredbom člana 70. Zakona, a odredba člana 39. Odluke propisuje da predsednik opštine obrazuje organ od pet članova koji obavljaju poslove Saveta mesne zajednice, što je suprotno Zakonu i odredbama člana 76. Statuta Skupštine opštine V. P.

Polazeći od odredaba člana 7. Ustava i člana 7. Zakona o lokalnoj samoupravi, Ustavni sud je utvrdio da mesna zajednica nije teritorijalna jedinica, niti je element teritorijalne organizacije Republike Srbije, već predstavlja interesnu zajednicu u okviru koje građani zadovoljavaju određene opšte, zajedničke i svakodnevne potrebe. U skladu sa tim osporene odredbe člana 28. stav 1. i člana 31. stav 2. Odluke nisu nesaglasne s odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, kojima se uređuje postupak izbora odbornika skupština jedinica lokalne samouprave i način odlučivanja organa jedinica lokalne samouprave. Naime, položaj, uloga i cilj obrazovanja mesnih zajednica različiti su u odnosu na opštinu, te se na ovakav oblik mesne samouprave, prema oceni Ustavnog suda, ne primenjuju neposredno odredbe o izborima za odbornike u skupštinu jedinice lokalne samouprave, kao ni odredbe o načinu odlučivanja organa jedinica lokalne samouprave, koje su sadržane u Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o lokalnim izborima. Imajući u vidu odredbe člana 72. Zakona o lokalnoj samoupravi, Sud je ocenio da je Skupština opštine ovlašćena da utvrdi način i postupak izbora organa mesne zajednice, kao i način odlučivanja organa mesne zajednice, odnosno način odlučivanja saveta mesne zajednice o pojedinim pitanjima iz svog delokruga, kako je to propisano članom 28. stav 1. i članom 31. stav 2. Odluke. S obzirom na izneto, Ustavni sud nije prihvatio inicijativu u odnosu na ove odredbe Odluke.

Međutim, na osnovu odredaba čl. 41, 71, 72. i 74. Zakona o lokalnoj samoupravi, Ustavni sud je ocenio, da Skupština opštine nije imala ovlašćenje da propiše da predsednik Skupštine opštine, u određenim slučajevima, može raspustiti savet mesne zajednice, kao ni da u slučaju raspuštanja saveta može obrazovati privremeni organ, koji će obavljati poslove saveta, na način kako je to uređeno osporenim odredbama čl. 38. i 39. Odluke. Naime, predsednik opštine, kao ni drugi organi opštine, ne mogu bez učestvovanja građana mesne zajednice, koji su izabrali organe mesne zajednice, ocenjivati rad tih organa i odlučivati o raspuštanju tih organa, niti mogu obrazovati privremene organe mesne zajednice. Mesna zajednica, u skladu sa članom 74. Zakona o lokalnoj samoupravi, ima svojstvo pravnog lica u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju, u koje spada i pravo mesne zajednice da samostalno bira svoje organe, a iz čega proizlazi da su samo građani mesne zajednice ovlašćeni da biraju i smenjuju organe u mesnoj zajednici.

(Odluka Ustavnog suda IU-223/2005 od 23. II 2006.)

Zakonom nije moguće propisati neposredan prestanak prava po osnovu rada zameniku javnog tužioca koji nije ponovo izabran i kome je disciplinska mera izrečena u toku poslednjeg mandata, a ta mera nije bila od uticaja na vršenje funkcije i na ostvarivanje prava po osnovu rada u periodu kad je izrečena i izvršena, niti je bila osnov za prestanak funkcije odnosno prestanak radnog odnosa.

Iz obrazloženja:

Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredbe člana 28. stav 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu ("Službeni glasnik RS", broj 44/04). Inicijator smatra da se osporenim odredbom Zakona povređuju odredbe člana 13. Ustava Republike Srbije, s obzirom da zamenici javnog tužioca nisu jednaki sa ostalim građanima u pravima, odnosno da bi ova lica bila dva puta kažnjena za isto delo.

