

NEZAKONITO UTVRĐIVANJE MATERIJALNE ODGOVORNOSTI ČUVARA ŠUMA**Zakon o radu****član 163**

Sentenca:

Javno preduzeće nadležno za gazdovanje šumama, u skladu sa zakonom, ovlašćeno je da svojim opštim aktom o čuvanju šuma odredi situacije u kojima je čuvar šuma materijalno odgovoran za štetu. Međutim, ova odgovornost, prema Zakonu o radu, pretpostavlja postojanje namere ili krajnje nepažnje za učinjenu štetu, a ne i propuste zbog kojih je javno tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu ili je sud pravnosnažnim rešenjem odbio optužni predlog. Stoga je Ustavni sud zaključio da je donosilac akta prekoračio ovlašćenje iz zakona kada je kao osnov materijalne odgovornosti zaposlenog lica predvideo propuste zbog kojih je javno tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu ili je sud pravnosnažnim rešenjem odbio optužni predlog. Naime, prema Zakonu o šumama, čuvar šuma ne podnosi krivičnu prijavu, već samo sačinjava zapisnik u koji se unosi utvrđeno činjenično stanje, a na pitanje odgovornosti za štetu koju zaposleni pričinu poslodavcu primenjuju se odredbe Zakona o radu, koji odgovornost zaposlenog za štetu, koja je nastala na radu ili u vezi sa radom, uslovljava postojanjem namere ili krajnje nepažnje u činjenju ili nečinjenju zaposlenog, koje je za posledicu imalo nastupanje štete za poslodavca.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu zakonitosti odredbe člana 17. stav 1. alineja 1. Pravilnika navedenog u izreci. U inicijativi se navodi: da je osporenim odredbom Pravilnika propisana materijalna odgovornost čuvara šuma kao novi osnov materijalne odgovornosti koji ne postoji u Zakonu o obligacionim odnosima; da Javno preduzeće nije ovlašćeno da donosi propis iz oblasti materijalne odgovornosti; da se osporenim odredbom Pravilnika proširuje krug osnova odgovornosti u odnosu na Zakon o obligacionim odnosima. Ističe se da Javno preduzeće "Srbijašume" nije ovlašćeno da propisuje materijalnu odgovornost, a i da je ovlašćeno, propisana odgovornost nije zasnovana na zakonu.

U odgovoru donosioca osporenog akta navodi se: da se, u konkretnom slučaju radi o materijalnoj odgovornosti zaposlenog kod poslodavca; da je propisivanje ovakvog vida odgovornosti zasnovano je na odredbi člana 163. stav 1. Zakona o radu; da osnov za ovakav vid odgovornosti postoji i u članu 155. Zakona o obligacionim odnosima kojim je definisana šteta; da je osporenim odredbom Pravilnika predviđena odgovornost zaposlenog za štetu do koje je došlo na radu ili u vezi sa radom, budući da je, u konkretnom slučaju, štetna činjenica u uzročnoj vezi sa vršenjem rada, odnosno

predstavlja aktivnost (ponašanje) koje je bilo potrebno da se obave radnje vezane za delatnost zbog koje je zaposleni zasnovao radni odnos. Stoga su, po mišljenju donosioca akta, navoda inicijative u potpunosti bez osnova.

U prethodnom postupku Ustavni sud je utvrdio: da je osporeni Pravilnik o čuvanju šuma, broj 19/2003-9, doneo Upravni odbor Javnog preduzeća za gazdovanje šumama "Srbijašume", na sednici održanoj 2. juna 2003. godine; da je Pravilnik donet s pozivom na član 15. Zakona o šumama ("Službeni glasnik RS", br. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 60/93, 67/93, 48/94, 54/96 i 101/05), kojim su bili propisani poslovi koje obavlja upravni odbor javnog preduzeća za gazdovanje šumama; da je, u toku postupka pred Ustavnim sudom stupio na snagu novi Zakon o šumama ("Službeni glasnik RS", broj 30/10); da je odredbom člana 120. Zakona o šumama koji je na snazi, utvrđen prestanak važenja Zakona o šumama na osnovu koga je donet osporen Pravilnik, osim odredaba čl. 9. do 20. koje se odnose na Javno preduzeće za gazdovanje šumama; da je odredbom člana 121. Zakona propisana njegova primena istekom šestog meseca od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno od 1. decembra 2010. godine; da je Ustavni sud, na sednici održanoj 24. februara 2011. godine, doneo Rešenje IU-211/09 kojim je pokrenut postupak za ocenu zakonitosti osporene odredbe člana 17. stav 1. alineja 1. Pravilnika i dostavio ga na odgovor donosiocu akta; da je donosilac akta u odgovoru Sudu naveo da propisivanjem kako je to učinjeno u osporenoj odredbi člana 17. stav 1. alineja 1. Pravilnika nije predviđen novi osnov materijalne odgovornosti čuvara šuma, jer je, prema važećim propisima u vreme donošenja predmetnog pravilnika, čuvar šuma bio u obavezi da podnosi prijavu za šumsku krivicu, te da u svemu ostalom ostaje kod navoda iznetih u odgovoru na inicijativu.

