

## Право да уређује управни поступак има само република

Одлуком Скупштине општине Д., о грађевинском земљишту, био је прописан посебан поступак за оцењивање доказа од значаја за примену те одлуке.

Будући да је, по мишљењу грађанина, поступак који уређује оспорена одлука већ уређен Законом о општем управном поступку и да није право општинске скупштине да својим прописом уређује питања управног поступка, грађанин сматра да је оспорена одлука општинске скупштине у супротности с наведеним савезним законом.

Оспорена одлука није, по оцени Уставног суда Југославије, у складу с Уставом СФРЈ. Та оцена заснована је на схватању да одредба члана 281. став 1. тачка 12. Устава СФРЈ значи да се управни поступак (посебни управни поступак), који, по тој одредби Устава СФРЈ, не уређује федерација, уређује републичким законом. Право републике да уређује посебни управни поступак исходи из тога што федерација уређује само општи управни поступак. Истовремено, то значи да управни поступак не може уређивати ни једна друга друштвенополитичка заједница, па ни онда кад је уређивање одређеног друштвеног односа по уставу њено право и дужност. Оспорена одлука не уређује само одређен друштвени однос: грађевинско земљиште на подручју општине Д., већ и питања поступка (оцена доказа). То значи да та одлука уређује, како питање које може бити уређено само Законом о општем управном поступку, тако и питање које може бити уређено законом републике. Будући да уређује нешто што је право и дужност федерације, односно републике, нешто што може бити предмет само законодавног уређивања, оспорена одлука није, дакле, у складу с Уставом СФРЈ.

(Одлука УСЈ, II-У број 74/90, од 11. марта 1992)

Припремио Ђорђе Ђурковић

## ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

### Избор судија

1. Уставном суду је поднета иницијатива за оцењивање уставности члана 42. Закона о судовима ("Службени гласник РС", бр. 46/91).

Иницијатор у својој представци указује да је одредбама оспореног члана Закона о судовима поново прописана морално-политичка подобност за судије редовних судова, мада овај критеријум Устав Републике Србије не садржи. Закон је избегао појам морално-политичке подобности, али је у суштини овај исти критеријум увео кроз "друге услове за вршење судијске функције". Овако неодређена законска одредба ствара могућност за продужавање монопола на судијску функцију раније изабраних судија. Подносилац иницијативе сматра, поред осталог, да је Закон уместо објективних критеријума за избор кандидата за судијску функцију (нпр.: стручни радови, које оцењују стручне комисије) прописао давање мишљења колегијума суда, који не пружа гаранције да ће стручно најспособнији кандидати бити изабрани за судије.

2. Закон о судовима ("Службени гласник РС", бр. 46/91, 60/91 и 18/92) донет је 29. јула 1991. године и ступио је на снагу 7. августа 1991. године.

У поглављу V *Избор судија и судија поротника*, Закон уређује, поред осталог, и услове за избор судија.

Одредбама члана 38. Закона утврђени су следећи законски услови за избор судија: 1) да кандидат испуњава опште услове за рад у државним органима; 2) завршен правни факултет; 3) положен правосудни испит; 4) да

ужива углед за вршење судијске функције; и 5) да има одређено радно искуство на пословима правне струке.

Одредбама оспореног члана 42. Закона утврђено је:

”Министар правде прибавља мишљење о стручним, радним и другим условима за вршење судијске функције за све прибављене кандидате, од колегијума суда, органа или организације у којима су кандидати обављали послове правне струке.

Министар правде доставља мишљење из става 1. овог члана заједно са својим мишљењем, надлежном телу Народне скупштине”.

Имајући у виду наводе из представке, у вези са ставом 1, члана 42. Закона, постављају се питања: прво, да ли се кроз одредбе о прибављању мишљења ”о стручним, радним и другим условима за вршење судијске функције” на индиректан начин уводи (или задржава) морално-политичка подобност кандидата као услов за избор на судијску функцију, што би било несагласно уставним одредбама које онемогућавају увођење таквих - посебних услова.