Ustavom je utvrđeno: da su građani jednaki u pravima i dužnostima i imaju jednaku zaštitu pred državnim i drugim organima bez obzira na rasu, pol, rođenje, jezik, nacionalnu pripadnost, veroispovest, političko ili drugo uverenje, obrazovanje, socijalno poreklo, imovno stanje ili koje lično svojstvo (član 13.); da je svakome, pod jednakim uslovima, dostupno radno mesto i funkcija i da zaposlenima može prestati radni odnos protiv njihove volje, pod uslovima i na način utvrđen zakonom i kolektivnim ugovorom (član 35. st. 2 i 3). Javno tužilaštvo je, prema Ustavu, samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih zakonom određenih kažnjivih dela i ulaže pravna sredstva radi zaštite ustavnosti i zakonitosti a svoju funkciju vrši na osnovu Ustava i zakona (član 103. st. 1. i 2.). Osnivanje, organizacija i nadležnost javnih tužilaštava uređuje se zakonom (član 104. stav 1.).

Članom 4. Protokola 7. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisana je zabrana ponovnog kažnjavanja u istoj stvari ("Službeni list SCG - međunarodni ugovori", broj 9/2003).

Ustavni sud je utvrdio da je osporenim odredbom čl. 28. st. 2. Zakona propisano da zamenik javnog tužioca koji ne bude izabran prema odredbama ovog zakona ima isti položaj kao da mu je dužnost prestala na njegov zahtev ako u poslednjem mandatu nije disciplinski kažnjavan, a ako jeste - prestaju mu prava po osnovu rada.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud je ocenio da zakonom nije moguće urediti neposredan prestanak prava po osnovu rada zameniku javnog tužioca koji nije ponovo izabran, kome je disciplinska mera izrečena u poslednjem mandatu, a ta mera nije bila od uticaja na vršenje funkcije i za ostvarivanje prava po osnovu rada u periodu kad je izrečena i izvršena, a da se ne povrede navedene odredbe Ustava. Članom 35. stav 2. Ustava utvrđeno je, pored ostalog, da je svakome, pod jednakim uslovima, dostupno radno mesto i funkcija. Po shvatanju Ustavnog suda, ova ustavna odredba, pored garantovanja načela jednake dostupnosti radnog mesta i funkcije, garantuje i jednakost u ostvarivanju prava po prestanku funkcije na koju su nosioci funkcije, u ovom slučaju zamenici javnog tužioca, stupili pod jednakim uslovima. Osporenim odredbom člana 28. stav 2. Zakona pravi se Ustavom neutemeljena razlika u ostvarivanju prava po prestanku funkcije zbog isteka perioda na koji su birani među zamenicima javnog tužioca koji nisu ponovo izabrani, pri činjenici da su oni pod jednakim uslovima stupili na funkciju, u istom pravnom režimu je vršili, a dužnost im je prestala na isti način - istekom perioda na koji su

birani. Stoga se, propisivanjem različitih posledica u pogledu radnopravne zaštite zamenika javnih tužilaca koji ne budu ponovo izabrani, u zavisnosti od toga u kojem im je mandatu izrečena disciplinska mera, koja nije bila od uticaja na vršenje funkcije, čini, po oceni Ustavnog suda, povreda odredaba člana 35. stav 2. i člana 13. Ustava.

Ustavni sud je, takođe, konstatovao da osnov za prestanak funkcije, odnosno radnog odnosa zamenika javnog tužioca nije bila izrečena disciplinska mera, već istek perioda na koji je biran, te polazeći od toga, osporena odredba člana 28. stav 2. Zakona kojom se propisuje gubitak zakonskih prava po osnovu rada, kao radnopravna posledica izrečene i izvršene disciplinske mere za zamenika javnog tužioca koji je disciplinski kažnjava u poslednjem mandatu, nije, po oceni Ustavnog suda, u saglasnosti sa članom 35. Ustava.

Po oceni Ustavnog suda, osporenim odredbom člana 28. stav 2. Zakona, kao prelaznom odredbom, naknadno je propisana posledica izrečene i izvršene disciplinske mere. Naime, iako je zamenik javnog tužioca koji je disciplinski kažnjen u poslednjem mandatu već snosio posledice takve mere, osporenim odredbom člana 28. stav 2. Zakona se propisuje posebna, naknadna posledica disciplinske mere - neposredan prestanak prava po osnovu rada, u slučaju da po isteku perioda na koji je izabran ne bude ponovo biran. Na taj način, zamenik javnog tužioca koji je disciplinski kažnjava u poslednjem mandatu dva puta snosi sankcije za učinjenu disciplinsku povredu radne dužnosti.

Propisivanje ove mere, na način kako je to učinjeno u osporenoj odredbi Zakona, u nesaglasnosti je i sa članom 4. Protokola 7. uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

(Odluka Ustavnog suda IU-193/2004 od 28. IX 2006.)

