

Ustavni sud Crne Gore, u Drugom vijeću za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, u sastavu: sudija Desanka Lopičić, predsjednica Vijeća i sudije Milorad Gogić i Budimir Šćepanović, članovi Vijeća, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore i člana 48 tačka 10 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.), na sjednici Vijeća od 24. jula 2023. godine, donio je

ODLUKU

ODBIJA SE ustavna žalba.

O b r a z l o ž e n j e

I POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE

1. D. O., iz K., podnio je blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 2717/18, od 11. aprila 2019. godine, zbog povrede prava iz odredaba čl. 8, 32 i 62 Ustava Crne Gore, člana 6 stav 1 i čl. 14 i 17 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

2. U ustavnoj žalbi je, pored ostalog, navedeno: da prvostepeni akt nije donijet u zakonom propisanoj formi; da je predmetno obavještenje nezakonito imajući u vidu odredbu člana 22. Zakona o upravnom postupku i odredbe čl. 8 i 36 stav 3 Zakona o upravnom sporu; da nije postojao nijedan od zakonskih uslova za prestanak radnog odnosa, što ukazuje na povredu principa zabrane diskriminacije; da Vrhovni sud Crne Gore nije cijenio i činjenice da je prvostepeno rješenje potpisalo neovlašćeno lice i da je Pravilnik o sistematizaciji donijelo to isto lice, kojem je u periodu donošenja bio zabranjen rad, što je ukazano u presudama tog Suda, Uvp. br. 259/17, od 6. jula 2017. godine i Uvp. br. 257/17, od 28. juna 2017. godine; da Vrhovni sud Crne Gore smatra da nije relevantna činjenica što je Predsjednik Komisije za žalbe i lice koje je potpisalo predmetni zahtjev M.V., istovremeno obavljao funkciju pravnog zastupnika Opštine pred sudovima u Crnoj Gori za svo proteklo vrijeme; da takvo postupanje stoji u suprotnosti sa odredbom člana 141 stav 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, jer Predsjednik Komisije za žalbe tu funkcija mora obavljati profesionalno. U konačnom je predloženo da Sud usvoji ustavnu žalbu, ukine osporenu presudu i predmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje.

3. U postupku pokrenutom ustavnom žalbom, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava i čl. 68 i 75 Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud, u granicama zahtjeva istaknutog u ustavnoj žalbi, utvrđuje da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno ustavno pravo, pri čemu se, po pravilu, ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje i ocijenili dokaze. Za Ustavni sud relevantne su samo one činjenice od čijeg postojanja zavisi ocjena o povredi ustavnog prava.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Uvidom u osporenu presudu i drugu dostavljenu dokumentaciju, Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje u ovom ustavnosudskom predmetu:

5. Rješenjem Komisije za žalbe opštine Kolašin, odbijena je kao neosnovana žalba tužioca (podnosioca) izjavljena protiv obavještenja Službe zaštite opštine Kolašin, kojim je odlučeno da mu prestaje radno angažovanje u Službi zaštite, zaključno sa danom 30. novembrom 2015. godine, jer je na rad stupio mimo zakonom određenog načina zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme, bez prethodno sprovedenog postupka zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme, po osnovu javnog oglasa.

