

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: Уж - 6677/2011

\_\_\_\_\_\_\_\_ 2012. године

Б е о г р а д

Уставни суд, Велико веће, у саставу: председник Суда др Драгиша Б. Слијепчевић, председник Већа и судије др Боса Ненадић, Катарина Манојловић Андрић, др Оливера Вучић, Предраг Ћетковић, Милан Станић, Братислав Ђокић и мр Томислав Стојковић, чланови Већа, у поступку по уставној жалби Дејана Ђурашевића из Ивањице, на основу члана 167. став 4. у вези члана 170. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 21. марта 2012. године, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Дејана Ђурашевића изјављена против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 1938/11 од 6. септембра 2011. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Дејан Ђурашевић из Ивањице је, преко пуномоћника Николе Мрвошевића, адвоката из Ивањице, 11. октобра 2011. године поднео Уставном суду уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 1938/11 од 6. септембра 2011. године, због повреде забране дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије и поврде права на правичну накнаду за рад и по основу рада из члана 60. став 4. Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да су ставови изнети у оспореној пресуди Апелационог суда у Крагујевцу неприхватљиви, да се на исплате по основу рада подносиоцу, као запосленом у Министарству унутрашњих послова, не могу примењивати одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, већ Закона о полицији, да питање права подносиоца на накнаду трошкова исхране у току рада и регреса за годишњи одмор може бити регулисано само законом, а не и колективним уговором, да је ово право за све запослене у Републици Србији признато и уређено чланом 118. Закона о раду, те ако о томе нема регулативе у Закону о полицији, као lex specialis-у, имају се применити одредбе Закона о раду, као општег радноправног акта, да непостојање Посебног колективног уговора којим би били уређени начин, динамика плаћања и висина накнаде никако не сме бити сметња да подносилац у судском спору оствари право на исплату ових накнада, јер би у противном био доведен у неравноправни положај у односу друге запослене У Републици Србији, који по основу рада и запослења остварују право на ове накнаде које им је гарантовано Законом о раду, чиме би било повређенa забрана дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава и право подносиоца на правичну накнаду за рад и по основу рада у смислу члана 60. став 4. Устава. Даље се у уставној жалби указује да је погрешан закључак другостепеног суда о непостојању општег колективног уговора, чије би се одредбе имале применити у случају непостојања посебног колективног уговора, да је закључен и објављен Општи колективни уговор („Службени гласник РС“, бр. 104/08 и 111/08), те да је имајући у виду садржај Споразума о даљем развоју социјалног дијалога од 30. јануара 2009. године, примена одредаба члана 32. Општег колективног уговора о накнадама за топли оброк и регрес одложена за само шест месеци, тј. до 1. августа 2009. године. Предлаже се да Уставни суд усвоји жалбу, утврди повреду права из наведених одредаба Устава и преиначи оспорену пресуду.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или украћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку извршио увид у достављене пресуде и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Основни суд у Пожеги је пресудом II 3 П1. 1094/2010 од 16. јуна 2011. године одбио тужбени захтев подносиоца уставне жалбе, којим је тражио да му тужена Република Србија – Министарство унутрашњих послова, Полицијска управа Ужице, Полицијска станица Ивањица, у којој је био запослен као полицајац, на име накнаде за топли оброк за период од октобра 2007. године до септембра 2010. године и регреса за годишњи одмор за 2007, 2008, 2009. и 2010. годину исплати месечне износе ближе одређене изреком пресуде, са припадајућом законском затезном каматом. Првостепени суд је закључио да за исплату накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора у спорном периоду не постоји основ ни у општим, ни у посебним прописима, за шта је дао исцрпне и образложене разлоге.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 1938/11 од 6. септембра 2011. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца и потврђена ожалбена првостепена пресуда. Апелациони суд у Крагујевцу је нашао да у спроведеном парничном поступку није било повреда одредаба Закона о парничном поступку на које суд пази по службеној дужности, као ни повреда на које се указује у жалби, као и да су наводи жалбе којима се оспорава правилност утврђеног чињеничног стања и примене материјалног права од стране првостепеног суда неосновани. У образложењу другостепене пресуде се, поред осталог, наводи да Законом о платама државних службеника и намештеника није уређено право државних службеника на накнаду трошкова за регрес за коришћење годишњег одмора и за исхрану у току рада, а ово право није уређено ни Уредбом о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника која је ступила на снагу 29. септембра 2007. године, да је одредбама члана 17. Закона о државним службеницима и члана 39. Закона о платама предвиђено да се посебним колективним уговором државним службеницима могу утврдити и права која тим законом нису утврђена, а у складу са тим законом и општим прописима о раду, а да Посебни колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС“, број 23/98), који се на државне службенике примењивао до 28. октобра 2008. године, и Посебни колективни уговор („Службени гласник РС“, број 95/08), који је ступио на снагу 29. октобра 2008. године, нису уредили право државних службеника на накнаду трошкова за исхрану у току рада и за регрес. У образложењу се, такође, наводи да се одредбе члана 118. став 1. тач. 5) и 6) Закона о раду не могу непосредно примењивати, јер истима није уређена висина и начин на који се остварују трошкови за исхрану у току рада и за регрес за коришћење годишњег одмора, да се одредбе члана 32. став 1. ал. 6. и 7. Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, број 50/08), који се сходно Одлуци о примени Општег колективног уговора на све послодавце на територији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 8/09), са његовим Анексом I („Службени гласник РС“, број 104/08) и Анексом II („Службени гласник РС“, број 8/09), примењују и на запослене у Министарству унутрашњих послова, и да је њима прописано да је послодавац дужан да зaпосленом обезбеди накнаду предметних трошкова, али да jе на основу члана 1. Анекса II Општег колективног уговора, а у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога, привремено одложена примена одредбе члана 32. став 1. ал. 6. и 7. Општег колективног уговора, тако да до почетка примене наведеног члана Општег колективног уговора запослени немају право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и за регрес за коришћење годишњег одмора. Такође се наводи да је неоснован и навод жалбе да је примена одредби Општег колективног уговора о накнадама за топли оброк и регрес била одложена само на шест месеци, односно до 1. августа 2009. године, због тога што је одредбом члана 2. Анекса II Општег колективног уговора прописано да ће се датум почетка примене ових одредаба Општег колективног уговора одредити посебним анексом Опшег колективног уговора у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога, који до сада није закључен.