Osporenim Pravilnikom predviđeno je sledeće: organizacija čuvanja šuma, ovlašćenja i dužnosti čuvara šuma (prava, obaveze, ovlašćenja i odgovornosti), kontrola šumskih reona, primopredaja šumskih reona, legitimacija čuvara šuma, službena uniforma čuvara šuma i naoružanje čuvara šume. Osporenom odredbom člana 17. Pravilnika, koja se nalazi u poglavlju IV - "Kontrola šumskih reona", propisano je da je čuvar šuma materijalno odgovoran:

- za vrednost bespravno posečene drvene mase za koju nije podneo prijavu, ako nije sproveo postupak utvrđivanja činjenica o nastanku bespravne seče ili ako je učinio propuste kod sačinjavanja prijave za šumsku krivicu, zbog kojih je javno tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu ili je sud pravnosnažnim rešenjem odbio optužni predlog;
- za vrednost drvnih sortimenata u šumi, na stovarištu i drugim objektima primljenim na čuvanje;
- za vrednost drugih proizvoda, objekata, sredstava rada i opreme, primljene na čuvanje.

Iako je podnosilac inicijative ocenu zakonitosti tražio u odnosu na Zakon o obligacionim odnosima, Ustavni sud je ocenio da su, za rešavanje ovog ustavnopravnog pitanja bitne odredbe Zakona o šumama ("Službeni glasnik RS", broj 30/10) i Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05 i 54/09) iz razloga što Ustavni sud, saglasno

odredbi člana 54. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), nije ograničen zahtevom inicijatora.