6. Presudom Upravnog suda Crne Gore, odbijena je tužba tužioca (podnosioca).

7. Presudom Vrhovnog suda Crne Gore, odbijen je kao neosnovan zahtjev za ispitivanje sudske odluke.

8. U obrazloženju presude je, u suštini, navedeno: da se iz spisa predmeta utvrđuje da je tužilac (podnosilac) zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme bez prethodno sprovedenog postupka javnog oglašavanja, pa je obavještenjem br. 09-3075, od 13. novembra 2015. godine, obaviješten da mu prestaje radno angažovanje zaključno sa danom 30. novembrom 2015. godine, jer je primljen na rad bez prethodno sprovedenog postupka zasnivanja radnog odnosa, na osnovu javnog oglasa, što je suprotno odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji je bio na snazi u vrijeme kada je stupio na rad; da polazeći od navedenog činjeničnog stanja i odredbe člana 8 stav 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji je važio u trenutku donošenja navedenog rješenja, a kojom je izričito bilo propisano da državni službenik, odnosno namještenik radni odnos zasniva na osnovu javnog oglasa, osnovano Upravni sud pobijanom presudom zaključuje da je osporeno rješenje zakonito; da stupanje na rad državnog službenika, odnosno namještenika na osnovu rješenja starješine organa, bez prethodno raspisanog oglasa, odnosno konkursa i sprovedenog zakonom propisanog postupka zasnivanja radnog odnosa predstavlja nedostatak koji je takve prirode da isključuje i samo postojanje radnog odnosa; da kako se u konkretnom slučaju, ne radi o radnom odnosu, to nema mjesta primjeni odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima kojima su propisani osnovi prestanka radnog odnosa i samim tim ne postoji obaveza starješine državnog organa za donošenje rješenja o prestanku radnog odnosa iz odredbe člana 122. navedenog zakona, kako to neosnovano tvrdi podnosilac; da takav rad može prestati saopštenjem - kako pisanim, tako i usmenim od strane starješine organa (Načelni pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore, Su I br. 205/18-1, od 21. septembra 2018. godine), pa su bez značaja navodi podnijetog zahtjeva o primjeni odredbe člana 196 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku; da je u konkretnom slučaju, drugostepeni organ postupio shodno odredbi člana 236 stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku, na način što je na sjednici Komisije od 30. marta 2016. godine, omogućio tužiocu da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje rješenja, zbog čega su neprihvatljivi navodi podnijetog zahtjeva da drugostepeni organ nije ovlašćen da otkloni tu bitnu povredu pravila upravnog postupka.

Da je na sjednici Komisije za žalbe opštine Kolašin, od 21. oktobra 2016. godine, saglasno odredbi člana 4 stav 2 Poslovnika o radu iste, odlučeno da predsjednika Komisije za vrijeme njegove odsutnosti mijenja članica D. A., koja je potpisala osporeno obavještenje D. A. i predsjedavala sjednicom Komisije, što je u saglasnosti sa odredbom člana 205. stav 2. Zakona o upravnom postupku; da zato Upravni sud pobijanom presudom osnovano zaključuje da su u tom smislu neprihvatljivi drugačiji navodi podnijete tužbe, koji se ponavljaju i podnijetim zahtjevom.

Da su navodi podnijetog zahtjeva da predsjednik Komisije za žalbe istovremeno obavlja i funkciju pravnog zastupnika Opštine Kolašin, bez značaja za drugačiju odluku, jer isti nije učestvovao u donošenju osporenog rješenja, kao i da su bez značaja i navodi podnijetog zahtjeva da nema dokaza zbog čega je M. V. odsutan; da je u konkretnom slučaju, odlučeno o prestanku radnog odnosa, a sa naprijed navedenih razloga,

pa navodi podnjetog zahtjeva o Pravilniku o sistematizaciji nijesu od bilo kakvog značaja za donošenje odluke u ovom predmetu.

II RELEVANTNE USTAVNE I KONVENCIJSKE NORME

Ustav Crne Gore

Član 8

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 17 stav 2

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 19

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda.

Član 32

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Član 62

Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 6 stav 1

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

Član 14.

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

III MJERODAVNO PRAVO

A. Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 50/08 i 86/09):

Član 8 stav 2

Državni službenik, odnosno namještenik zasniva radni odnos na osnovu javnog oglašavanja.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 39/2011, 50/2011, 66/2012, 34/2014)

Član 122

O prestanku radnog odnosa starješina državnog organa donosi rješenje.

Rješenje iz stava 1 ovoga člana donosi se u roku od osam dana od dana nastupanja okolnosti koje su razlog za prestanak radnog odnosa.

B. Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 60/03 i "Službeni list Crne Gore" broj 32/11), koji je važio u vrijeme donošenja obavještenja

Član 196 stav 1

Na osnovu odlučnih činjenica utvrđenih u postupku, organ nadležan za rješavanje donosi rješenje o upravnoj stvari koja je predmet postupka.

Član 205 stav 2

Rješenje koje je donio kolegijalni organ potpisuje predsjedavajući, ako zakonom ili drugim propisom nije drukčije određeno."

C. Poslovnik o radu Komisije za žalbe, broj 02-1856/2, od 20. juna 2013.godine:

Član 4

Radom Komisije rukovodi predsjednik.

U slučaju odsutnosti, spriječenosti ili izuzeća, predsjednika Komisije zamjenjuje član Komisije kojeg odredi Komisija na predlog Predsjednika.

U slučaju iz stava 2 ovog člana, član Komisije ima ovlaštenje, obaveze i odgovornosti predsjednika Komisije, dok traje privremena spriječenost predsjednika.

IV OCJENA USTAVNOG SUDA

9. Ustavni sud je, polazeći od razloga navedenih u žalbi i sadržine prava koja se štite Ustavom i Konvencijom analizirao osporenu presudu sa aspekta odredaba čl. 8, 17, 19, 32 i 62 Ustava, člana 6 stav 1 i člana 14 Evropske konvencije.

10. Podnosilac smatra da mu je povrijeđeno pravo iz člana 8. Ustava Crne Gore i člana 14. Evropske konvencije (zabrana diskriminacije) u vezi s pravom da su svi pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz člana 17. Ustava i pravom na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda, iz člana 19. Ustava.

11. U više odluka Evropskog suda za ljudska prava je konstatovano da je uloga nacionalnih sudova ne samo pravično i objektivno suđenje, nego i stvaranje ujednačenih «standarda postupanja» i odlučivanja u istim činjeničnim i pravnim situacijama (vidi, *inter alia*, predmet *Rasmussen protiv Danske*, presuda Evropskog suda od 28. novembra 1984. godine, serija A broj 1232, stav 35, kao i str. 14, stav 38). Sud, u citiranoj odluci, podsjeća da član 14. Evropske konvencije štiti lica (uključujući i pravna lica) koja se nalaze u «podudarnim situacijama» od diskriminirajućih razlika u tretmanu; a u smislu člana 14 Evropske konvencije, tretman se smatra diskriminirajućim ako nema «cilja i razumnog opravdanja», tj. ako ne ide u pravcu legitimnog cilja i ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se pokušava ostvariti.

12. Ustavnim odredbama iz čl. 17 i 19 Ustava, jemči se zaštita od arbitrarnog odlučivanja sudova i drugih državnih organa koji vrše javna ovlaštenja, koja se, pored ostalog, zasnivaju na načelu da nadležni organi u istovjetnim slučajevima jednako odlučuju,

odnosno da istovjetna činjenična i pravna stanja ne mogu imati bitno različit pravni ishod. Do povrede navedenih prava dolazi u situaciji kada sud u drugom predmetu u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji donese različitu odluku i tako stvori stanje pravne nesigurnosti na štetu podnosioca ustavne žalbe.

13. Podnosilac je u prilogu svojih navoda dostavio presude Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 259/17, od 6. jula 2017. godine i Uvp. br. 257/17, od 28. juna 2017. godine. Uvidom u navedene presude, Ustavni sud je utvrdio da su tim presudama usvojeni zahtjevi za vanredno preispitivanje sudske odluke, ukinute presude Upravnog suda Crne Gore i predmeti vraćaju na ponovni postupak, iz čega proizilazi da postupci nijesu pravosnažno okončani, pa samim tim, iste presude ne mogu biti mjerodavne za dalje ispitivanje navoda o nejednakom postupanju Vrhovnog suda.

