

**NEUSTAVNO OGRANIČENJE PRAVA NA ŠTRAJK ZAPOSLENOM U DRŽAVNOM
ORGANU I PRIPADNIKU POLICIJE****Zakon o štrajku****član 18 stav 1**

Sentenca:

Imajući u vidu da je odredba člana 18. stav 1. Zakona o štrajku zasnovana isključivo na odredbi člana 57. stav 3. Ustava Savezne Republike Jugoslavije kojom je bilo isključeno pravo na štrajk zaposlenih u državnim organima i pripadnika policije, da navedeni Ustav više nije na snazi, a da Ustav Republike Srbije od 2006. godine u odnosu na koji se vrši ocena ustavnosti saveznih zakona koji su nastavili da se primenjuju kao republički u odredbama člana 62. st. 1. i 2. utvrđuje pravo na štrajk u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, svim zaposlenim licima, pa i pripadnicima policije i državnim službenicima i nameštenicima, koje može biti ograničeno samo zakonom, to odredba člana 18. stav 1. Zakona o štrajku u delovima kojim propisuje da zaposlenom u državnom organu i pripadniku policije prestaje radni odnos ako se utvrdi da je organizovao štrajk ili učestvovao u štrajku nije u saglasnosti sa Ustavom. Polazeći od ustavnog načela jedinstva pravnog poretka koje nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast budu ispoštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja, a da je posebnim zakonima i kolektivnim ugovorom kojima se uređuju prava i dužnosti državnih službenika i nameštenika, odnosno policijskih službenika propisano pravo ovih lica na štrajk koji mora biti organizovan u skladu sa Zakonom o štrajku, to odredba člana 18. Zakona o štrajku u delovima kojim ograničava pravo ovih lica na štrajk, i iz navedenog razloga nije u saglasnosti sa Ustavom.

Obrazloženje:

"Rešenjem IUz-1442/2010 od 19. aprila 2012. godine Ustavni sud je pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana člana 18. stav 1. Zakona navedenog u izreci, u delovima koji glase: "Zaposlenom u državnom organu," i "i pripadniku policije". Navedeno Rešenje Ustavni sud je doneo na osnovu ovlašćenja iz člana 175. stav 2. Ustava Republike Srbije i člana 50. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", br. 109/07 i 99/11), da samostalno pokrene postupak za utvrđivanje neustavnosti, s obzirom na to da je u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti Uredbe o štrajku policijskih službenika ("Službeni glasnik RS", broj 71/07) ocenio da se osnovano može postaviti pitanje ustavnosti odredbe člana 18. stav 1. predmetnog Zakona, u delu koji se odnosi na pripadnike policije. Na sednici održanoj 22. marta 2012. godine Ustavni sud je

zaključio da pokretanje postupka za ocenu ustavnosti stava 1. navedenog člana Zakona, proširi i na deo koji se odnosi na zaposlene u državnim organima.

Rešenje o pokretanju postupka dostavljeno je na odgovor Narodnoj skupštini. Kako Narodna skupština nije u ostavljenom roku dostavila odgovor, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, nastavio postupak.

U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio sledeće:

Zakon o štrajku ("Službeni list SRJ", broj 29/96) je donet na osnovu Ustava Savezne Republike Jugoslavije kojim je bilo utvrđeno: da zaposleni imaju pravo na štrajk radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa, u skladu sa saveznim zakonom (član 57. stav 1.); da se pravo na štrajk može ograničiti saveznim zakonom kad to zahtevaju priroda delatnosti ili javni interes (stav 2.); da zaposleni u državnim organima, profesionalni pripadnici vojske i policije nemaju pravo na štrajk (stav 3.). Od dana stupanja na snagu Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora ("Službeni list SCG", br. 1/03 i 26/05), Zakon je nastavio da se primenjuje kao republički propis, a na osnovu odredbe člana 64. stav 2. Ustavne povelje kojom je bilo propisano da će se zakoni Savezne Republike Jugoslavije izvan poslova Srbije i Crne Gore primenjivati kao zakoni država članica, do donošenja novih propisa od strane država članica, osim zakona za koje je skupština države članice odlučila da se ne primenjuju.