PARNIČNI POSTUPAK

Zakonodavac je Ustavom ovlašćen da u okviru uređivanja načina ostvarivanja sloboda i prava i postupka pred sudovima propiše vrste pravnih lekova i način podnošenja tih pravnih lekova.

Pravni institut iz odredaba čl. 176. do 180. ZPP predstavlja način kojim se, kroz zauzimanje pravnih shvatanja Vrhovnog suda Srbije, obezbeđuje pravna sigurnost i jednakost u postupcima pred nižestepenim sudovima kao i suđenje u razumnom roku, čime se ne narušava načelo nezavisnosti suda i dvostepenosti odlučivanja, niti se, mimo odredbe člana 96. stav 1 Ustava, uvodi suđenje na osnovu pravnih shvatanja Vrhovnog suda Srbije.

Ustavno ovlašćenje zakonodavca da uredi postupak pred sudom podrazumeva i ovlašćenje da propiše da izostajanje odgovora na tužbu predstavlja jedan od kumulativnih zakonskih uslova za donošenje odluke zbog propuštanja. Takvo propisivanje se ne može smatrati "sankcijom" već dispozicijom samog tuženog koji je propustio da se ponaša u skladu sa imperativnom normom zakona.

Iz obrazloženja:

Pred Ustavnim sudom pokrenut je postupak za ocenu ustavnosti odredbi člana 103. stav 6., čl. 176. do 180., člana 282. stav 1. i čl. 284., 285, 338. Zakona o parničnom postupku ("Službeni glasnik RS", broj 125/04). Ustavnom sudu su takođe podnete i inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 84. stav 2., člana 90., člana 103. stav 6. i člana 401. stav 2. tačka 2) istog Zakona.

U predlogu se kao razlog osporavanja navodi da odredba člana 103. stav 6. osporenog Zakona propisuje “nepovoljniji tretman stranke” koja ima advokata, jer i formalne omaške advokata mogu dovesti do odbacivanja tužbe, a time, u slučaju prekluzivnog roka, i gubitka samog prava stranke. Pravila o rešavanju spornog pravnog pitanja, sadržana u odredbama čl. 176 do 180. Zakona, osporavaju se navodom: da se tim odredbama narušavaju načela nezavisnosti suda i dvostepenog odlučivanja; da su u suprotnosti s Ustavom jer “otvaraju mogućnost” da se sudi i na osnovu pravnih shvatanja Vrhovnog suda, te da i naziv odrednice “postupak za rešavanje spornog pravnog pitanja” ukazuje da se radi o naročitoj vrsti odlučivanja pre donošenja odluke. Obaveza iz odredbe člana 282. stav 1. Zakona o davanju odgovora na tužbu, osporena je navodom da “prisilno izlaže tuženog” plaćanju takse i daje “neograničene mogućnosti procesnih zloupotreba tužiocu”, čime se onemogućava pravično suđenje. Odredbe čl. 284. i 285. Zakona osporene su navodom da ove odredbe ne omogućavaju pravično suđenje, jer tuženog, uprkos datom odgovoru na tužbu da su neosnovani navodi tužbe mogu, u smislu osporenog člana 338. Zakona, izložiti donošenju presude zbog propuštanja čime su povređene odredbe člana 13., člana 22. stav 1. i član 96. Ustava Republike Srbije.

Prema odredbama člana 72. stav 1. tačka 2. i člana 102. stav 1. Ustava, Narodna skupština ovlašćena je da zakonom uredi ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava čoveka i građanina, kao i organizaciju i postupak pred sudovima, a time i parnični postupak, odnosno pravila postupka za pružanje sudske zaštite po kojima se postupa i odlučuje prilikom rešavanja građansko-pravnih sporova iz ličnih, porodičnih, radnih, trgovačkih, imovinsko-pravnih i drugih građansko-pravnih odnosa. U okviru navedenih ustavnih ovlašćenja je i ovlašćenje zakonodavca da, uređujući parnični postupak, uredi i pitanje načina zastupanja stranke u tom postupku.

Osporenom odredbom člana 84. stav 2. Zakona o parničnom postupku, propisano je da stranku mora zastupati advokat u postupku po reviziji i zahtevu za zaštitu zakonitosti, a prema osporenom članu 401. stav 2. tačka 2) Zakona, revizija je nedozvoljena ako je reviziju izjavilo lice koje nije advokat.