14. Imajući u vidu da podnosilac, nije pružio dokaze u pogledu činjenica ili okolnosti koje bi na bilo koji način upućivale na to da je, u postupku koji je prethodio ustavnosudskom, do povrede navedenih prava zaista došlo, niti je u pravcu svojih navoda dostavio odluke u pravcu drugačije sudske prakse u predmetima koji su pravosnažno okončani, a imajući u vidu da je Sud postupajući u konkretnom upravnom sporu, zaključio da su ispunjeni uslovi za prestanak radnog angažovanja podnosioca, to Ustavni sud nalazi da navodi podnosioca u tom smislu nijesu osnovani. Prema tome, ne može se zaključiti da je u ovom postupku podnosilac žalbe na bilo koji način diskriminisan, zbog čega su njegovi navodi o kršenju prava iz odredaba člana 8 Ustava i člana 14 Evropske konvencije u vezi sa pravima, iz čl. 17 i 19 Ustava, neosnovani.

15. Ocjenjujući razloge ustavne žalbe sa aspekta povrede prava na pravično suđenje, Ustavni sud je ocijenio da je osporenu presudu donio sud ustanovljen Ustavom i zakonom, koji je postupao u granicama svoje nadležnosti i u propisanom sastavu, kao i da je postupak sproveden u skladu sa zakonskim odredbama.

16. U suštini, tvrdnje podnosioca o povredi prava na pravično suđenje odnose se na prigovore koji se tiču primjene materijalnog prava i procesnih propusta u postupku donošenja osporavanog obavještenja.

17. U odnosu na ove navode podnosioca, Ustavni sud ukazuje da, u principu, nije nadležan da vrši provjeru načina na koji su sudovi protumačili pozitivnopravne propise, osim ukoliko odluke sudova krše ustavna prava. To će biti slučaj kada odluka suda ne uključuje ili pogrešno primjenjuje ustavno pravo, kad je primjena pozitivnopravnih propisa bila očigledno proizvoljna ili kada je došlo do povrede osnovnih procesnih prava, kao što su pravo na pravičan postupak, pravo na pristup sudu, pravo na djelotvoran pravni lijek i u drugim slučajevima.

18. Ustavni sud se može, izuzetno, kada ocijeni da je u određenom postupku redovni sud proizvoljno postupao, kako u utvrđivanju činjenica, tako i u primjeni relevantnih pozitivnopravnih propisa, upustiti u ispitivanje načina na koji su nadležni sudovi utvrđivali činjenice i na tako utvrđene činjenice primijenili pozitivnopravne propise. U vezi sa naprijed

navedenim, Ustavni sud ističe da očigledna proizvoljnost u primjeni relevantnih propisa nikada ne može voditi ka pravičnom postupku. Stoga će Ustavni sud u konkretnom slučaju, obzirom na problematiku pitanja na koju podnosilac ukazuje, ispitati da li je pobijana presuda zasnovana na proizvoljnoj primjeni pozitivnopravnih propisa.

19. Pravičnost postupka ocjenjuje se na osnovu postupka kao cjeline (Evropski sud za ljudska prava, Barbera, Messeque i Jabardo protiv Španije, presuda od 6. decembra 1988. godine, serija A, broj 146, stav 68). Princip pravičnog suđenja, takođe zahtijeva da se sud pozove na određenu pravnu normu, jer pravna osnova presude ne smije da bude proizvoljna tj. van konkretnog predmeta.

20. U postupku koji je prethodio ustavnosudskom, utvrđeno je da je prvostepeni akt - obavještenje o prestanku radnog angažovanja podnosioca u Službi zaštite opštine Kolašin, zakonito, te da je isto donijeto u skladu sa odredbom člana 8 stav 2 ranije važećeg Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Ovakav zaključak u osporenoj presudi, Sud je formirao imajući u vidu da je podnosilac prethodno primljen na rad, pri čemu nije bila sprovedena procedura zasnivanja radnog odnosa, na osnovu javnog oglasa. Dakle, iz prednjeg proizilazi da nije postojao pravni osnov za utvrđenje da se podnosilac nalazio u radnom odnosu, već se radi o građansko – pravnom odnosu koji je mogao prestati u svako doba i to saopštenjem datom od strane starješine organa, što je u konkretnom i slučaju.

