

**NEPOSTOJANJE OVLAŠĆENJA OPŠTINSKE UPRAVE ZA SAMOSTALNO UREĐIVANJE
PRAVA, VISINE I NAČINA NAKNADE TROŠKOVA PREVOZA U JAVNOM SAOBRAĆAJU
RADI ODLASKA I POVRATKA SA RADA ZAPOSLENIH, POSTAVLJENIH I
IMENOVANIH LICA U OPŠTINSKOJ UPRAVI**

Zakon o radnim odnosima u državnim organima

član 51

Sentenca:

Opštinska uprava nije ovlašćena da svojim aktom samostalno uređuje pravo, visinu i način naknade troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada zaposlenih, postavljenih i imenovanih lica u opštinskoj upravi, jer se ta pitanja uređuju zakonom i aktom Vlade, budući da se na radne odnose u organima lokalne samouprave primenjuju odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima do donošenja posebnog zakona, odnosno na izabrana, postavljena i zaposlena lica u organima i organizacijama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave primenjuju se odredbe Zakona o platama u državnim organima i javnim službama.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za ocenu zakonitosti odredbe člana 3. Pravilnika navedenog u tački 1. izreke i Zaključka navedenog u tački 2. izreke. U inicijativi se ističe da osporena odredba člana 3. Pravilnika, kojim je određena visina naknade za prevoz na rad i sa rada za zaposlena, postavljena i imenovana lica u Opštinskoj upravi Bojnik u visini od 50% od cene prevozne karte, i osporeni Zaključak, kojim je predviđeno da se radnicima Opštinske uprave Bojnik i ustanovama koje se finansiraju iz budžeta opštine Bojnik na ime troškova prevoza za dolazak na rad i povratak sa rada plaća 50% od cene mesečne karte, nisu u saglasnosti sa odredbama člana 51. Zakona o radnim odnosima u državnim organima i člana 14. Uredbe o naknadama i drugim primanjima zaposlenih u državnim organima i izabranih i postavljenih lica. Prema navodima inicijatora, osporeni akti nisu u skladu sa navedenim odredbama Zakona i Uredbe, jer je odredbom člana 51. Zakona propisano da zaposleni u državnim organima i izabrana odnosno postavljena lica imaju pravo na naknadu za prevoz na rad i sa rada i da se visina ove naknade uređuje aktom Vlade, dok je odredbom člana 14. Uredbe propisano da se ta naknada isplaćuje u visini cene mesečne pretplatne karte u gradskom, prigradskom, odnosno međugradskom saobraćaju.

Opštinska uprava Bojnik u odgovoru navodi da je odredbom člana 89. stav 1. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", broj 70/01), pored ostalog, propisano da zaposleni ima pravo na naknadu troškova za dolazak i odlazak sa rada u visini utvrđenoj opštim aktom ili ugovorom o radu, a da je odredbom člana 41. stav 2. Opšteg kolektivnog ugovora

("Službeni glasnik RS", br. 22/97, 21/98, 53/99 i 12/2000) regulisano pravo zaposlenog na naknadu za odlazak na rad i povratak sa rada do visine cene prevozne karte, s tim što tako utvrđena naknada ne može da bude manja od 50% visine cene prevoza. U odgovoru se navodi i da je odredba člana 75. Zakona o radnim odnosima u državnim organima, koja je predviđala shodnu primenu ovog zakona na organe autonomnih pokrajina, grada i opština, prestala da važi na osnovu izmena i dopuna tog zakona koje su objavljene u "Službenom glasniku RS", broj 34/01, tako da se, prema stavu donosioca akta, na zaposlene u organima lokalne samouprave primenjuje Zakon o radu. U naknadnom dopisu donosilac akta je naveo da je osporeni Pravilnik primenjivan do 7. februara 2005. godine, kao i da se od tog datuma primenjuje odredba člana 15. Uredbe o naknadama i drugim primanjima zaposlenih u državnim organima i izabраниh, odnosno postavljenih lica ("Službeni glasnik RS", broj 95/05 - prečišćen tekst), a na osnovu rešenja načelnika Opštinske uprave Bojnik broj 114-1/05 od 7. marta 2005. godine.

