

Da li je jedinica lokalne samouprave nadležna da svojim opštim aktom uređuje pitanja koja se tiču prava na naknadu troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih, postavljenih i imenovanih lica?

Iz obrazloženja:

"Ustavnom суду поднета је иницијатива за покretanje поступка за оцену устavnosti и законитости Правилника оnaknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradsкој upravi grada Zaječara, IV број 110-4 од 3. новембра 2008. године, који је донео наћelnik Gradske uprave grada Zaječara. По мишљењу иницијатора, osporenim Pravilnikom se zaposlenima daju manja prava od prava која су предвиђена Законом о раду, jer se propisuje da naknada за troškove prevoza припада само зaposленом који од места rada stanuje на udaljenosti većoj od 4 km, te je stoga ovaj pravilnik nesaglasan sa članom 118. Zakona o radu, а takođe i sa odredbama člana 52. stav 2. Zakona o radnim odnosima u državnim organima i člana 53. Uredbe o naknadi troškova i otpremnину državnih službenika i nameštenika, као и "pravnom shvatanju Vrhovнog kasacionog суда Srbije 2005-2009. godine". Iz navedеног, иницијator zaključује да је osporenim aktom повређен i član 36. stav 2. Ustava Republike Srbije.

Donosilac osporenog opштег акта је у одговору Уставном суду izneo mišljenje da je podneta иницијатива neosnovана, jer je osporenim Pravilnikom, saglasno članu 118. Zakona o radu којим је предвиђено право зaposленог на naknadu troškova prevoza u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, uređeno pitanje naknade troškova prevoza za dolazak i odlazak rada zaposlenih u gradskoj upravi, s tim što se ово право не уманjuje, već se само bliže uređuju način, uslovi i kriterijumi njegovog ostvarivanja, пошто ostvarivanje права на naknadu troškova prevoza u slučajevima kada zaposleni živi na udaljenosti manjoj od 4 km od места где radi "predstavlja upravo flagrantni pokušaj zloupotrebe prava koji ne može biti u saglasnosti ni sa Ustavom Republike Srbije, ni sa odredbama bilo kog pozitivnog zakonskog, односно подзаконског propisa". U prilogu odgovora је, uz osporen Pravilnik dostavljen je i Pravilnik o izmeni Pravilnika o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradsкој upravi grada Zaječara, IV број 110-38 од 25. октобра 2012. године.

Ustavni sud je u sprovedenom prethodnom postupku utvrdio da je osporeni Pravilnik o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoј upravi grada Zaječara, IV број 110-4 од 3. новембра 2008. године, doneo naћelnik Gradske uprave grada Zaječara, na osnovu člana 39. stav 1. Odluke o Gradsкој upravi grada Zaječara ("Službeni list grada Zaječara", број 1/08).

Ovim pravilnikom uređuju se način, uslovi i kriterijumi na osnovu којих zaposlena lica u Gradskoј upravi grada Zaječara ostvaruju право на naknadu troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada (član 1.). Prema odredbама Pravilnika, zaposlenim licima troškovi prevoza nadoknađuju se u skladu sa članom 118. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", бр. 24/05 i 61/05), članom 3. Uredbe o naknadi troškova i otpremnини državnih službenika i nameštenika ("Službeni glasnik RS", број 86/07) i ovim pravilnikom (član 2.); zaposleni u Gradsкој upravi imaju право на naknadu troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada u skladu sa sledećim kriterijumima - zaposlenom припада naknada za troškove prevoza ukoliko stanuje na udaljenosti većoj od 4 kilometra od места где radi, naknada se isplaćuje u visini cene pojedinačне ili mesečне pretplatne karte u gradskom, prigradskom, односно međugradskom saobraćaju, за relaciju od adrese stanovanja do места rada, naknada troškova prevoza isplaćuje se за efektivno radno vreme zaposlenih lica, u mesecu за koji se vrši isplata naknade, isplata naknade vrši se u novcu или kupovinom mesečne pretplatne ili pojedinačne karte, zavisno od mogućnosti korišćenja javnog prevoza, zaposleno lice u obavezi je да потпиše izjavu о adresi stanovanja i potrebi korišćenja prevoznog sredstva за dolazak i odlazak sa rada (član 3.); ovaj pravilnik stupa na snagu osmog дана od дана доношења (član 4.).

