

**NEUSTAVNO I NEZAKONITO UTVRĐIVANJE KOEFICIJENATA ZA OBRAČUN I  
ISPLATU PLATA IZABRANIH, IMENOVANIH I POSTAVLJENIH LICA U ORGANIMA  
TERITORIJALNE AUTONOMIJE I LOKALNE SAMOUPRAVE**

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

**član 9 stav 1 tač. 3) i 4) i stav 2 tač. 3) i 4)**

Sentenca:

Ustavni sud je konstatovao da je opštinskom odlukom određen koeficijent za obračun i isplatu plata načelniku opštinske uprave, sekretaru skupštine opštine i opštinskom javnom pravobraniocu u visini utvrđenoj za svaki od ovih poslova, ali da ovako utvrđeni koeficijent nije fiksni i ne podrazumeva da će se na osnovu njega navedenim licima obračunavati i isplaćivati mesečna plata. Naime, obračun i isplata plate za svaki mesec u skladu sa utvrđenim koeficijentom su uslovljeni pozitivnom ocenom organa određenog Odlukom, koja, ukoliko za određeni mesec izostane, ima za posledicu umanjeње utvrđenog koeficijenta do 25% za obračun i isplatu plate za taj mesec. Pored toga, odredbama člana 1. ove odluke predviđeno je i uvećanje prethodno utvrđenih koeficijenata za propisani procenat i to po osnovu složenosti i odgovornosti za obavljanje poslova, pri čemu i ovo uvećanje zavisi od "procene" navedenih organa. Polazeći od takve sadržine ove norme, Ustavni sud je utvrdio da donosilac osporenog akta nije imao zakonsko ovlašćenje da za načelnika opštinske uprave, sekretara skupštine opštine i za opštinskog javnog pravobranioca utvrdi koeficijente koji su iznad propisane gornje granice utvrđene zakonom, kao i da ne postoji zakonski osnov da se plata izabranog, imenovanog, postavljenog ili zaposlenog lica u organima jedinice lokalne samouprave uvećava ili umanjuje na osnovu ocene rada. Takođe, imajući u vidu da prema odredbi člana 4. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama koeficijent, između ostalog, upravo izražava složenost poslova i odgovornost, Ustavni sud smatra da se opštim aktom jedinice lokalne samouprave ne može predvideti uvećanje utvrđenog koeficijenta za obračun i isplatu plate po osnovu složenosti i odgovornosti poslova. Polazeći od odredaba člana 193. Zakona o radu, Sud nalazi da nije moguće izvršiti obračun i isplatu plate na način koji odstupa od obračuna i isplate na osnovu elemenata sadržanih u rešenju o određivanju plate, a bez prethodne izmene ovog rešenja, odnosno donošenja novog rešenja, te da se osporenim aktom na ovaj način licu uskraćuje pravo na korišćenje pravnog sredstva propisanog odredbom člana 71. stav 2. Zakona o radnim odnosima u državnim organima, što sve čini ovu odluku nesaglasnom sa Ustavom i zakonom.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 1. st. 3. i 4. Odluke navedene u izreci. Inicijator smatra da su osporene odredbe Odluke u