Zakonom o šumama, koji je na snazi, uređuje se očuvanje, zaštita, planiranje, gajenje i korišćenje šuma, raspolaganje šumama i šumskim zemljištem, nadzor nad sprovođenjem zakona, kao i druga pitanja značajna za šume i šumsko zemljište i obezbeđuju se uslovi za održivo gazdovanje šumama i šumskim zemljištem kao dobrom od opšteg interesa, na način i u obimu kojim se trajno održava i unapređuje njihova proizvodna sposobnost, biološka raznovrsnost, sposobnost obnavljanja i vitalnost i unapređuje njihov potencijal za ublažavanje klimatskih promena, kao i njihova ekonomska, ekološka i socijalna funkcija, a da se pri tome ne pričinjava šteta okolnim ekosistemima (čl. 1. i 3.); određuje se primena ovog zakona na šume i šumsko zemljište u svim oblicima svojine (član 2.); propisuje se da je očuvanje, zaštita i unapređenje stanja šuma, korišćenje svih potencijala šuma i njihovih funkcija delatnost od opšteg interesa i utvrđuje se način obezbeđivanja i zaštite opšteg interesa, u kom smislu se, između ostalog, osniva pravno lice za gazdovanje šumama u državnoj svojini (član 4. stav 1. i stav 2. tačka 5)). Produženjem važnosti odredaba čl. 9. do 20. ranije važećeg Zakona o šumama, ostale su na snazi odredbe tog zakona kojima je osnovano Javno preduzeće za gazdovanje šumama u državnoj svojini "Srbijašume" i kojim je utvrđena delatnost ovog preduzeća, u cilju zaštite šuma i šumskog zemljišta (član 120. važećeg Zakona). U okviru delatnosti Javnog preduzeća, odredbama člana 10. ranije važećeg Zakona propisana je, između ostalog i delatnost gajenja, održavanja i obnove šuma, rekonstrukcija i melioracija degradiranih šuma i šikara, proizvodnja šumskog semena i sadnog materijala i podizanje novih šuma i šumskih zasada (tačka 1.), proizvodnja šumskih sortimenata i korišćenje drugih šumskih proizvoda i njihov transport, korišćenje šuma za rekreaciju, uzgoj i lov divljači i drugo korišćenje šuma (tačka 2.), kao i projektovanje, izgradnja i održavanje šumskih saobraćajnica, parkova i zelenih rekreativnih površina i drugih objekata koji služe gazdovanju šumama (tačka 3.). Odredbama člana 39. st. 1. i 3. važećeg Zakona, koje čine poglavlje IV - "Gazdovanje šumama i zaštita šuma", propisano je da korisnik, odnosno sopstvenik šume obezbeđuje čuvanje šume radi njene zaštite od protivpravnog prisvajanja, korišćenja, uništavanja i drugih nezakonitih radnji, te je, u tom smislu, utvrđena i dužnost korisnika šuma da organizuje službu čuvanja šuma, zavisno od površine šuma kojom gazduje, karakteristika terena i drugih uslova, a odredbom člana 40. Zakona propisano je ko može da obavlja poslove čuvanja šuma i pod kojim uslovima. Odredbama člana 41. Zakona propisano je da je u vršenju poslova čuvanja šuma, čuvar šuma ovlašćen i dužan da: legitimise lica zatečena u vršenju prekršaja kažnjivog po ovom zakonu, ili krivičnih dela koja se odnose na šume, kao i lica za koje postoji osnovana sumnja da je izvršilo takva dela ako ne može da se utvrdi identitet tog lica na drugi način (tačka 1)); pregleda sve vrste vozila kojima se drvo prevozi i sve vrste tovara kojima se drvo prenosi u cilju pronalaska predmeta krivičnog dela ili prekršaja (tačka 2)); pregleda mesta, osim stanova, na kojima se može nalaziti drvo koje je predmet krivičnog dela ili prekršaja (tačka 3)); privremeno oduzme bespravno posećeno drvo, predmete kojima je izvršeno

krivično delo ili prekršaj i predmete koji su nastali ili pribavljeni izvršenjem takvog dela i da te predmete bez odlaganja preda nadležnom organu (tačka 4)); obnavlja i čuva granične oznake od uništavanja i bespravnog korišćenja (tačka 5)); ako su granične oznake pomerene ili uništene u cilju samovoljnog zauzimanja šuma i šumskog zemljišta, o tome pravovremeno izvesti korisnika (tačka 6)); sačini zapisnik o protivpravnoj radnji i utvrđenom činjeničnom stanju i dostavi ga korisniku, kao i nadležnom šumarskom inspektoratu (tačka 7)). Kaznenim odredbama Zakona utvrđeni su privredni prestupi i prekršaji pravnog lica (čl. 111. i 112.) i prekršaji fizičkog lica (član 113.). Tako je odredbama člana 111. tač. 18) i 20) Zakona propisana novčana kazna za privredni prestup pravnog lica ako ne vrši poslove čuvanja šuma i ako ne organizuje službu čuvanja šuma u skladu sa članom 39. st. 1. i 3. ovog zakona.

Odredbama člana 163. Zakona o radu propisano je da je zaposleni odgovoran za štetu koju je na radu ili u vezi s radom, namerno ili krajnjom nepažnjom prouzrokovao poslodavcu, u skladu sa zakonom (stav 1.), da postojanje štete, njenu visinu, okolnosti pod kojima je nastala, ko je štetu prouzrokovao i kako se naknađuje-utvrđuje poslodavac, u skladu sa opštim aktom, odnosno ugovorom o radu (stav 5.), da ako se naknada štete ne ostvari u skladu sa odredbama stava 5, o naknadi štete odlučuje nadležni sud (stav 6.), te da je zaposleni koji je na radu ili u vezi sa radom namerno ili krajnjom nepažnjom prouzrokovao štetu trećem licu, a koju je naknadio poslodavac, dužan da poslodavcu naknadi iznos isplaćene štete (stav 7.).