Pravilnikom o izmeni Pravilnika o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoj upravi grada Zaječara, IV broj 110-38 od 25. oktobra 2012. godine, koji je takođe doneo načelnik Gradske uprave grada Zaječara, izmenjena je odredba alineje 4. stava 1. člana 3. osnovnog teksta Pravilnika, tako što je propisano da se isplata naknade vrši obezbeđivanjem mesečne pretplatne ili pojedinačne karte, zavisno od mogućnosti korišćenja javnog prevoza.

S obzirom na to da se osporenim Pravilnikom uređuju prava zaposlenih u organima jedinice lokalne samouprave, Ustavni sud ukazuje da su za ocenu osnovanosti podnete inicijative pravno relevantne odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima, Zakona o državnim službenicima i Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, kao i Uredbe o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika.

Naime, Zakonom o radnim odnosima u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05 i 79/05), koji se do 2005. godine primenjivao na sve zaposlene u državnim organima, bilo je propisano, pored ostalog, da zaposleni u državnim organima i izabrana, odnosno postavljena lica imaju pravo na naknadu za prevoz na rad i sa rada (član 51. stav 1.) i da visinu, uslove i način isplate naknade iz stava 1. ovog člana, dakle i naknade za prevoz, utvrđuje Vlada (član 51. stav 2.). Prema članu 75. Zakona, odredbe ovog zakona sadržane u glavama II do XIV, a među koje spadaju i odredbe člana 51. Zakona, shodno su se primenjivale i na organe autonomnih pokrajina, gradova i opština.

Donošenjem Zakona o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 116/08 i 104/09) prethodno navedeni zakon prestao je da važi u odnosu na državne službenike i nameštenike u državnim organima, ali je prelaznom odredbom člana 189. novog zakona propisano da odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima nastavljaju da se shodno primenjuju na radne odnose u organima autonomnih pokrajina i lokalne samouprave do donošenja posebnog zakona.

Sa druge strane, Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01) je propisano: da se ovim zakonom uređuje način utvrđivanja plata, dodataka, naknada i ostalih primanja, pored ostalog, i izabranih, postavljenih i zaposlenih lica u organima i organizacijama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave (član 1. tačka 2)); da izabrana, imenovana i postavljena lica i zaposleni iz člana 1. ovog zakona imaju pravo na naknadu plate i druga primanja u visini utvrđenoj aktom Vlade, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno (član 11.).

Uredbom o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika ("Službeni glasnik RS", br. 86/07 i 93/07), kojom su uređeni uslovi pod kojima državni službenici i nameštenici ostvaruju pravo na naknadu troškova koji nastaju u vezi s njihovim radom u državnim organima, način naknade i visina naknade troškova, kao i visina otpremnine (član 1.), propisano je, između ostalog, da se državnom službeniku i namešteniku naknađuju troškovi prevoza za dolazak na rad i za odlazak sa rada u visini cene mesečne pretplatne karte u gradskom, prigradskom, odnosno međugradskom saobraćaju (član 3.). Istom uredbom je predviđeno da, do stupanja na snagu propisa kojima će se uređiti prava po osnovu rada u organima lokalne samouprave, izabrana, postavljena i imenovana lica i zaposleni u organima lokalne samouprave ostvaruju prava na naknadu troškova, a zaposleni i pravo na otpremninu shodnom primenom odredaba ove uredbe (član 53.).

