

OCENJIVANJE USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI PRAVILNIKA OPŠTINSKE UPRAVE O ISPLATI TROŠKOVA PREVOZA ZA DOLAZAK NA RAD I ZA ODLAZAK SA RADA**Zakon o radnim odnosima u državnim organima****čl. 51 i 75**

Sentenca:

Načelnik opštinske uprave jedinice lokalne samouprave nije bio ovlašćen da pravilnikom 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, budući 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. Zakonom o radnim odnosima u državnim organima utvrđeno je pravo na naknadu materijalnih troškova za prevoz na rad i sa rada i propisano da visinu, uslove i način isplate te naknade utvrđuje Vlada. Prema odredbama Zakona 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. Kako su osporenim pravilnikom uređena pitanja koja saglasno navedenim odredbama zakona i uredbe ne mogu biti predmet uređivanja akata opštinske uprave, Ustavni sud je utvrdio da je osporeni pravilnik u celini nesaglasan sa Ustavom i zakonom.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti Pravilnika o isplati troškova prevoza za dolazak na rad i za odlazak sa rada Opštinske uprave Čoka, broj 01-031-5/2009-54 od 29. jula 2009. godine. U inicijativi se navodi da je načelnik opštinske uprave Čoka donošenjem osporenog Pravilnika prekoračio zakonska ovlašćenja, "jer je stavio sebe iznad predsednika Skupštine opštine, sekretara i člana Opštinskog veća." Osim toga, prilikom izbora prevoznika, donosilac akta nije vodio računa o tome da li zaposleni može tim prevozom da dolazi na rad i odlazi sa rada. U inicijativi je, takođe, osporena i odredba pravilnika kojom je predviđeno da pravilnik stupa na snagu danom donošenja i objavljivanja na oglasnoj tabli.

U odgovoru načelnika Opštinske uprave Čoka na navode inicijative istaknuto je da su razlozi za stupanje na snagu Pravilnika danom objavljivanja finansijske prirode,

odnosno da je došlo do smanjenja transfera sredstava lokalnim samoupravama, pa tako i opštini Čoka.

U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio da je osporeni Pravilnik o isplati troškova prevoza za dolazak na rad i za odlazak sa rada, broj 01-031-5/2009-54 od 29. jula 2009. godine, doneo načelnik Opštinske uprave Čoka, na osnovu člana 126. Statuta Opštine Čoka ("Službeni list opštine Čoka", br. 3/02, 8/02, 7/05 i 11/08), a u vezi sa članom 51. stav 1. tačka 2. izmena i dopuna Statuta opštine Čoka ("Službeni list opštine Čoka", broj 11/08), člana 1, člana 2. stav 1. tačka 1, čl. 3. i 53. Uredbe o naknadi troškova i otpremnine državnih službenika i nameštenika ("Službeni glasnik RS", broj 98/07), člana 38. Odluke o organizaciji opštinske uprave u Čoki ("Službeni list opštine Čoka", br. 3/05 i 14/06) i rešenja predsednika Opštine Čoka br. 01.123-1/2009 ("Službeni list opštine Čoka", broj 11/09).