Ocenjujući zakonitost osporene odredbe Pravilnika saglasno zahtevu inicijative, Ustavni sud je, na osnovu izloženih odredaba navedena dva zakona o šumama, utvrdio da je Javno preduzeće "Srbijašume" kao pravno lice koje gazduje šumama, u vršenju svoje delatnosti dužno da, između ostalog organizuje i čuvarsku službu. Budući da su prava, obaveze i odgovornosti prilikom vršenja radne dužnosti zaposlenih lica u Javnom preduzeću na koja se odnosi Pravilnik o čuvanju šuma, uređene odredbama Zakona o radu, jer se radi o materiji iz oblasti radnih odnosa koja se tim zakonom reguliše, to su, po oceni Suda, za rešavanje pitanja postojanja osnova za materijalnu odgovornost zaposlenog, relevantne odredbe Zakona o radu. Ovo iz razloga što je ovlašćenje poslodavca da opštim aktom uredi prava, obaveze i odgovornosti čuvara šuma kao lica koja u vršenju svoje radne obaveze čuvaju šume i ostala dobra od opšteg interesa, sadržano u odredbama člana 163. Zakona o radu.

Imajući u vidu navedene odredbe Zakona o šumama iz 2010. godine i Zakona o radu, Ustavni sud je utvrdio da je poslodavac, u konkretnom slučaju Javno preduzeće "Srbijašume", u skladu sa zakonom, odredbama člana 17. Pravilnika o čuvanju šuma odredilo situacije u kojima je čuvar šuma materijalno odgovoran za štetu. Međutim, ova odgovornost, prema navedenim odredbama Zakona o radu pretpostavlja postojanje namere ili krajnje nepažnje za učinjenu štetu, a ne i propuste zbog kojih je javno tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu ili je sud pravosnažnim rešenjem odbio optužni predlog. Stoga je Ustavni sud zaključio da je donosilac akta prekoračio ovlašćenje iz zakona kada je kao osnov materijalne odgovornosti zaposlenog lica predvideo propuste

zbog kojih je javno tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu ili je sud pravnosnažnim rešenjem odbio optužni predlog. Naime, prema Zakonu o šumama čuvar šuma ne podnosi krivičnu prijavu, već samo sačinjava zapisnik u koji se unosi utvrđeno činjenično stanje, a na pitanje odgovornosti za štetu koju zaposleni pričinu poslodavcu primenjuju se odredbe Zakona o radu, koji odgovornost zaposlenog za štetu koja je nastala na radu ili u vezi sa radom, uslovljava postojanjem namere ili krajnje nepažnje u činjenju ili nečinjenju zaposlenog, koje je za posledicu imalo nastupanje štete za poslodavca.

Ustavni sud ukazuje da je i Zakonom o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i "Službeni list SRJ", br. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 i 44/99), koji kao sistemski zakon uređuje, između ostalog i odnose nastale prouzrokovanjem štete, kao jedan od osnova odgovornosti za nastanak štete pretpostavlja krivicu, a krivica, prema odredbi člana 158. Zakona, postoji kada je štetnik prouzrokovao štetu namerno ili nepažnjom.

Na osnovu izloženog, Ustavni sud je ocenio da je osporena odredba člana 17. stav 1. alineja 1. Pravilnika, u delu koji glasi: "ili ako je učinio propuste kod sačinjavanja prijave za šumsku krivicu, zbog kojih je javno tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu ili je sud pravnosnažnim rešenjem odbio optužni predlog", nesaglasna sa zakonom.

Saglasno izloženom Ustavni sud je, na osnovu odredbe člana 45. stav 1. tačka 4) Zakona o Ustavnom sudu, odlučio kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, odredba člana 17. stav 1. alineja 1. Pravilnika navedenog u izreci, u delu koji glasi: "ili ako je učinio propuste kod sačinjavanja prijave za šumsku krivicu, zbog kojih je javno tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu ili je sud pravnosnažnim rešenjem odbio optužni predlog", prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 5. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 19. maja 2011. godine, doneo je

ODLUKU

Utvrđuje se da odredba člana 17. stav 1. alineja 1. Pravilnika o čuvanju šuma, broj 19/2003-9, koji je doneo Upravni odbor Javnog preduzeća za gazdovanje šumama "Srbijašume" na sednici održanoj 2. juna 2003. godine, u delu koji glasi: "ili ako je učinio propuste kod sačinjavanja prijave za šumsku krivicu, zbog kojih je javno tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu ili je sud pravnosnažnim rešenjem odbio optužni predlog", nije u saglasnosti sa zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 211/2009 od 19. maja 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 51/2011 od 13. jula 2011. godine)