Odredbama čl. 1. i 2. Zakona određeni su, pored ostalog, pojam i vrste štrajka i propisano je: da je štrajk prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada i da zaposleni slobodno odlučuju o svom učešću u štrajku (član 1.); da se štrajk može organizovati u preduzeću ili drugom pravnom licu, odnosno u njihovom delu ili kod fizičkog lica koje obavlja privrednu ili drugu delatnost ili uslugu (u daljem tekstu: poslodavac), ili u grani i delatnosti, ili kao generalni štrajk, a može se organizovati i kao štrajk upozorenja (član 2. st. 1. i 2.). Organizovanje štrajka uređeno je odredbama čl. 3 - 7. Zakona i utvrđeno je ko donosi odluku o stupanju u štrajk i sadržina ove odluke (čl. 3. i 4.), uređena je najava štrajka (član 5.), obaveza štrajkačkog odbora i predstavnika organa kojima je štrajk najavljen da sporazumno reše nastali spor (član 6.) i obaveza štrajkačkog odbora i zaposlenih koji učestvuju u štrajku da štrajk organizuju i vode na način kojim se ne ugrožava bezbednost lica i imovine i zdravlje ljudi, onemogućava nanošenje neposredne materijalne štete i omogućava nastavak rada po okončanju štrajka (član 7. stav 1.). Prestanak štrajka uređen je odredbama člana 8. Zakona, dok je odredbama čl. 9 - 13. Zakona regulisan štrajk u delatnostima od javnog interesa. S tim u vezi, odredbama člana 9. Zakona propisano je, između ostalog: da se u delatnosti od javnog interesa ili u delatnosti čiji bi prekid rada zbog prirode posla mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmera, pravo na štrajk zaposlenih može ostvariti ako se ispune i posebni uslovi utvrđeni ovim zakonom (stav 1.); da delatnost od javnog interesa, u smislu ovog zakona, jeste delatnost koju obavlja poslodavac u oblasti elektroprivrede, vodoprivrede, saobraćaja, informisanja (radio i televizija), PTT usluga, komunalnih

delatnosti, proizvodnje osnovnih prehrambenih proizvoda, zdravstvene i veterinarske zaštite, prosvete, društvene brige o deci i socijalne zaštite (stav 2.); da od javnog interesa, u smislu ovog zakona, jesu i delatnosti od posebnog značaja za odbranu i bezbednost Savezne Republike Jugoslavije koje utvrdi nadležni organ u skladu sa saveznim zakonom, kao i poslovi neophodni za izvršavanje međunarodnih obaveza Savezne Republike Jugoslavije (stav 3.). Zakonom je takođe propisana obaveza da se obezbedi minimum procesa rada u delatnostima od javnog interesa (član 10.); uređena je najava štrajka u ovim delatnostima (član 11.); propisana je obaveza sporazumnog rešavanja nastalog spora (član 12.) i obaveza štrajkačkog odbora da za vreme štrajka saraduje sa poslodavcem radi obezbeđenja minimuma procesa rada, odnosno obaveza zaposlenih koji obavljaju poslove od javnog interesa, da za vreme štrajka izvršavaju naloge poslodavca (član 13.). Odredbama člana 14. Zakona uređena su prava organizatora štrajka, odnosno učesnika u štrajku i propisano je: da organizovanje štrajka, odnosno učešće u štrajku pod uslovima utvrđenim ovim zakonom ne predstavlja povredu radne obaveze, ne može biti osnov za pokretanje postupka za utvrđivanje disciplinske i materijalne odgovornosti zaposlenog i ne može za posledicu imati prestanak radnog odnosa zaposlenog (stav 1.); da zaposleni koji učestvuje u štrajku ostvaruje osnovna prava iz radnog odnosa, osim prava na zaradu, a prava iz socijalnog osiguranja - u skladu sa propisima o socijalnom osiguranju (stav 2.) i da organizatori štrajka, odnosno učesnici u štrajku koji nije organizovan u skladu sa ovim zakonom neće uživati zaštitu utvrđenu u st. 1. i 2. ovog člana (stav 3.). Obaveze poslodavaca i nadležnih državnih organa, u toku štrajka, uređene su odredbama čl. 15. i 16. Zakona, dok je odredbama člana 17. Zakona regulisan inspeksijski nadzor nad primenom ovog zakona. Odredbom člana 18. stav 1. Zakona, u vezi sa kojom je Ustavni sud rešio da samostalno pokrene postupak za utvrđivanje njene neustavnosti, propisano je da zaposlenom u državnom organu, profesionalnom pripadniku Vojske Jugoslavije i pripadniku policije prestaje radni odnos kada se utvrdi da je organizovao štrajk ili učestvovao u štrajku. Preostalim odredbama člana 18. Zakona propisani su slučajevi u kojima član štrajkačkog odbora ili učesnik u štrajku, odnosno zaposleni u delatnostima od javnog interesa, u vezi sa štrajkom, čini povredu radne dužnosti za koju se može izreći mera prestanka radnog odnosa (st. 2. i 3.). Zakonom je takođe propisano: novčane kazne za prekršaje koje ovaj zakon predviđa (čl. 19. i 20.); obaveza usklađivanja kolektivnih ugovora i opštih akata sa ovim zakonom (član 21.); prestanak važenja određenih zakona, danom stupanja na snagu ovog zakona (član 22.); stupanje ovog zakona na snagu (član 23.).