suprotnosti sa odredbama člana 36. i člana 198. st. 1. i 2. Ustava Republike Srbije, odredbama Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", br. 34/01, 62/06, 63/06 i 116/08), Zakona 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), Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05 i 54/09) i Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj 129/07). Prema navodima inicijatora, osporenu Odluku je donela Komisija za administrativna pitanja Skupštine opštine Blace kao stalno radno telo, a odredbom člana 1. stav 3. ove odluke izmenjen je član 7. osnovnog teksta Odluke, tako što je predviđeno da je "utvrđen neto iznos (plate) maksimaliziran i to pod pretpostavkom pozitivne ocene rada (tj. bonifikovan 25%) organa Predsednika opštine (za načelnika Opštinske uprave i Opštinskog javnog pravobranioca)", kao i da je stavom 4. istog člana ove odluke predviđeno da se "koeficijent utvrđen za imenovana i postavljena lica uvećava u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova i to - načelniku Opštinske uprave 25%, a sve na osnovu procene organa kao u prethodnom stavu". Po mišljenju inicijatora, na ovaj način je dato ovlašćenje predsedniku opštine da svakog meseca paušalno procenjuje rad načelnika opštinske uprave te da time menja, odnosno umanjuje utvrđeni koeficijent, bez dostavljanja rešenja kao pojedinačnog akta i bez mogućnosti prava na žalbu. Inicijator smatra da su stoga osporene odredbe Odluke u suprotnosti sa navedenim zakonima. Posebno navodi i nesaglasnost osporenih odredaba sa odredbama Zakona o radu, koji se primenjuje na prava i obaveze iz radnog odnosa zaposlenih u organima lokalne samouprave koja nisu uređena posebnim zakonom i sa odredbama Zakona o radnim odnosima u državnim organima, kojima je propisano da se zaposlenom u pisanom obliku dostavlja rešenje o ostvarivanju prava, obaveza i odgovornosti sa obrazloženjem i poukom o pravnom leku (član 193. Zakona o radu), kao i da protiv svakog rešenja ili drugog akta kojim je odlučeno o njegovim pravima i obavezama zaposleni ili postavljeno lice ima pravo da podnese prigovor (član 71. Zakona o radnim odnosima u državnim organima). S toga, podnosilac inicijative smatra da se uskraćivanjem prava na žalbu povređuje i pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo zajemčeno odredbama člana 36. st. 1. i 2. Ustava, kao i da su osporene odredbe suprotne ustavnom načelu zakonitosti uprave iz člana 198. Ustava.

Ustavni sud je u sprovedenom postupku povodom podnete inicijative, a imajući u vidu da, saglasno odredbi člana 54. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07) u postupku ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti nije ograničen zahtevom inicijatora, ocenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporene Odluke u celini sa Ustavom i zakonom, te je, saglasno odredbi člana 93. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, doneo Rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti navedene Odluke.

Na osnovu odredaba čl. 33. i 34. Zakona o Ustavnom sudu, Sud je dostavio 8. juna 2010. godine navedeno Rešenje donosiocu akta, radi davanja odgovora Sudu. Budući da donosilac akta traženi odgovor nije dostavio u ostavljenom roku, a ni naknadno, Ustavni

sud je, na osnovu odredbe člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, nastavio postupak u ovoj pravnoj stvari.

U sprovedenom postupku pred Ustavnim sudom utvrđeno je sledeće:

Osporenu Odluku o izmeni i dopuni Odluke o utvrđivanju koeficijenata za obračun i isplatu plata izabranih, imenovanih i postavljenih lica ("Službeni list opštine Blace", broj 4/09) donela je Komisija za administrativna pitanja Skupštine opštine Blace, na osnovu člana 9. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01), člana 2. Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima ("Službeni glasnik RS", broj 37/08) i člana 42. Poslovnika Skupštine opštine Blace ("Službeni list opštine Blace", broj 4/08). Članom 1. Odluke izmenjen je član 7. osnovne Odluke o utvrđivanju koeficijenata za obračun i isplatu plata izabranih, imenovanih i postavljenih lica, donete 18. septembra 2008. godine, kojom su bili utvrđeni elementi za obračun i isplatu plata načelnika opštinske uprave, sekretara skupštine opštine i opštinskog javnog pravobranioca (koeficijent, osnovica i uvećanje koeficijenta). Prema osnovnom tekstu Odluke (član 7. stav 1), koeficijent za obračun i isplatu plate načelnika opštinske uprave iznosio je 18,78, sekretara skupštine opštine 18,39, a opštinskog javnog pravobranioca 16,90, dok je za sva navedena lica osnovica za obračun i isplatu plate bila određena u neto iznosu od 1.885,53 (dinara). Stavom 2. člana 7. iste odluke bilo je predviđeno da se utvrđeni koeficijent uvećava u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova i to: načelniku opštinske uprave za 25%, sekretaru skupštine opštine za 20%, a opštinskom javnom pravobraniocu za 16%. Izmenama i dopunama navedene Odluke, koje su sadržane u odredbama člana 1. osporenog opšteg akta, za načelnika opštinske uprave, sekretara skupštine opštine i opštinskog javnog pravobranioca koeficijenti i osnovica za obračun i isplatu plata su utvrđeni u istoj visini, odnosno iznosu kako je to predviđala do tada važeća Odluka (član 1. stav 2. osporene Odluke), ali je, pored toga, stavom 3. člana 1. izvršena dopuna tako što je predviđeno da je "ovako utvrđen neto iznos maksimiziran i pod pretpostavkom je pozitivne ocene rada (bonifikovan 25%) organa: Predsednika Opštine (za načelnika Opštinske uprave i Opštinskog javnog pravobranioca) i Predsednika Skupštine opštine (za sekretara pod uslovom da su na stalnom radu) za mesec za koji se isplaćuje". Takođe, stav 4. člana 1. osporene Odluke predviđa da se koeficijent utvrđen za imenovana i postavljena lica uvećava u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova i to načelniku opštinske uprave do 25%, sekretaru skupštine opštine do 20% i opštinskom javnom pravobraniocu do 16%, "a sve na osnovu procene organa kao u prethodnom stavu". Član 2. osporene Odluke sadrži odredbu o njenom stupanju na snagu.

