

**NEPOSTOJANJE POVREDE ZABRANE DISKRIMINACIJE ZAKONSKIM  
PROPISIVANJEM DA KOEFICIJENT ZA UTVRĐIVANJE PLATA ZAPOSLENIH U  
DRŽAVNIM ORGANIMA I JAVNIM SLUŽBAMA SADRŽI U SEBI I DODATAK NA IME  
NAKNADE ZA ISHRANU U TOKU DANA I REGRESA ZA KORIŠĆENJE GODIŠNJEG  
ODMORA**

**Zakon o platama u državnim organima i javnim službama**

**član 4 stav 2**

Sentenca:

Ustavni sud je ocenio da je pravo zakonodavca da se opredeli da li će prava, obaveze i odgovornosti iz rada i po osnovu rada, za sve zaposlene u Republici Srbiji urediti opštim propisom koji predstavlja zakonski osnov za ostvarivanje Ustavom zajemčenog prava na rad, ili će ostvarivanje ovog prava urediti i posebnim zakonima, za pojedine kategorije zaposlenih. Ustavni sud je utvrdio da je ostvarivanje prava na naknadu za ishranu u toku rada i prava na regres za korišćenje godišnjeg odmora, a koja predstavljaju prava po osnovu rada i koja su predviđena Zakonom o radu, obezbeđena i Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama, za sve zaposlene na koje se primenjuju odredbe ovog zakona.

Sud je ocenio da je stvar opredeljenja zakonodavca da li će propisati da se pravo na naknadu za ishranu u toku dana i regres za korišćenje godišnjeg odmora obračunava i isplaćuje kao posebna naknada, ili će pravo na ove naknade, a koje po osnovu rada pripadaju svakom zaposlenom, biti iskazano kao sastavni deo koeficijenta svakog zaposlenog s obzirom na to da je to pitanje zakonodavne tehnike koja ne podleže ustavnosudskoj kontroli.

Imajući u vidu da se osporena odredba na isti način primenjuje na sve zaposlene čije se plate uređuju Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama, a koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji Ustavni sud je utvrdio da osporenom odredbom člana 4. stav 2. Zakona nije povređen princip zabrane diskriminacije iz člana 21. stav 3. Ustava, kako sa stanovišta međusobnog položaja zaposlenih koji pripadaju kategorijama na koje se Zakon primenjuje, tako ni sa stanovišta njihovog položaja u odnosu na ostale zaposlene na koje se primenjuje Zakon o radu.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podnet je predlog za ocenu ustavnosti odredbe člana 4. stav 2. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01) i to u odnosu na odredbu člana 21. stav 3. Ustava Republike Srbije. U predlogu se navodi da je osporenom odredbom Zakona predviđeno da koeficijent za utvrđivanje plata zaposlenih u državnim organima i javnim službama sadrži i dodatak na ime naknade za

ishranu u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora, iako je odredbom stava 1. istog člana određeno da koeficijent izražava složenost poslova, odgovornost, uslove rada i stručnu spremu. Po mišljenju predlagača, budući da su pravo na dodatak na ime naknade za ishranu u toku rada i pravo na regres za godišnji odmor prava koja proizlaze iz radnog odnosa, odnosno izvode se iz prava na godišnji odmor i iz efektivnog prisustva na radu, to ona ne mogu biti sadržana u koeficijentu za utvrđivanje plate radnicima u državnim organima i javnim službama. Predlagač smatra da su elementi koeficijenta za obračun plata utvrđeni odredbom člana 4. stav 1. Zakona merljive kategorije i da se mogu primeniti na svako radno mesto, odnosno svakog zaposlenog, dok su dodatak na ime naknade za ishranu u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora nemerljive kategorije i "samo se deklarativno iskazuju, a ne nominalno prilikom obračuna zarade zaposlenih u državnim organima i javnim službama". Na ovaj način, po mišljenju predlagača, osporena odredba člana 4. stav 2. Zakona stavlja u međusobno neravnopravan položaj radnike državnih organa i javnih službi, jer ne sadrži kriterijume i merila za obračun ovih naknada za svakog zaposlenog, kao i u neravnopravan položaj zaposlene u državnim organima u odnosu na ostale zaposlene koji, u smislu člana 118. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), imaju pored prava na zaradu i posebno pravo na naknadu troškova za ishranu u toku rada i pravo na regres za korišćenje godišnjeg odmora, što čini osporenu odredbu Zakona nesaglasnom odredbi člana 21. stav 3. Ustava.