Po oceni Ustavnog suda, navedenim odredbama Zakona se ne povređuju Ustavom zajamčena prava građana, jer se saglasno čl. 12. i čl. 102. st. 1. Ustava, zakonom propisuje način ostvarivanja pojedinih sloboda i prava i postupak pred sudovima. Ustavno ovlašćenje zakonodavca da uredi postupak pred sudom i način ostvarivanja sloboda i prava, obuhvata, po mišljenju Suda, i ovlašćenje da se u okviru tog uređivanja propišu vrste pravnih lekova i način podnošenja tih pravnih lekova. Naime, zakonodavac je osporenom odredbom čl. 84. st. 2. Zakona svim pravnim i fizičkim licima pod istim uslovima omogućio “pristup sudu”, odnosno sudsku zaštitu u parničnom postupku, pa i sudsku zaštitu u obliku prava na ulaganje vanrednih pravnih sredstava revizije i zahteva za zaštitu zakonitosti. Stoga se navedenim odredbama Zakona ne narušava ustavni princip jednakosti građana pred sudovima, kao državnim organima, zajamčen čl. 13. Ustava, niti povređuje odredba čl. 22. Ustava o jednakoj pravnoj zaštiti, jer se ove odredbe Ustava odnose na sve koji se pred sudom ili drugim državnim organom pojavljuju kao stranke.

Prema osporenoj odredbi člana 90. Zakona, ako stranka u punomoću nije bliže odredila ovlašćenja punomoćnika, punomoćnik koji nije advokat može na osnovu ovakvog punomoćja da preduzima sve radnje u postupku ali mu je uvek potrebno izričito ovlašćenje za povlačenje tužbe, za priznanje ili odricanje od tužbenog zahteva, za zaključenje poravnania, za povlačenje ili odricanje od redovnog pravnog leka i za prenošenje punomoćja na drugo lice.

Takvim propisivanjem u osporenoj odredbi člana 90. Zakona se, po oceni Ustavnog suda, ne narušava ustavni princip o jednakosti građana u pravima i dužnostima iz člana 13. Ustava, odnosno pravo na jednaku pravnu zaštitu pred sudom i drugim državnim organima iz člana 22. Ustava, jer se navedena odredba Zakona odnosi na sva lica koja daju punomoćje za zastupanje u postupku pred sudom, a svrsishodnost različitog zakonskog propisivanja sadržine punomoćja u zavisnosti od toga da li se ono daje advokatu, ili licu koje nije advokat, na koje se ukazuje u predstavkama, nije predmet ocene Ustavnog suda, već stvar zakonodavne politike i ocene zakonodavca kako će štiti volju stranke koja ima punomoćnika.

Osporenim odredbama čl. 176. do 180. Zakona, propisano je: da kad u postupku pred prvostepenim sudom u većem broju predmeta postoji potreba da se zauzme stav o spornom pravnom pitanju koje je od prejudicijelnog značaja za odlučivanje o predmetu postupka pred prvostepenim sudovima, prvostepeni sud će, po službenoj dužnosti ili na predlog stranke, pokrenuti postupak pred Vrhovnim sudom Srbije radi rešavanja spornog pravnog pitanja; da je sud koji je pokrenuo postupak za rešavanje spornog pravnog pitanja dužan da zastane sa postupkom dok se ne okonča postupak pred Vrhovnim sudom Srbije (član 176.), šta treba da sadrži zahtev koji se upućuje Vrhovnom sudu Srbije; da je Vrhovni sud dužan da reši sporno pravno pitanje u roku do 90 dana, od dana prijema zahteva; postupanje Vrhovnog suda Srbije po podnetom zahtevu; dostavljanje i objavljivanje pravnog shvatanja Vrhovnog suda Srbije o spornom pravnom pitanju; da u slučaju kada je Vrhovni sud Srbije zauzeo pravno shvatanje o spornom pravnom pitanju, stranke u postupku u kome se postavlja isto pitanje nemaju pravo da ponovo traže njegovo rešavanje u parnici koja je u toku (čl. 177. do 180.).