Друго, да ли је сагласно Уставу уређено питање органа који даје то мишљење, односно да ли мишљење о ”стручним, радним и другим условима за вршење судијске функције” може дати колегијум оне организације или органа у коме су кандидати обављали послове правне струке.

С обзиром на то да се у оспореним одредбама члана 42. Закона ради изричито о условима за вршење судијске функције, оне се морају тумачити у вези с одредбама чл. 38. Закона које утврђују те услове. Само члан 38. Закона прописује који су то услови, док члан 42. прописује начин на који се утврђује да ли су ти услови испуњени.

Сви наведени законски услови односе се на стручне и радне квалитете кандидата за вршење судијске функције, с тим што се испуњеност четири наведена услова може егзактно утврдити (нпр. школска спрема, радни стаж, и сл.). Остаје дилема једино начин утврђивања једног законског услова: да ли кандидат ужива углед за вршење судијске функције. Закон је то морао посебно да уреди, што је и учињено у оспореном члану 42. Закона. При томе, чињеница да је Закон предвидео у оспореним одредбама да се прибавља мишљење о испуњености свих потребних услова, а не само о томе да ли кандидат ужива углед за вршење функције, указује да се под општом одредбом ”и другим условима” (поред стручних и радних квалитета) подразумева, односно обухвата услов да кандидат ужива углед за вршење судијске функције, утврђен у чл. 38. Закона.

Како Закон и у оспореним одредбама (члан 42) и у члану 38. говори о ”условима за вршење судијске функције”, из наведеног језичког и систематског тумачења оспорених одредаба члана 42. Закона, у вези са чланом 38. Закона, произлази да Закон тражи од кандидата тачно одређену врсту подобности - подобност за вршење судијске функције, која се не може сматрати морално-политичком категоријом. Предвиђени услови се не проширују оспореним законским одредбама јер оне по свом садржају, ни директно ни индиректно, не уводе морално-политичку подобност кандидата као неопходни услов за избор на судијску функцију, те су наводи и тумачење иницијатора са тим у вези неосновани. При томе, треба имати у виду да овај законски услов није ”санкционисан” јер је мишљење колегијума факултативног, а не обавезујућег карактера за надлежно тело Народне скупштине.

Имајући у виду наведено, сматрамо да се уставност оспорених одредаба Закона не може оцењивати са становишта уставног начела о доступности сваког радног места и функције у друштву сваком грађанину под једнаким условима, како је то раније Суд чинио када се радило о увођењу ”морално-политичких квалитета” као посебног услова за вршење одређених функција и послова. Односно, може се оценити да се у конкретном случају не ограничава уставно право грађана из члана 35, став 2. Устава РС који утврђује: ”Свакоме је, под једнаким условима, доступно радно место и функција”.

С уставноправног становишта, може се даље поставити питање да ли је за увођење посебног услова "да кандидат ужива углед за вршење судијске функције", који се подразумева под "другим условима", постојао посебан интерес друштва, о коме је законодавац морао да води рачуна.

Сматрамо да је према Уставу РС, такав интерес постојао. Посебан интерес друштва када је у питању вршење судијске функције изражен је како у овлашћењима Републике да уређује и обезбеђује уставност и законитост, организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 72, тач. 2. и тач. 11. Устава РС), тако и у посебној одредби: "Организација, оснивање, надлежност и састав судова и поступак пред судовима уређују се законом" (чл. 102, ст. 1. Устава Републике Србије).

Полазећи од наведених уставних одредаба, може се оценити да се одређена питања у вези са саставом судова, и у тим оквирима у вези са условима за избор на судијску функцију, могу посебно уредити, па и онако како је то учињено у оспореним одредбама Закона.

Једино уколико би се пошло од другачијег тумачења члана 42. Закона - као од самосталне законске норме, која говори о условима за вршење судијске функције, могла би се јавити дилема да ли се одредбом "и другим условима", на неодређен начин, ипак, проширују законски услови из члана 38. Сматрамо да за овакво тумачење нема довољно основа јер оспорене одредбе уређују начин прибављања и достављања мишљења.

