

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: Уж - 6789/2011

\_\_\_\_\_\_\_\_ 2013. 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 Горан Илић, Катарина Манојловић Андрић, др Оливера Вучић, Предраг Ћетковић, Милан Станић, Братислав Ђокићи и мр Томислав Стојковић, чланови Већа, у поступку по уставној жалби Дејана Вучковића из Баточине, на основу члана 167. став 4. у вези члана 170. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 16. јануара 2013. године, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Дејана Вучковића изјављена против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 2497/11 од 11. новембра 2011. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Дејан Вучковић из Баточине је 17. децембра 2011. године поднео Уставном суду уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 2497/11 од 11. новембра 2011. године, због повреде чл. 3, 16, 22, 32, 35. и 60. Устава Републике Србије.

У уставној жалби подносилац је навео да му је произвољним закључком суда да он нема право на накнаду трошкова за исхрану у току рада, одузето једно од Уставом и законом гарантованих права и детаљно образложио свој став о погрешној применио материјалног права у оспореној пресуди. Од Уставног суда је, између осталог, тражено да усвоји уставну жалбу, поништи оспорену пресуду или да је преиначи и усвоји тужбени захтев у целини или у неспорном делу.

2. Сагласно члану 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 оспорену пресуду и другу достављену документацију и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Основни суд у Крагујевцу – Судска јединица у Баточини је пресудом П1. 6849/2010 од 10. јуна 2011. године одбио као неоснован тужбени захтев подносиоца уставне жалбе, којим је тражио да му тужена Република Србија – Министарство унутрашњих послова, Полицијска управа Крагујевац, Полицијска станица Лапово, у којој је запослен као полицајац, на име накнаде за топли оброк за период од 28. јуна 2007. године до 28. јуна 2010. године исплати наведени новчани износ. Првостепени суд је закључио да за исплату накнаде за исхрану у току рада у означеном периоду не постоји основ ни у општим, ни у посебним прописима, за шта је дао детаљно образложење. Против ове пресуде подносилац је изјавио жалбу.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 2497/11 од 11. новембра 2011. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца и потврђена пресуда Основни суд у Крагујевцу – Судска јединица у Баточини П1. 6849/2010 од 10. јуна 2011. године.

Апелациони суд у Крагујевцу је нашао да у спроведеном првостепеном поступку није било повреда одредаба Закона о парничном поступку на које суд пази по службеној дужности, ни оних на које се указује у жалби, као и да су неосновани наводи жалбе да је првостепена пресуда донета на основу чињеничног стања које није правилно и потпуно утврђено и уз погрешну примену материјалног права.

У образложењу оспорене пресуде, поред осталог, наведено је да Законом о платама државних службеника и намештеника, који је ступио на снагу 1. јануара 2007. године, а који се примењује и на подносиоца као полицијског службеника, није уређено право државних службеника на накнаду трошкова за исхрану у току рада, а ово право није било уређено ни Уредбом о накнадама и другим примањима запослених у државним органима и изабраних и постављених лица из 1994. године, нити је уређено Уредбом о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника која је ступила на снагу 29. септембра 2007. године. Такође је наведено да је одредбама члана 17. Закона о државним службеницима и члана 39. Закона о платама државних службеника 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. У образложењу је, даље, наведено да се одредба члана 118. став 1. тачка 5) Закона о раду не може непосредно примењивати, јер истом није уређена висина и начин на који се остварују трошкови за исхрану у току рада, већ је то препуштено аутономном регулисању, закључењем колективног уговора и уговора о раду, да је према одредби члана 32. став 1. алинеја 6. 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), примењује и на запослене у Министарству унутрашњих послова, послодавац дужан да зaпосленом обезбеди накнаду трошкова за месечну исхрану у току рада за дане проведене на раду у одредивом износу, али да jе на основу члана 1. Анекса II Општег колективног уговора, а у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога, привремено одложена примена ове одредбе Општег колективног уговора, тако да до почетка примене наведеног члана Општег колективног уговора запослени немају право на накнаду трошкова за исхрану у току рада. Према оцени другостепеног суда изнетој у оспореној пресуди, а с обзиром на изнето, произлази да не постоји основ ни у посебним, ни у општим прописима за остваривање права тужиоца на накнаду трошкова за исхрану у току рада у наведеном периоду, а како је то правилно закључио првостепени суд.