Iz osporenih odredaba Zakona, po oceni Ustavnog suda, ne proizlazi da Vrhovni sud Srbije rešavajući sporno pravno pitanje odlučuje o predmetu spora, već se odredbama o rešavanju spornog pravnog pitanja daje mogućnost Vrhovnom sudu da zauzme pravni stav o pravnom pitanju koje se pojavi kao sporno u postupku pred prvostepenim sudom, i to pod uslovom da se određeno pravno pitanje pojavilo kao sporno u većem broju predmeta i da je to od prejudicijelnog značaja za odlučivanje o predmetu postupka pred prvostepenim sudovima. Takođe, i iz odredbe člana 177. stav 1. Zakona proizlazi da prvostepeni sud, u obraćanju Vrhovnom sudu Srbije, može da iznese i "sopstveno tumačenje spornog pravnog stava", što znači da se ne radi o uspostavljanju precedenta, već o zauzimanju pravnog stava o određenom pravnom pitanju koje je od prejudicijelnog značaja za odluku u većem broju predmeta. Budući da u pravnom shvatanju koje zauzima, stav Vrhovnog suda Srbije nema karakter odluke o konkretnoj pravnoj stvari, na koju se može uložiti pravni lek, već se kao depersonalizovano pravno shvatanje objavljuje u Biltenu Vrhovnog suda Srbije, Ustavni sud je ocenio, da osporeni pravni institut iz odredaba čl. 176. do 180. Zakona predstavlja mehanizam, kojim se, kroz zauzimanje pravnih shvatanja Vrhovnog suda Srbije, obezbeđuje pravna sigurnost i jednakost u postupcima pred nižestepenim sudovima, kao i suđenje u razumnom roku. Imajući u vidu da se osporenim institutom rešavanja spornog pravnog pitanja od strane Vrhovnog suda Srbije ne isključuje mogućnost ulaganja pravnih lekova na pojedinačne odluke prvostepenih sudova, to se po shvatanju Ustavnog suda, tim odredbama ne narušava ni načelo nezavisnosti suda i dvostepenosti odlučivanja, niti se, mimo odredbe člana 96. stav 1. Ustava, uvodi suđenje na osnovu pravnih shvatanja Vrhovnog suda Srbije.

Odredbama čl. 282 stav 1, čl. 284. i 285. Zakona propisana je dužnost tuženog da u roku od 30 dana od prijema tužbe sa priložima podnese sudu odgovor na tužbu, kao i sadržina odgovora i posledice izostajanja odgovora.

S obzirom na to da je članom 10. Zakona o parničnom postupku ustanovljeno pravo stranke da sud odluči o njenim zahtevima i predlozima u razumnom roku, i dužnost suda da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da je u članu 7. Zakona propisano da su stranke dužne da iznesu sve činjenice i dokaze na kojima zasnivaju svoje zahteve i predlože dokaze kojima se utvrđuju te činjenice, to po oceni Ustavnog suda proizlazi da je uredan odgovor na tužbu dostavljen u zakonskom roku kako je to propisano osporenim odredbom Zakona, nužni uslov da se parnični postupak sprovede bez odugovlačenja i sa što manje troškova.

Imajući u vidu da je odredbama člana 282. Zakona tuženom data mogućnost da aktivno učestvuje u postupku, s tim što je stavom 2. tog člana ustanovljena dužnost suda da tuženog pouči kako o sadržini odgovora na tužbu, tako i o posledicama propuštanja podnošenja odgovora u određenom roku, po oceni Ustavnog suda, obaveza tuženog, utvrđena u osporenim članu 282. stav 1. Zakona, da podnese sudu odgovor na tužbu, ne može se smatrati, kako se u predstavkama navodi, "prisilnom radnjom" koja izlaže tuženog plaćanju takse i onemogućava pravično suđenje, već se ovom odredbom Zakona obezbeđuje sudska zaštita u skladu sa principima utvrđenim Ustavom, i sprovodi načelo jednakosti stranaka u postupku pred sudom. Naime, prema odredbama Zakona, obe strane u postupku imaju pravo da se izjasne o činjenicama, dokazima i navodima suprotne stranke, čime se obezbeđuju zakonske pretpostavke da svaka stranka ima jednaku mogućnost odgovora na navode druge stranke. Takođe, ni osporene odredbe čl. 284. i 285. Zakona kojim je ustanovljena fikcija nepodnošenja odgovora na tužbu ukoliko taj odgovor ima nedostataka zbog kojih se po njemu ne može postupati, i propisivanje u osporenim članu 338. Zakona da ako tuženi ne podnese odgovor na tužbu u određenom roku, sud, pod restriktivnim uslovima nabrojanim u tač. 1. do 4. stava 1. ovog člana Zakona donosi presudu kojom usvaja tužbeni zahtev, po oceni Ustavnog suda, nisu nesaglasne s Ustavom, jer se tim odredbama ne povređuje ustavno načelo o pravu na pravično suđenje, imajući u vidu da je saglasno odredbi člana 282. stav 1. Zakona tuženi upozoren na posledice izostalog odgovora na tužbu. Ustavno ovlašćenje zakonodavca da uredi postupak pred sudom podrazumeva i ovlašćenje zakonodavnog organa da propiše da izostajanje odgovora na tužbu predstavlja jedan od kumulativnih zakonskih uslova za donošenje presude zbog propuštanja. Stoga se takvo propisivanje ne može smatrati "sankcijom" za pasivnost tuženog, već pre dispozicijom samog tuženog koji je propustio da se ponaša u skladu sa imperativnom normom zakona. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je ocenio da odredbe člana 282. stav 1., čl. 284., 285. i 338. Zakona o parničnom postupku nisu nesaglasne s Ustavom te je predlog i u tom delu odbio.