У вези са питањем органа или тела од кога се прибавља мишљење о томе да ли кандидати испуњавају потребне услове за вршење судијске функције, сматрамо да је ствар оцене законодавца које је решење најцелисходније. Закон је могао предвидети и неки други орган или тело које би се о томе изјашњавало. Како се наведеним одредбама не залази у односе и надлежности судских и других државних органа утврђене Уставом, што би Уставни суд кроз своју оцену могао да штити, то је у конкретном случају ствар законодавне политике како ће уредити то питање.

Суд је прихватио изложено тумачење оспорених законских одредаба и наведени приступ у вези са постављеним уставноправним питањима, па је донео решење којим није прихватио дату иницијативу.

*(Решење Уставног суда Iу бр. 662/91 од 7. маја 1992. год.)*

### **Рад државних органа доступан је јавности**

1. Иницирано је покретање поступка пред Уставним судом Републике Србије за оцену уставности одредаба Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука и неуставности и незаконитости Пословника Уставног суда, којима је уређена јавност рада Уставног суда.

По мишљењу иницијатора, оспорене одредбе Закона и Пословника нису у складу са чланом 97. Устава Републике Србије, а одредбе Пословника нису у складу са чланом 8. Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука. Он сматра да је грађанину ускраћено право јавности у раду државних органа, а овде Уставног суда.

2. Уставом Републике Србије предвиђено је у члану 10, став 1. да је рад државних органа доступан јавности. У ставу 2. овог члана Устава прописано је да се јавност у раду државних органа може ограничити или искључити само у случајевима који се законом одређују.

Према члану 131. Устава, поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређују се законом. Законом о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука уређено је, између осталог, како се обезбеђује јавност у раду Уставног суда. На основу овлашћења из овог Закона, Пословником о раду Уставног суда ближе су уређена нека питања која се односе на јавност рада Уставног суда.

У свом захтеву за покретање поступка ради оцене уставности и законитости, иницијатор се позвао на члан 97. Устава Републике Србије, али оне

нису основ за тражену оцену уставности. Наиме, одредбе члана 97. Устава налазе се у поглављу Устава које се односи на судове и јавна тужилаштва, а не на Уставни суд. Наведеним одредбама Устава предвиђено је да је расправљање пред судом јавно и оно се односи на остваривање судске власти која припада судовима, а није у питању начелна одредба која важи за рад свих државних органа, па и за Уставни суд.

Јавност рада Уставног суда, што је уређено у поглављу Устава које се односи на уставност и законитост, не подразумева присуство учесника у поступку, јер се у поступку не врши њихово саслушање и сл., већ увидом у нормативне акте и њиховим тумачењем, с тим да јавност о томе буде на одговарајући начин обавештена, што се обезбеђује присуством акредитованих новинара јавних гласила седницама Суда и извештајима са тих седница, одржавањем конференција за штампу и састанака са представницима јавних гласила, јавним објављивањем одлука Уставног суда и др.

Законом о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука предвиђено је да је рад Уставног суда доступан јавности и ближе је уређено како се обезбеђује јавност рада Уставног суда, као и када се изузетно може ограничити или искључити јавност из рада Уставног суда.

Према члану 8. наведеног Закона, јавност рада Уставног суда обезбеђује се:

- јавним расправљањем у поступку пред Уставним судом;
- објављивањем одлука Уставног суда;
- обавештавањем јавности о раду Уставног суда; или
- на други начин који одреди Уставни суд.

Пословником Уставног суда ближе су уређена нека питања остваривања јавности у раду Уставног суда и то на основу овлашћења из Закона.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је оценио да спорне одредбе Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука, као и одредбе Пословника Уставног суда нису несагласне с Уставом Републике Србије.

*(Решење Уставног суда Републике Србије Iу бр. 58/92 од 21. маја 1992. године)*

### **Услови за обављање послова возача-инструктора**

Иницирано је покретање поступка пред Уставним судом Србије за оцену уставности члана 95, став 1. Закона о безбедности саобраћаја на путевима ("Службени гласник СРС", бр. 53/82, 15/84, 5/86, 21/90 и "Службени гласник РС", бр. 28/91).