4. Одредбама члана 21. ст. 1. и 2. Устава је утврђено да су пред Уставом и законом сви су једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

Одредбом члана 60. став 4. Устава утврђено је да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, те да се нико тих права не може одрећи.

Одредбама Закона о државним службеницима (“Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09) је прописано: да се овим законом уређују права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника, као и да се поједина права и дружности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и друкчије ако то произлази из природе њихових послова (члан 1. ст. 1. и 2.); да је послодавац државних службеника и намештеника Република Србија (члан 3. став 1.); да се на права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе (члан 4. став 1.); да државни службеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима (члан 13.); да се Посебан колективни уговор за државне органе (“Службени гласник РС“, број 23/98) примењује, изузев одредаба које су у супротности са овим законом, док не ступи на снагу Посебан колективни уговор за државне органе, који ће бити закључен према овом закону (члан 187.).

Законом о платама државних службеника и намештеника (“Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 и 115/06) је прописано: да се овим законом уређују плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника (члан 1.); да се плата државних службеника и намештеника састоји од основне плате и додатака на плату и да се у плату урачунавају и порези и доприноси који се плаћају из плате (члан 2.); да државни службеник има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак с рада, за време које је провео на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, те да се услови за накнаду трошкова, њихова висина и начин на који се остварују прописују уредбом Владе (члан 37.); да се посебним колективним уговором за државне органе могу утврдити и друга примања државних службеника, према општим прописима о раду (члан 39.); да Закон о платама у државним органима и јавним службама (“Службени гласник РС“, број 34/01) и Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата изабраних, постављених и запослених лица (“Службени гласник РС“, број 95/05 – пречишћен текст) престају да се примењују на државне службенике и намештенике 1. јануара 2007. године (члан 58. став 1.).

Законом о полицији („Службени гласник РС“, број 101/05), одредбом члана 146. став 1. је прописано да полицијски службеници и други запослени у Министарству имају право на плату која се састоји од основице коју утврђује Влада и основног и додатног коефицијента у односу на звање, посебне услове рада, опасност, одговорност и сложеност послова. Чланом 147. истог закона је прописано: да се због посебних услова рада, опасности по живот и здравље, одговорности, тежине и природе послова, рада на дан празника који је нерадни дан, ноћног рада, рада у сменама, прековременог рада, дежурстава, приправности и других видова нередовности у раду, запосленима у Министарству могу утврдити коефицијенти за обрачун плате који су од 30 до 50 одсто номинално већи од коефицијената за друге државне службенике, а у висини масе средстава потребних за исплату додатних коефицијената из члана 146. став 1. овог закона (став 1.); да се на права и обавезе проистекле из напред наведених посебних услова рада не примењују одредбе општих радноправних прописа о увећаној заради (став 3.).