(Odluka Ustavnog suda IU-181/2005 od 28. IX 2006.)

OVLAŠĆENJA DIREKTORA FONDA PIO

Kako je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano da direktor Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, pored poslova utvrđenih zakonom, obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i statutom,

Statutom Fonda je bilo moguće propisati da direktor Fonda donosi rešenje o usklađivanju vrednosti opšteg boda.

Iz obrazloženja:

Ustavnom sudu Republike Srbije podneta je inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti odredbe člana 23. stav 1. tačka 7) Statuta Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih ("Službeni glasnik RS", broj 89/2003), u delu koji glasi: "donosi rešenje o usklađivanju vrednosti opšteg boda". U inicijativi se navodi da je osporena odredba Statuta neustavna i nezakonita, jer ovlašćuje direktora Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih da donosi rešenje o usklađivanju vrednosti opšteg boda, "što omogućava da o pravima korisnika penzije odlučuje jedan čovek".

Ustavni sud je, u sprovedenom postupku, utvrdio da je odredbom člana 23. stav 1. tačka 7) Statuta Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih, u delu koji je osporen, utvrđeno da direktor Fonda, pored poslova utvrđenih Zakonom, donosi rešenje o usklađivanju vrednosti opšteg boda.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05 i 101/05), pored ostalog, utvrđuje: da se vrednost opšteg boda iz stava 1. člana 70. Zakona usklađuje na način koji je propisan za usklađivanje penzija i da vrednost opšteg boda objavljuje fond (član 70. st. 4. i 5.); da penzijsko i invalidsko osiguranje obezbeđuje i sprovodi fond (član 150. stav 1.); da fond, pored ostalog, osigurava na penzijsko i invalidsko osiguranje sva lica koja su po ovom zakonu obavezno osigurana i koja su se uključila u ovo osiguranje, utvrđuje stope doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje u skladu sa ovim zakonom, utvrđuje osnovice za plaćanje doprinosa u skladu sa ovim zakonom, kao i da organizuje i sprovodi penzijsko i invalidsko osiguranje, u skladu sa zakonom (član 151. tač. 1), 2), 3) i 7)); da su organi fonda upravni odbor, nadzorni odbor i direktor (član 154); da direktor fonda, pored ostalog, vrši druge poslove u skladu sa zakonom i statutom fonda (član 167. stav 1. tačka 6).

Ustav Republike Srbije ne uređuje pitanja koja se odnose na organe fonda i njihova ovlašćenja već se ta pitanja, saglasno odredbama člana 40. stav 1. i člana 68. stav 2. Ustava, uređuju zakonom. Stoga, po oceni Ustavnog suda, nema osnova za utvrđivanje nesaglasnosti osporenog dela odredbe člana 23. stav 1. tačka 7) Statuta s Ustavom.

Polazeći od odredaba Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, prema kojima fond obezbeđuje i sprovodi penzijsko i invalidsko osiguranje, a da se vrednost opšteg boda usklađuje i da usklađenu vrednost objavljuje fond, sledi da ovlašćenje za donošenje rešenja o usklađivanju vrednosti opšteg boda nije zakonom izričito stavljeno u nadležnost bilo kojem od zakonom utvrđenih organa fonda, već je zakon prepuštio fondu da to pitanje uredi statutom. Kako je pri tom zakonom propisano da direktor fonda, pored poslova utvrđenih zakonom, obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i statutom, što znači da su ovlašćenja direktora, pored onih utvrđenih zakonom, i ona koja se utvrde Statutom, donosilac osporenog Statuta je, po oceni Ustavnog suda, postupio u skladu sa zakonom kada je osporenim delom odredbe člana 23. stav 1. tačka 7) Statuta utvrdio da direktor Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih donosi i rešenje o usklađivanju vrednosti opšteg boda.

(Rešenje Ustavnog suda IU-244/2005 od 9. III 2006.)