U postupku pred Ustavnim sudom utvrđeno je sledeće:

Odredbom člana 21. stav 3. Ustava Republike Srbije, u odnosu na koju se osporava odredba člana 4. stav 2. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01), zabranjuje se svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Takođe, odredbom člana 60. stav 1. Ustava utvrđeno je da se pravo na rad jemči u skladu sa zakonom.

Odredbom člana 4. stav 1. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01) propisano je da koeficijent izražava složenost poslova, odgovornost, uslove rada i stručnu spremu, dok je osporenom odredbom člana 4. stav 2. Zakona predviđeno da koeficijent sadrži i dodatak na ime naknade za ishranu u toku dana i regresa za korišćenje godišnjeg odmora. Navedeni Zakon u celini prestao je da se primenjuje na državne službenike i nameštenike 1. januara 2007. godine, saglasno odredbi člana 58. stav 1. Zakona o platama državnih službenika i nameštenika ("Službeni glasnik RS", broj 62/06), ali se i dalje primenjuje na zaposlene u javnim službama, organima i organizacijama teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave i zaposlene u organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja.

Zakon o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05) kojim su uređena prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada, u članu 118. tač. 5) i

6) utvrđuje pravo zaposlenog na naknadu troškova u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, između ostalog, i za ishranu u toku rada, kao i za regres za korišćenje godišnjeg odmora. Saglasno članu 2. stav 2. ovog zakona, njegove odredbe se primenjuju na zaposlene u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javnim službama, ako (posebnim) zakonom nije drukčije određeno.

Iako predlagač ne navodi u odnosu na koje Ustavom zajemčeno pravo bi osporenim odredbom Zakona bilo povređeno ustavno načelo zabrane diskriminacije, Ustavni sud je ocenio da se pitanje eventualne diskriminacije može postaviti samo u odnosu na ostvarivanje zajemčenog prava na rad. S obzirom na to da se, saglasno odredbi člana 60. stav 1. Ustava, pravo na rad ostvaruje u skladu sa zakonom, Ustavni sud nalazi da je zakonodavac slobodan da se opredeli da li će prava, obaveze i odgovornosti iz rada i po osnovu rada, za sve zaposlene u Republici Srbiji urediti Zakonom o radu, kao opštim propisom koji predstavlja zakonski osnov za ostvarivanje Ustavom zajemčenog prava na rad, ili će ostvarivanje ovog prava urediti i posebnim zakonima, za pojedine kategorije zaposlenih. Ukoliko se zakonodavac opredeli za drugo rešenje, kao što je to učinjeno u konkretnom slučaju, Ustavni sud ukazuje da je za ocenu postojanja povrede načela zabrane diskriminacije, sa ustavnopravnog stanovišta, od značaja da li je ostvarivanje pojedinih prava iz rada i po osnovu rada koja su predviđena opštim propisima, obezbeđeno i drugim kategorijama zaposlenih na koje se primenjuju posebni propisi i to tako da sva lica koja pripadaju toj kategoriji zaposlenih koja se nalaze u istoj pravnoj situaciji, pravo ostvaruju na isti način.

Ocenjujući osporenu odredbu Zakona, Ustavni sud je utvrdio da je ostvarivanje prava na naknadu za ishranu u toku rada i prava na regres za korišćenje godišnjeg odmora, a koja nesporno predstavljaju prava po osnovu rada i koja su predviđena odredbama člana 118. tač. 5) i 6) Zakona o radu, obezbeđeno i Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama, za zaposlene na koje se primenjuju odredbe ovog zakona.