Ovim pravilnikom reguliše se pravo zaposlenih, imenovanih i postavljenih lica, koji prava iz radnog odnosa ostvaruju u Opštinskoj upravi u Čoki (u daljem tekstu: zaposleni), na naknadu troškova za dolazak na rad i za odlazak sa rada (u daljem tekstu: troškovi prevoza) (član 1.). Prema odredbama Pravilnika: lica iz člana 1. ovog pravilnika imaju pravo na naknadu troškova prevoza samo za dane u kojima su bili na radu, a nemaju pravo na naknadu troškova prevoza za vreme korišćenja godišnjih odmora, bolovanja, plaćenog i neplaćenog odsustva sa rada i višednevnog službenog putovanja (član 2.); naknada stvarnih troškova prevoza vršiće se uplatom cene pretplatne mesečne karte na konkretnoj relaciji po predračunu privrednog društva koje je registrovano i obavlja delatnost prevoza putnika i uplatom cene pretplatne mesečne karte za konkretnu relaciju na tekući račun zaposlenih (član 3.); zaposleni su dužni da se u roku od tri dana od dana stupanja na snagu ove odluke izjasne odnosno daju izjavu o relaciji na kojoj putuju i jednom od načina naknade troškova prevoza kako je to predviđeno u članu 3. ove odluke (član 4.); visina cene mesečne pretplatne karte utvrđuje se na osnovu potvrde najmanje dva privredna društva koja su registrovana i obavljaju prevoz na traženim relacijama tako da se pun iznos prevozne karte umanjuje za 20%, odnosno svodi na iznos pretplatne mesečne karte (član 5.); za zaposlene čije je mesto stanovanja na teritoriji naselja Čoka troškovi prevoza se ne obračunavaju i ne plaćaju, jer u navedenom ne postoji organizovan lokalni gradski autobuski saobraćaj (član 6.); načelnik Opštinske uprave će u roku od tri dana od dana donošenja ovog pravilnika sačiniti uputstvo obračunskoj službi za utvrđivanje cene mesečne pretplatne karte na pojedinim relacijama na kojima postoje evidentirani korisnici prevoza (član 8.); ovaj pravilnik stupa na snagu danom donošenja i objavljivanja na oglasnoj tabli, a primenjivaće se na obračun i isplatu troškova prevoza koji budu vršeni posle 1. avgusta 2009. godine (član 9.).

Na osnovu člana 38. Odluke o organizaciji opštinske uprave u Čoki ("Službeni list Opštine Čoka", br. 3/05 i 14/06) i člana 8. Pravilnika o isplati troškova prevoza za dolazak na rad i odlazak sa rada, načelnik Opštinske uprave Čoka je 29. jula 2009.

godine, doneo uputstvo kojim je preciziran način obračuna i plaćanja troškova prevoza na rad i sa rada.

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, 116/08 i 104/09) 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 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) uređeni su 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.). Prema odredbama ove uredbe: državnom službeniku i namešteniku naknađuju se 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.); 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 prava na naknadu troškova, a zaposleni i pravo na otpremninu shodnom primenom odredaba ove uredbe (član 53.).

Polazeći od navedenog, po nalaženju Ustavnog suda, 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 prava na otpremninu shodnom primenom odredaba Uredbe.

Zakonom o radnim odnosima u državnim organima utvrđeno je pravo na naknadu materijalnih troškova za prevoz na rad i sa rada i propisano da visinu, uslove i način isplate te naknade utvrđuje Vlada. Prema odredbama Zakona 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 izloženo, Ustavni sud je ocenio da načelnik opštinske uprave Čoka nije bio ovlašćen da pravilnikom 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. Kako su osporenim pravilnikom uređena pitanja koja saglasno navedenim odredbama zakona i uredbe ne mogu biti predmet uređivanja akata opštinske uprave, Ustavni sud je utvrdio da je osporeni Pravilnik u celini nesaglasan sa zakonom. 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 uređenja akta opštinske uprave, Ustavni sud je utvrdio da osporeni Pravilnik u celini nije u saglasnosti sa zakonom.

S obzirom na to da je osporeni Pravilnik nesaglasan sa zakonom, samim tim nesaglasan je i sa ustavnim principom hijerarhije domaćih opštih pravnih akata iz člana 195. stav 1. Ustava Republike Srbije.

Polazeći od iznete ocene nenadležnosti načelnika opštinske uprave za donošenje Pravilnika, Ustavni sud se nije upuštao u ocenu ustavnosti i zakonitosti njegove sadržine.

Budući da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da su prikupljeni podaci pružali pouzdan osnov za odlučivanje, Ustavni sud je odlučio bez donošenja rešenja o pokretanju postupka, saglasno odredbi člana 53. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07).

Na osnovu izloženog i odredaba člana 45. tač. 1) i 4) Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je doneo Odluku kao u izreci.

Na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava, Pravilnik načelnika Opštinske uprave Čoka naveden u izreci prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tač. 1. i 3. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 27. oktobra 2011. godine, doneo je

ODLUKU

Utvrdjuje se da Pravilnik o isplati troškova prevoza za dolazak na rad i za odlazak sa rada Opštinske uprave Čoka, broj 01-031-5/2009-54 od 29. jula 2009. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IUI broj 202/2009 od 27. oktobra 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 89/2011 od 25. novembra 2011. godine)