Polazeći od prethodno navedenih propisa, Ustavni sud je u više svojih odluka (videti npr. Odluku Ustavnog suda IU-228/2005 od 12. marta 2009. godine ("Službeni glasnik RS", broj 37/09), kao i Odluku IUI-202/2009 od 27. oktobra 2011. godine ("Službeni glasnik RS", broj 89/11)), zauzeo i detaljno obrazložio stav da jedinica lokalne samouprave nije nadležna da svojim opštim aktom uređuje pitanja koja se tiču prava na naknadu troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih,

postavljenih i imenovanih lica, pošto se navedeno pravo ostvaruje u skladu sa aktom Vlade. Ustavni sud dodatno ističe i to da pravni osnov za ostvarivanje ovog prava ne predstavlja Zakon o radu, već posebni zakoni kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih, postavljenih i imenovanih lica u organima jedinica lokalne samouprave, kao i to da nijednim od relevantnih propisa ostvarivanje navedenog prava nije uslovljeno udaljenošću mesta stanovanja od mesta rada.

S obzirom na izloženo, Ustavni sud je utvrdio da osporeni Pravilnik o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoj upravi grada Zaječara, IV broj 110-4 od 3. novembra 2008. godine, koji je doneo načelnik Gradske uprave grada Zaječara, nije u saglasnosti sa zakonom. Imajući u vidu da izmene Pravilnika iz oktobra 2012. godine, s obzirom na svoju sadržinu, ne mogu same za sebe opstati u pravnom poretku jer sa osporenim osnovnim tekstom čine celinu, Ustavni sud je, primenom odredbe člana 54. stav 1. Zakona o Ustavnom суду ("Službeni glasnik RS", br. 109/07, 99/11 i 18/13 - Odluka US), utvrdio da ni Pravilnik o izmeni Pravilnika o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoj upravi grada Zaječara, IV broj 110-38 od 25. oktobra 2012. godine, nije u saglasnosti sa zakonom.

Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 7) Zakona o Ustavnom суду, odbacio inicijativu u delu kojim se traži pokretanje postupaka za ocenu ustavnosti osporenog akta, jer u tom delu nisu ispunjene prepostavke za vođenje postupka. Naime, razlozi neustavnosti zasnivaju se na tvrdnji inicijatora da osporeni Pravilnik nije u skladu sa odredbom člana 36. stav 2. Ustava čija se sadržina ne može dovesti u ustavnopravnu vezu sa odredbama Pravilnika, pošto se navedenom ustavnom normom građanima jemči pravo na pravno sredstvo.

Saglasno izloženom i odredbama člana 42a stav 1. tačka 2), člana 45. tačka 4) i člana 47. stav 2. Zakona o Ustavnom суду, kao i člana 89. Poslovnika o radu Ustavnog суда ("Službeni glasnik RS", broj 103/13), Ustavni sud je doneo Odluku kao u izreci.

Na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava, Pravilnik o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoj upravi grada Zaječara, IV broj 110-4 od 3. novembra 2008. godine i Pravilnik o izmeni Pravilnika o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoj upravi grada Zaječara, IV broj 110-38 od 25. oktobra 2012. godine, koje je doneo načelnik Gradske uprave grada Zaječara, prestaju da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog суда u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 4. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 11. jula 2014. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da Pravilnik o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoj upravi grada Zaječara, IV broj 110-4 od 3. novembra 2008. godine i Pravilnik o izmeni Pravilnika o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoj upravi grada Zaječara, IV broj 110-38 od 25. oktobra 2012. godine, koje je doneo načelnik Gradske uprave grada Zaječara, nisu u saglasnosti sa zakonom.

2. Odbacuje se inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Pravilnika o naknadi troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada zaposlenih lica u Gradskoj upravi grada Zaječara, IV broj 110-4 od 3. novembra 2008. godine."

(Odluka Ustavnog суда, IUo broj 301/2013 od 11. jula 2014. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 111/2014 od 15. oktobra 2014. godine)