Sa druge strane, tumačenjem odredaba člana 4. Zakona u celini, Ustavni sud je utvrdio da nisu prihvatljivi navodi predlagača da koeficijent na osnovu koga se utvrđuje plata zaposlenog ne može sadržati dodatak na ime naknade za ishranu u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora, kako je to predviđeno osporenim odredbom, jer prema odredbi stava 1. istog člana Zakona koeficijent izražava složenost poslova, odgovornost, uslove rada i stručnu spremu, a navedeni dodatak se ne može dovesti u vezu sa propisanim kriterijumima od kojih zavisi visina koeficijenta. Ovo iz razloga što je iz jezičkog i gramatičkog tumačenja osporene odredbe stava 2. člana 4. Zakona nesporno da zakonodavac naknade po osnovu ishrane u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora nije ni doveo u vezu sa kriterijumima iz stava 1. člana 4. Zakona, već je propisao da koeficijent sadrži i dodatak na ime ovih naknada. Iz toga, po oceni Suda, proizlazi da se koeficijent, kao jedan od elemenata na osnovu koga se utvrđuje plata zaposlenog, ne sastoji samo od elemenata koji su rezultat primene kriterijuma iz stava 1. ovog člana, već i od dodatka iz osporene odredbe stava 2. istog člana Zakona. Polazeći od navedenog, Ustavni sud nalazi da se osporenim odredbom Zakona ne menja smisao

odredbe stava 1. člana 4, kako to nalazi predlagač. Sa druge strane, Sud ocenjuje da je stvar opredeljenja zakonodavca da li će propisati da se pravo na naknadu za ishranu u toku dana i regres za korišćenje godišnjeg odmora obračunava i isplaćuje kao posebna naknada, ili će pravo na ove naknade, a koje po osnovu rada pripadaju svakom zaposlenom, biti iskazano kao sastavni deo koeficijenta svakog zaposlenog. U tom smislu Ustavni sud konstatuje da pitanje načina normativnog uobličavanja, formulisanja i iskazivanja pojedinih zakonskih rešenja, odnosno neujednačenog i neistovetnog normativnog oblikovanja pojedinih prava u dva ili više zakona našta se ukazuje u inicijativi, jeste pitanje zakonodavne tehnike o čijoj primeni se stara zakonodavac. S obzirom na nadležnost Ustavnog suda utvrđenu odredbama 167. Ustava, ocena celishodnosti nomotehničkog oblikovanja pojedinih zakonskih rešenja i njihovog pravno tehničkog izvođenja ne podleže ustavnosudskoj kontroli.

Imajući u vidu da se, sa jedne strane, osporena odredba na isti način primenjuje na sve zaposlene čije se plate uređuju Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama, a koji se time nalaze u istoj pravnoj situaciji, kao i da se, sa druge strane, odredbama Zakona o radu (član 118. tač. 5) i 6)) samo predviđa da zaposleni ima pravo na naknadu troškova za ishranu u toku rada i na regres za korišćenje godišnjeg odmora, i to "u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu", bez detaljnijeg zakonskog uređivanja načina obračuna ovih naknada, Ustavni sud je utvrdio da osporenim odredbom člana 4. stav 2. Zakona nije povređen princip zabrane diskriminacije iz člana 21. stav 3. Ustava, kako sa stanovišta međusobnog položaja zaposlenih koji pripadaju kategorijama na koje se Zakon primenjuje, tako ni sa stanovišta njihovog položaja u odnosu na ostale zaposlene na koje se primenjuje Zakon o radu. Stoga je Sud podneti predlog odbio kao neosnovan.

Na osnovu iznetog i odredbe člana 45. tačka 14) Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), Ustavni sud je odlučio kao u izreci.

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 19. novembra 2009. godine, doneo je

#### ODLUKU

Odbija se predlog za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 4. stav 2. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01)."

(Odluka Ustavnog suda, IUz broj 227/2009 od 19. novembra 2009. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 35/2010 od 26. maja 2010. godine)