21. Navodi zahtjeva za ispitivanje sudske odluke, u bitnom ponovljeni u ustavnoj žalbi, odnose se na sastav Komisije za žalbe opštine Kolašin, konkretno profesionalnog angažmana predsjednika, što ukazuje na nezakonito postupanje.

22. U tom smislu Vrhovni sud Crne Gore je iznio ozbiljne, relevantne i dovoljne razloge za svoju odluku, a svoje pravne stavove obrazložio je na način koji je otklonio sumnju u arbitrnost postupanja i odlučivanja. Naime, u osporavanoj presudi Vrhovni sud Crne Gore je naveo da je drugostepeno rješenje u upravnom postupku potpisano od strane Dijane Anđelić, koja je u svojstvu zamjenice predsjednika Komisije za žalbe postupala shodno odredbi člana 4 stav 2 Poslovnika o radu Komisije za žalbe, nakon prethodno održane sjednice Komisije, od 21. oktobra 2016. godine, kao i da predsjednik Komisije za žalbe, nije učestvovao u konkretnom upravnom postupku. Dakle, polazeći od principa da se postupak posmatra kao cjelina, a imajući u vidu da je zakonitost obavještenja i rješenja donijetih u upravnom postupku bila predmet ocjene pred Upravnim sudom Crne Gore i Vrhovnim sudom Crne Gore, Ustavni sud nije našao okolnosti koje bi upućivale na povredu navedenog ustavnog prava podnosioca, već je ocijenio ustavnopravno prihvatljivim stavove Vrhovnog suda Crne Gore.

23. Povodom navoda ustavne žalbe koji se odnose na sastav Komisije za žalbe opštine Kolašin, Ustavni sud ukazuje na svoj stav u odluci U-III br. 824/18, od 23. juna 2022. godine:

24. Navodi zahtjeva za ispitivanje sudske odluke, u bitnom ponovljeni u ustavnoj žalbi, odnose se na sastav Komisije za žalbe opštine Kolašin, kao i na onemogućavanje podnosioca da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje zakonitog rješenja.

25. U tom smislu Vrhovni sud je u osporenoj presudi iznio ozbiljne, relevantne i dovoljne razloge za svoju odluku, a svoje pravne stavove obrazložio je na način koji je otklonio sumnju u arbitrnost postupanja i odlučivanja.

26. U vezi navoda u žalbi u pogledu sastava Komisije za žalbe, u konkretnom slučaju je utvrđeno da je Predsjednika komisije, mijenjala Dijana Anđelić, koja je ovlašćena, u skladu sa odredbama Poslovnika o radu opštine Kolašin i samim tim i bila ovlašćena da potpiše osporeni akt. Stoga Ustavni sud nije našao okolnosti koje bi upućivale na povredu navedenog ustavnog prava podnosioca, iz razloga što je ocijenio ustavnopravno prihvatljivim stavove Vrhovnog suda Crne Gore.

27. Podnosilac u ustavnoj žalbi navodi da mu je povrijeđeno pravo na rad, koje se štiti članom 62 Ustava. Sadržaj ovog prava podrazumijeva pružanje zaštite zakonom utvrđenih prava koja proizilaze iz rada, uključujući i zaštitu u vezi sa prestankom radnog odnosa, ako je taj prestanak suprotan zakonu.

28. S obzirom da u konkretnom slučaju nijesu utvrđene činjenice ili okolnosti koje bi upućivale na to da prestanak radnog angažovanja podnosioca ustavne žalbe nije bio zasnovan na zakonu, Ustavni sud je ocijenio da osporenom presudom, istom nije povrijeđeno pravo na rad, iz člana 62 Ustava.

Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

U-III br. 1166/19
24. jul 2023. godine
P o d g o r i c a

Predsjednica Vijeća,
Desanka Lopičić,s.r.