Odredbama Ustava Republike Srbije u odnosu na koje inicijator osporava navedene odredbe Odluke propisano je: da se jemči jednaka zaštita prava pred sudovima i drugim državnim organima, imaocima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, kao i da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu

zasnovanom interesu (član 36. st. 1. i 2); da pojedinačni akti i radnje državnih organa, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, moraju biti zasnovani na zakonu, a da zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita (član 198. st. 1. i 2).

Ustavni sud nalazi da su za ocenu ustavnosti osporenih odredaba Odluke od značaja i odredbe Ustava kojima se jemči pravo na rad u skladu sa zakonom (član 60. stav 1), kao i odredbe kojima se utvrđuje da je pravni poredak Republike Srbije jedinstven i da svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom (član 194. st. 1. i 3) i da odluke i svi drugi opšti akti jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom (član 195. stav 2).

Za ocenu zakonitosti osporene Odluke od značaja su, pre svega, odredbe Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01) kojima je uređen način utvrđivanja plata, dodataka, naknada i ostalih primanja izabranih, postavljenih i zaposlenih lica u organima i organizacijama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Ovim zakonom propisano je: da se plate izabranih, imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih iz člana 1. ovog zakona utvrđuju na osnovu osnovice za obračun plata, koeficijenta koji se množi osnovicom, dodatka na platu i obaveza koje zaposleni iz plate, u skladu sa zakonom, plaća po osnovu poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (član 2); da osnovicu za obračun plata utvrđuje Vlada (član 3); da koeficijent izražava složenost poslova, odgovornost, uslove rada i stručnu spremu, a sadrži i dodatak na ime naknade za ishranu u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora (član 4); da se koeficijenti za obračun i isplatu plata izabranih i postavljenih lica u organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave utvrđuju najviše do koeficijenata utvrđenih ovim zakonom i to za izabrana lica u opštinama sa preko 60.000 stanovnika - najviše do koeficijenta za obračun i isplatu plate narodnog poslanika na stalnom radu u Narodnoj skupštini, a za izabrana lica u ostalim opštinama najviše do 90% koeficijenta za obračun i isplatu plate narodnog poslanika na stalnom radu u Narodnoj skupštini (član 9. stav 1. tač. 3. i 4), dok se koeficijenti za postavljena lica u opštinama sa preko 60.000 stanovnika utvrđuju najviše do koeficijenta za obračun i isplatu plata načelnika okruga, a u ostalim opštinama najviše do 90% koeficijenta za obračun i isplatu plate načelnika okruga (član 9. stav 2. tač. 3. i 4); da je koeficijent za obračun i isplatu plate narodnog poslanika na stalnom radu u Narodnoj skupštini 8,60 (član 7. stav 1. alineja 9).

Prema odredbi člana 40. stav 3. Zakona o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", broj 79/05) načelnik upravnog okruga (naziv za ranijeg načelnika okruga) ima status državnoj službenika na položaju, te je stoga koeficijent za obračun i isplatu njegove plate propisan zakonom kojim se uređuju plate državnih službenika. Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika ("Službeni glasnik RS", br 62/06, 63/06 - ispravka i 115/06 - ispravka) kao najviši koeficijent za obračun i isplatu plata državnih

službenika propisan je koeficijent 9,00 - za položaje razvrstane u I grupu (član 13. stav 3).