Одредбом члана 8. став 1. Закона о раду (“Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05 и 54/09) је прописано да колективни уговор и правилник о раду (у даљем тексту: општи акт) и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом. Глава VIII овог закона уређује питања зараде, накнаде зараде, накнаде трошкова и других примања. Чланом 118. Закона је уређено питање накнаде трошкова запосленог у вези са радом, а тач. 5) и 6) прописано да запослени, поред осталог, има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора.

Одредбама члана 2. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника (“Службени гласник РС“, бр. 86/07 и 93/07) је прописано да се државном службенику и намештенику накнађују трошкови превоза за долазак на рад и одлазак с рада, трошкови службеног путовања у земљи, трошкови службеног путовања у иностранство, трошкови селидбе у иностранство, трошкови рада и боравка на терену и трошкови привременог или трајног премештаја у друго место рада.

Чланом 32. став 1. ал. 6. и 7. Општег колективног уговора ("Службени гласник РС", број 50/08) је прописано да је послодавац дужан да запосленом обезбеди накнаду трошкова - месечну исхрану у току рада за дане проведене на раду у висини 15% просечне месечне зараде у Републици, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике и регрес за коришћење годишњег одмора, ако запослени има право на годишњи одмор у трајању од најмање 20 радних дана, у висини 75% од просечне месечне зараде у Републици према последњем објављеном податку Републичког органа надлежног за послове статистике, а сразмеран део регреса за коришћење годишњег одмора, ако запослени има право на годишњи одмор у трајању краћем од 20 радних дана. Одлуком о примени Општег колективног уговора на све послодавце на територији Републике Србије («Службени гласник РС», број 104/08) било је предвиђено да се Општи колективни уговор примењује на све послодавце од 1. јануара 2009. године, али је ова одлука стављена ван снаге Одлуком објављеном у "Службеном гласнику Републике Србије", број 122/08, која је ступила на снагу 1. јаунара 2009. године. Важећом Одлуком о примени Општег колективног уговора на све послодавце на територији Републике Србије («Службени гласник РС», број 8/09), утврђено је да се на све послодавце на територији Републике Србије, што значи и на Републику Србију као послодавца, примењује Општи колективни уговор са Анексом I ("Службени гласник РС", број 104/08) и Анексом II ("Службени гласник РС", број 8/09). Анексом II Општег колективног уговора, који је ступио на снагу заједно са наведеном одлуком, је прописано да се привремено одлаже примена, поред осталог, одредаба члана 32. ал. 4, 6. и 7. Општег колективног уговора, у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога. (члан 1.) и да ће се датум почетка примене одредаба Општег колективног уговора из члана 1. овог анекса одредити посебним анексом Општег колективног уговора у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога (члан 2.).

5. Разматрајући разлоге и наводе уставне жалбе са становишта одредаба члана 21. ст. 1. и 2. и члана 60. став 4. Устава, Уставни суд је утврдио да подносилац сматра да је приликом доношења оспорене пресуде другостепени суд погрешно применио материјално право, а на његову штету. Стога Уставни суд сматра да је најпре потребно оценити да ли је парнични поступак који је претходио подношењу уставне жалбе у целини био правичан, те да ли оспорена пресуда повређује или ускраћује наведена права подносиоца.

С тим у вези, Уставни суд је констатовао да је правилну примену материјалног права, пре свега, надлежан да цени виши суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Међутим, Уставни суд налази да произвољна и арбитрерна примена материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе може довести до повреде права на правично суђење, а тиме и до повреде неких других Уставом зајемчених права, као што је право на накнаду за рад које се наводи у уставној жалби, те да у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од чињеница и околности конкретног случаја и од уставноправних разлога наведених у уставној жалби, има основа да се у поступку по уставној жалби повреда права цени и са становишта примене материјалног права.

На основу наведених одредаба закона, Уставни суд је утврдио да је Закон о државним службеницима *lex specialis* у односу на Закон о раду, као општи пропис из области радноправних односа, којим се уређују права и дужности државних службеника и намештеника, с тим да се поједина права и дужности појединих категорија државних службеника за које то природа њихових послова захтева могу другачије уредити посебним законом. Према Закону о државним службеницима, на права и дужности државних службеника који нису уређени овим законом, другим посебним законом или другим прописом, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.