Апелациони суд у Крагујевцу је оценио као неосноване наводе жалбе да је тужена избегавала да закључи посебан анекс Општег колективног уговора којим би се одредио почетак примене исплате накнаде трошкова за исхрану у току рада, јер у колективном преговарању за закључење овог посебног анекса учествују репрезентативни синдикат и репрезентативно удружење послодаваца – Унија послодаваца Србије, а не тужена, да је за закључење колективног уговора потребна сагласност воља обе стране, а да тужилац није пружио доказе да је тужена одговорна што није дошло до закључења овог анекса. Према оцени другостепеног суда изнетој у оспореној пресуди, на правилност и законитост првостепене пресуде нису од утицаја ни наводи жалбе да првостепени суд није имао у виду да, према одредбама члана 104. став 1. и члана 105. став 3. Закона о раду, зарада обухвата и накнаду трошкова за исхрану у току рада, па да се оваква зарада мора гарантовати сходно Закону о раду, јер је интенција законодавца да овим одредбама пропише да се и на накнаду за трошкове исхране у току рада плаћају порез и доприноси, али не и да та накнада чини саставни део зараде, већ се ти трошкови морају посебно регулисати општим актом и уговором о раду.

4. Одредбама Устава на чију повреду се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, као и да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права, да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, као и да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом (члан 16.); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале и да грађани имају право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (члан 22.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе (члан 35. став 2.); 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 сенико тих права не може одрећи (члан 60. став 4.).

За оцену основаности навода уставне жалбе од значаја су следеће одредбе закона и других прописа.

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 дужности 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.).

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 тачка 5) прописано да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за исхрану у току рада.

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. алинеја 6. 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. 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. алинеја 6. 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 члана 32. став 1. Устава 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.

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, 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* којим се уређују питања права и дужности државних службеника, као и да се на права и дужности државних службеника који нису уређени овим законом, другим посебним законом или другим прописом, примењују 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 и намештеника на накнаду трошкова за исхрану у току рада, те да је, сагласно одредби члана 39. наведеног закона, прописана могућност да се посебним колективним уговором за државне органе могу утврдити и друга примања државних службеника и намештеника, према општим прописима о раду.

Дакле, Уставни суд је утврдио да посебним законима који уређују права државних службеника, поред осталог и право на плату, накнаду и друга примања, није изричито гарантовано право на накнаду за исхрану у току рада. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника изричито у члану 2. наводи трошкове који се надокнађују државним службеницима и намештеницима, при чему не предвиђа да је право на накнаду трошкова за исхрану у току рада посебна врста таквих трошкова на које државни службеници и намештеници имају право.

Уставни суд је даље констатовао да Закон о раду, као општи пропис на чију примену упућује одредба члана 39. Закона о платама државних службеника и намештеника, у Глави VIII разликује три основне врсте примања, и то - зараду, накнаду зараде и друга примања, те да је наведеном одредбама члана 120. тач. 2) и 3) овог закона предвиђена могућност да се, у оквиру других примања, општим актом или уговором о раду, утврди право запосленог на накнаду за исхрану у току рада.

Следом изнетог, Уставни суд је утврдио 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. Обавеза послодавца да запосленом државном службенику и намештенику обезбеди накнаду трошкова на име месечне исхране у току рада за дане проведене на раду, постоји од 1. јануара 2009. године, на основу Одлуке о примени Општег колективног уговора на све послодавце на територији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 104/08), али је примена ових одредаба одложена Анексом II Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, број 8/09).

Уставни суд је у конкретном случају утврдио да је оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 2497/11 од 11. новембра 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 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 6677/2011 од 21. марта 2012. године.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је утврдио да оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу није повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

С обзиром на то да је подносилац уставне жалбе наводе о повреди права из чл. 22, 35. и 60. Устава засновао на идентичним разлозима као и за повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, то је Уставни суд оценио да оспореном пресудом подносиоцу нису повређена ни ова Уставом зајемчена права.

У погледу истакнутих повреда чл. 3. и 16. Устава, Уставни суд констатује да њима Устав не гарантује неко од људских права и слобода, већ се утврђују принципи на којима почива владавина права, који се, између осталог, остварују уставним јемствима људских и мањинских права гарантованих посебним одредбама Устава, као и да се утврђују принципи на којима почива спољна политика Републике Србије и да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део њеног правног поретка.

6. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), одбио као неосновану уставну жалбу подносиоца.

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

ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА

др Драгиша Б. Слијепчевић

см