Zakonom o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), čije se odredbe supsidijerno primenjuju na izabrana, imenovana, postavljena i zaposlena lica u organima lokalne samouprave, u pogledu uređivanja onih pitanja koja nisu uređena posebnim zakonom, utvrđeno je pravo svakog zaposlenog da mu se u pisanom obliku dostavi rešenje o ostvarivanju prava, obaveza i odgovornosti sa obrazloženjem i poukom o pravnom leku, osim u slučaju iz člana 170. ovog zakona (član 193), dok je 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), čije se odredbe i dalje primenjuju na radne odnose u organima lokalne samouprave, propisano je da zaposleni, odnosno postavljeno lice ima pravo da podnese prigovor protiv svakog rešenja ili drugog akta kojim je odlučeno o njegovim pravima i obavezama (član 71. stav 2).

Ustavni sud konstatuje da su odredbe člana 1. osporene Odluke jezički neprecizne i nedovoljno jasne, ali na osnovu njihovog tumačenja nalazi da je navedenim odredbama prvo određen koeficijent za obračun i isplatu plata načelniku opštinske uprave, sekretaru skupštine opštine i opštinskom javnom pravobraniocu u visini utvrđenoj za svaki od ovih poslova, ali da ovako utvrđeni koeficijent nije fiksni i ne podrazumeva da će se na osnovu njega navedenim licima obračunavati i isplaćivati mesečna plata do eventualne izmene Odluke. Naime, obračun i isplata plate za svaki mesec u skladu sa utvrđenim koeficijentom su uslovljeni pozitivnom ocenom organa određenog Odlukom, koja, ukoliko za određeni mesec izostane, ima za posledicu umanjenje utvrđenog koeficijenta do 25% za obračun i isplatu plate za taj mesec. Pored toga, odredbama člana 1. ove odluke predviđeno je i uvećanje prethodno utvrđenih koeficijenata za propisani procenat i to po osnovu složenosti i odgovornosti za obavljanje poslova, pri čemu i ovo uvećanje zavisi od "procene" navedenih organa.

Polazeći od iznetog, Ustavni sud je utvrdio da donosilac osporenog akta nije imao zakonsko ovlašćenje da za načelnika opštinske uprave utvrdi koeficijent za obračun i isplatu plate - 18,78, za sekretara skupštine opštine - 18,39, a za opštinskog javnog pravobranioca - 16,90, budući da je odredbama člana 9. stav 1. tač. 3) i 4) i stav 2. tač. 3) i 4) Zakona o platama u državnim organima i javnim službama propisana gornja granica do koje se mogu utvrđivati koeficijenti za obračun i isplatu plata izabranih i postavljenih lica u organima lokalne samouprave, a utvrđeni koeficijenti su iznad propisane gornje granice. Budući da je odredbama člana 2. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama propisan način utvrđivanja plate, a da je odredbama člana 4. istog zakona propisano šta sve predstavlja dodatak na platu, Sud nalazi da ne postoji zakonski osnov da se plata izabranog, imenovanog, postavljenog ili zaposlenog lica u organima jedinice lokalne samouprave uvećava ili umanjuje na osnovu ocene rada. Takođe, imajući u vidu da prema odredbi člana 4. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama koeficijent, između ostalog, upravo izražava složenost poslova i odgovornost, Ustavni sud smatra da se opštim aktom jedinice lokalne samouprave ne

može predvideti uvećanje utvrđenog koeficijenta za obračun i isplatu plate po osnovu složenosti i odgovornosti poslova. Polazeći od odredaba člana 193. Zakona o radu, Sud nalazi da nije moguće izvršiti obračun i isplatu plate na način koji odstupa od obračuna i isplate na osnovu elemenata sadržanih u rešenju o određivanju plate, a bez prethodne izmene ovog rešenja, odnosno donošenja novog rešenja, te da se osporenim aktom na ovaj način licu uskraćuje pravo na korišćenje pravnog sredstva propisanog odredbom člana 71. stav 2. Zakona o radnim odnosima u državnim organima.

Budući da je odredbom člana 195. stav 2. Ustava utvrđeno da statuti, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom, to nesaglasnost osporene Odluke sa zakonom ima za posledicu i njenu nesaglasnost sa Ustavom.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 45. tač. 1) i 4) Zakona o Ustavnom sudu, odlučio kao u izreci.

Na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava, Odluka navedena u izreci 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 22. jula 2010. godine, doneo je

#### ODLUKU

Utvrdjuje se da Odluka o izmeni i dopuni Odluke o utvrđivanju koeficijenata za obračun i isplatu plata izabranih, imenovanih i postavljenih lica ("Službeni list opštine Blace", broj 4/09) nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IUI broj 305/2009 od 22. jula 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 73/2010 od 12. oktobra 2010. godine)