Уставни суд је даље утврдио да је Закон о платама државних службеника и намештеника посебан закон који уређује питање плата, накнада и других примања државних службеника и намештеника, да овим законом није предвиђено право државних службеника на накнаду трошкова за исхрану и регрес, те да је, сагласно члану 39. наведеног закона, прописана могућност да се посебним колективним уговором за државне органе могу утврдити и друга примања државних службеника, према општим прописима о раду. Када су у питању запослени у Министарству унутрашњих послова, на плате запослених се примењују одредбе чл. 146. и 147. Закона о полицији. Међутим, накнаде трошкова и друга примања лица запослених у Министарству унутрашњих послова, па и полицијских службеника, нису уређени Законом о полицији, те се на њих примењују прописи који важе за остале државне службенике.

Дакле, Уставни суд је утврдио да посебним законима који уређују права државних службеника, поред осталог и право на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и друга примања, није изричито гарантовано право на накнаду за исхрану у току рада и право на регрес за коришћење годишњег одмора. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да ни Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника, која уређује услове, начин и висину накнаде трошкова овим лицима, који се наводе у члану 2. Уредбе, не предвиђа да су права на накнаду трошкова за исхрану у току рада и на регрес за коришћење годишњег одмора, посебна врста таквих трошкова на које државни службеници и намештеници имају право.

Уставни суд је даље констатовао да Закон о раду, као општи радноправни пропис, на чију могућност примене при закључивању посебног колективног уговора за државне органе упућује одредба члана 39. Закона о платама државних службеника и намештеника, у глави VIII разликује зараду, накнаду зараде, накнаду трошкова и друга примања, а да је накнада трошкова уређена чланом 118. који у тач. 5) и 6) прописује да запослени, поред осталог, има право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, у складу са општим актом и уговором о раду.

Следом изнетог, Уставни суд је оценио да посебни прописи који уређују права државних службеника и намештеника не гарантују као посебно примање право на накнаду за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, те да је Законом о раду, као општим прописом, предвиђена само могућност да се општим актом или уговором о раду може утврдити право запосленог, односно државног службеника и намештеника, на овакву врсту другог примања. Стога, по оцени Уставног суда, не постоји обавеза Републике Србије да, као послодавац државних службеника и намештеника, утврди право својих запослених на овакву врсту других, посебних примања, већ је то законом предвиђена могућност. Ово не значи да су тиме државни службеници доведени у неравноправан положај у односу на остале запослене у Републици Србији, с обзиром на то да и сви остали запослени у Републици Србији имају право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и на регрес за коришћење годишњег одмора само под условима прописаним одредбом члана 118. Закона о раду - у складу са општим актом и уговором о раду. Одлука о примени Општег колективног уговора, који предвиђа обавезу послодавца да исплати запосленом накнаду трошкова исхране у току рада и регреса, на све послодавце на територији Републике Србије од 1. јануара 2009. године («Службени гласник РС», број 104/08) је стављена ван снаге истог датума, а важећом Одлуком о примени овог уговора («Службени гласник РС», број 8/09) је утврђено да се на све послодавце на територији Републике Србије, што значи и на Републику Србију као послодавца, примењује Општи колективни уговор са Анексом I и Анексом II, којим је одложена примена одредаба о обавези исплате наведених накнада до закључења посебног анекса Општег колективног уговора.

Уставни суд је у конкретном случају утврдио да је оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 1938/11 од 6. септембра 2011. године оцењено да не постоји основ ни у посебним ни у општим прописима за остваривање права подносиоца на накнаду за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора у утуженом периоду, јер нема одговарајућег колективног уговора као општег акта и инструмента за њихову конкретну реализацију, те да је стога и тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, неоснован.

По оцени Уставног суда, овакав став и оцена Апелационог суда у Крагујевцу су засновани на уставноправно прихватљивој примени и тумачењу меродавног материјалног права на утврђено чињенично стање, те се у конкретном случају не може говорити о неправичној примени материјалноправних прописа на штету подносиоца уставне жалбе.

Овакво становиште о изнетој примени материјалног права Уставни суд је заузео и у својим одлукама Уж-240/2009 од 14. јула 2011. године и Уж-116/2009 од 8. септембра 2011. године.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је оценио да оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 1938/11 од 6. септембра 2011. године нису повређена права подносиоца уставне жалбе на накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава и на једнаку законску заштиту без дискриминације из члана 21. Устава. С обзиром на наведено, Уставни суд је уставну жалбу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

6. На основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА

др Драгиша Б. Слијепчевић,с.р.

см