U postupku pred Ustavnim sudom utvrđeno je sledeće:

Sekretar Opštinske uprave Bojnik, s pozivom na član 89. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", broj 70/01), član 2. Zakona o radnim odnosima u državnim organima i član 41. Opšteg kolektivnog ugovora ("Službeni glasnik RS", br. 22/97, 21/98, 53/99 i 12/2000), doneo je 21. aprila 2004. godine osporeni Pravilnik o naknadi troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada, broj 114-3/04. Odredbom člana 1. Pravilnika propisano je da se ovim pravilnikom reguliše pravo, visina i način naknade troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada zaposlenih, postavljenih i imenovanih lica u Opštinskoj upravi Bojnik. Osporenim odredbom člana 3. stav 1. Pravilnika propisano je, pored ostalog, da zaposleni, postavljena i imenovana lica u Opštinskoj upravi Bojnik koji imaju pravo na naknadu troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada, ostvaruju to pravo u visini od 50% od cene prevozne karte.

Izvršni odbor Skupštine opštine Bojnik, s pozivom na član 35. Poslovnika o radu Izvršnog odbora, član 51. Zakona o radnim odnosima u državnim organima i član 41. stav 2. tačka 1. Opšteg kolektivnog ugovora doneo je 15. marta 2004. osporeni Zaključak 09 broj 59-45/1. Zaključkom je određeno: da se radnicima Opštinske uprave Bojnik i ustanovama koje se finansiraju iz budžeta Skupštine opštine Bojnik na ime troškova prevoza za dolazak na rad i povratak sa rada plaća 50 procenata od cene mesečne karte počev od 1. aprila 2004. godine (tačka I); predviđeno je da je osnov za plaćanje te nadoknade mesto stanovanja i određena je obaveza za sve ustanove da za svoje radnike provere mesto stanovanja (tačka II); navedene su ustanove kojima treba dostaviti Zaključak (tačka III).

Opštinska uprava Bojnik, rešavajući po prigovoru radnika Opštinske uprave Bojnik za naknadu putnih troškova za dolazak na rad i odlazak sa rada, donela je 7. marta 2005. godine rešenje broj 114-1/05, kojim je usvojila prigovor radnika za isplatu naknade u

visini cene mesečne karte i odredila da im ta naknada pripada od 8. februara 2005. godine.

Prema članu 112. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), postupci pred Ustavnim sudom započeti pre stupanja na snagu ovog zakona, okončaće se po odredbama ovog zakona.

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) propisano je: da zaposleni u državnim organima i izabrana, odnosno postavljena lica imaju pravo na naknadu materijalnih troškova za dnevnice i noćenje na službenom putovanju, za upotrebu sopstvenog vozila u službene svrhe, za prevoz na rad i sa rada, za selidbene troškove i za naknadu za odvojeni život (član 51. stav 1); da visinu, uslove i način isplate naknade iz stava 1. ovog člana utvrđuje Vlada (član 51. stav 2); da se odredbe ovog zakona sadržane u glavama II do XIV shodno primenjuju na organe autonomnih pokrajina, gradova i opština (član 75).

Zakonom o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 i 116/08) propisano je 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 (član 189).

Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01) propisano je: 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 izabrano, imenovano i postavljeno lice 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 naknadama i drugim primanjima zaposlenih u državnim organima i izabranih, odnosno postavljenih lica ("Službeni glasnik RS", br. 37/94, 40/94, 6/99, 37/01, 88/04, 38/05 i 81/05), koja je važila u vreme donošenja osporenog Pravilnika, bili su utvrđeni visina, uslovi i način isplate određenih naknada i drugih primanja zaposlenih u državnim organima i izabranih, odnosno postavljenih lica, a u okviru toga i naknada za prevoz na rad i sa rada.