Наведеним одредбама Закона прописани су услови које треба да испуњава лице које жели да полаже испит за возача-инструктора. Услови су: 23 године живота, најмање средња стручна спрема и поседовање возачке дозволе најмање три године за управљање оном врстом возила за коју се тражи инструкторска дозвола и да последњих пет година није правноснажно осуђено за кривично дело угрожавања безбедности саобраћаја.

Из навода иницијатора види се да он тражи оцену уставности оног дела одредбе који се односи на године живота као услов за обављање послова инструктора-возача, односно полагање испита за инструктора-возача, јер сматра да такво решење није у складу с Уставом Републике Србије, а ни са ранијим Уставом СРС. Он сматра да се тиме ограничава право на рад и слобода рада за коју је услов 15, односно 18 година живота. Поред тога, указује да се за 18 година живота стиче потпуна пословна и правна способност сваког лица за обављање свих послова у друштву, па како је онда могуће да тражи старост од 23 године само за обављање послова инструктора-возача.

Захтев иницијатора може се посматрати са два становишта. Са становишта права на рад, где се утврђује граница старости на 23 године живота, и са становишта права на образовање.

Са становишта услова за остваривање права на рад, стоји основ да је у питању повреда уставног права на рад, посебно у погледу потпуне пословне способности човека, јер је Устав стицање те способности везао за 18. годину живота. Тако гледано, прописивање услова у погледу година живота није у складу с Уставом. Међутим, да је законодавац прописао претходне услове у погледу стручне спреме и радног искуства, постигао би циљ којим се руководи законодавац - већа сигурност и безбедност у саобраћају.

Са становишта образовања, односно права на образовање, које Устав признаје свим грађанима, могуће је прописати потребне услове, па и године старости ако се ради о редовном образовању и до нивоа средњег образовања. Али, пошто овде није случај редовног или ванредног образовања, већ полагање одређеног испита за возача-инструктора, то је, по ошени Уставног суда, законодавац прекорачио уставно овлашћење па је утврдио да део спорне одредбе члана 95. Закона о безбедности саобраћаја на путевима није у сагласности с Уставом.

*(Одлука Уставног суда Србије Iу бр. 635/91 од 21. новембра 1991. године)*

Припремио др Томислав Вељковић

## ОДЛУКЕ ВИШЕГ ПРИВРЕДНОГ СУДА СРБИЈЕ

### **Не може се тражити накнада штете у међународном превозу железницом уколико није поднет захтев за рекламацију**

Првостепени суд је одбацио тужбу јер тужилац није поднео железници захтев за рекламацију.

Тужилац у жалби истиче да подношење захтева за рекламацију железници није услов за накнаду штете па је предложио да се решење укине, а предмет врати на наставак поступка и доношење одлуке.

Виши привредни суд Србије одбио је жалбу и потврдио првостепено решење.

Из Образложења:

"Из података предметног списка произлази да тужилац утужени износ потражује на име накнаде регресне штете, будући да је свом осигуранику за штету насталу на роби у току међународног превоза железницом исплатио 20.000 динара.

Међу странкама је спорна примена одредаба чл. 29. и 30. Споразума о међународном железничком робном саобраћају – СМГС-а, да ли се тужба у овој парници може сматрати преурањеном.

Првостепени суд је правилно поступио када је донео ожалбено решење јер је, правилно ценећи одредбу чл. 29. тач. 1. СМГС-а, утврдио да је тужба за наплату спорног износа по основу штете настале у међународном превозу робе железницом преурањена, па је сходно томе правилно применио материјално право када је тужбу одбацио.

Ово због тога, што је одредбом чл. 29. тач. 1. СМГС-а предвиђено да се тужба може поднети само ако је пре тога железници био поднет захтев за рекламацију, и ако је поступак по постављеном захтеву окончан".

Према томе, не може се тужбом тражити накнада штете ако претходно није поднет захтев за рекламацију железници и ако поступак по том захтеву није окончан.

*(Решење Вишег привредног суда Србије ПЖ 628/92. од 6. априла 1992. године)*