Navedena Uredba prestala je da važi stupanjem na snagu Uredbe o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika ("Službeni glasnik RS", br. 86/07 i 93/07). Odredbom člana 53. Uredbe propisano je da do stupanja na snagu propisa kojima će se urediti prava po osnovu rada u organima lokalne samouprave, izabrana, postavljena i imenovana lica i zaposleni u organima lokalne samouprave ostvaruju pravo na naknadu troškova i pravo na otpremninu shodnom primenom odredaba ove uredbe.

Polazeći od navedenih odredaba zakona, proizlazi da se na radne odnose u organima lokalne samouprave shodno primenjuju odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima do donošenja posebnog zakona, kao i da se na izabrana, postavljena i zaposlena lica u organima i organizacijama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave primenjuju odredbe Zakona o platama u državnim organima i javnim službama. Takođe, prema Uredbi o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika, izabrana, postavljena i imenovana lica i zaposleni u organima lokalne samouprave ostvaruju pravo na naknadu troškova i pravo na otpremninu shodnom primenom odredaba ove uredbe.

Zakonom o radnim odnosima u državnim organima utvrđeno je pravo na naknadu materijalnih troškova za prevoz na rad i s rada i propisano je da visinu, uslove i način isplate te naknade utvrđuje Vlada. Prema Zakonu o platama u državnim organima i javnim službama izabrana, postavljena i zaposlena lica u organima lokalne samouprave imaju pravo na naknadu plate i druga primanja u visini utvrđenoj aktom Vlade, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je utvrdio da Opštinska uprava Bojnik nije ovlašćena da svojim aktom samostalno uređuje pravo, visinu i način naknade troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada zaposlenih, postavljenih i imenovanih lica u Opštinskoj upravi, jer se ta pitanja uređuju zakonom i aktom Vlade. Budući da Ustavni sud, saglasno članu 54. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, nije ograničen zahtevom inicijatora, a da su prema oceni Suda osporenim Pravilnikom uređena pitanja koja saglasno navedenim odredbama zakona ne mogu biti predmet uređivanja akta opštinske uprave, Ustavni sud je utvrdio da osporeni Pravilnik u celini nije u saglasnosti sa zakonom.

Navodi donosioca akta da se osporeni Pravilnik više ne primenjuje na osnovu rešenja Opštinske uprave Bojnik, nisu od uticaja na odlučivanje u ovom predmetu, jer donosilac akta nije naveo da je osporeni Pravilnik prestao da važi, niti osporeni akt može prestati da važi na osnovu pojedinačnog pravnog akta Opštinske uprave.

S obzirom na to da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, saglasno odredbi člana 53. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, odlučio bez donošenja rešenja o pokretanju postupka.

U pogledu zahteva iz inicijative za ocenu zakonitosti osporenog Zaključka, Ustavni sud je utvrdio da ovaj osporeni akt po svojoj pravnoj prirodi nije opšti pravni akt za čiju ocenu ustavnosti i zakonitosti je, prema članu 167. Ustava Republike Srbije, nadležan Ustavni sud. Stoga je Ustavni sud inicijativu u ovom delu odbacio, zbog nenadležnosti, saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 1) Zakona o Ustavnom sudu.

Polazeći od iznetog, a u skladu sa odredbom člana 45. tačka 4) Zakona o Ustavnom sudu i člana 82. stav 1. tačka 1. i člana 84. Poslovnika o radu Ustavnog suda ("Službeni glasnik RS", br. 24/08 i 27/08), Ustavni sud je odlučio kao u izreci.

Na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava Republike Srbije, Pravilnik naveden u tački 1. izreke prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 4. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 12. marta 2009. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da Pravilnik o naknadi troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada, Opštinske uprave Bojnik, broj 114-3/04 od 21. aprila 2004. godine, nije u saglasnosti sa zakonom.

2. Odbacuje se inicijativa za ocenu zakonitosti Zaključka Izvršnog odbora Skupštine opštine Bojnik, 09 broj 59-45/1 od 15. marta 2004. godine."

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 228/2005 od 12. marta 2009. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 37/2009 od 22. maja 2009. godine)