Odredbom člana 79. Zakona o izmenama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prestupe i prekršaje ("Službeni glasnik RS", broj 101/05), ovaj zakon je izmenjen u delu kojim su propisane novčane kazne za privredne prestupe i prekršaje.

Ustavni sud konstatuje da je Ustav Republike Srbije od 1990. godine, u odnosu na koji se vršila ocena ustavnosti ranije donetih saveznih zakona koji su nastavili da se primenjuju kao republički propisi, prestao da važi 8. novembra 2006. godine, kada je stupio na

snagu novi Ustav Republike Srbije. S obzirom na to da je istekao Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 98/06) utvrđen rok za usklađivanje republičkih zakona sa Ustavom Republike Srbije od 2006. godine, koji se odnosi i na ranije savezne zakone koji su na osnovu odredbe člana 64. stav 2. Ustavne povelje nastavili da se primenjuju kao republički propisi, ustavnost odredbe člana 18. stav 1. Zakona, ocenjuje se u odnosu na Ustav od 2006. godine.

Za ocenu ustavnosti navedene odredbe Zakona, od značaja su sledeće odredbe Ustava kojima se utvrđuje: da je pravni poredak jedinstven, da uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli i da je sudska vlast nezavisna (član 4.); da se Ustavom jemče, i kao takva, neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima i da se zakonom može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava (član 18. stav 2.); da ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava (član 20. stav 1.); da zaposleni imaju pravo na štrajk, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom i da pravo na štrajk može biti ograničeno samo zakonom, shodno prirodi ili vrsti delatnosti (član 61. st. 1. i 2.); 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.).

Iz navedenog proizlazi da, za razliku od Ustava Savezne Republike Jugoslavije koji je sadržao izričitu odredbu prema kojoj zaposleni u državnim organima i pripadnici policije nemaju pravo na štrajk i koji je bio na snazi u vreme donošenja Zakona o štrajku, kao opšteg propisa koji uređuje ostvarivanje prava na štrajk, važeći Ustav utvrđuje pravo na štrajk svim zaposlenim licima, pa i pripadnicima policije, državnim službenicima i nameštenicima, koje se može ograničiti samo zakonom. S tim u vezi, a polazeći od ustavnog načela jedinstva pravnog poretka koje nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu ispoštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja, Ustavni sud je mišljenja da bi za ocenu ustavnosti odredbe člana 18. stav 1. Zakona trebalo uzeti u obzir i odredbe Zakona o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 i 104/09) i Zakona o policiji ("Službeni glasnik RS", br. 101/05, 63/09 i 92/11), kojima se, kao posebnim zakonima, uređuju prava i dužnosti državnih službenika i nameštenika, odnosno prava i dužnosti policijskih službenika.

Ustavni sud ukazuje da Zakon o državnim službenicima, kojim se uređuju prava i dužnosti državnih službenika i pojedina prava i dužnosti nameštenika po osnovu radnog odnosa, ne sadrži odredbe kojima se uređuje pravo ovih lica na štrajk. Međutim, odredbama člana 4. Zakona propisano je da se na prava i dužnosti državnih službenika koji nisu uređeni ovim ili posebnim zakonom ili drugim propisom primenjuju opšti propisi o radu i poseban kolektivni ugovor za državne organe (stav 1.), odnosno da se na prava i dužnosti nameštenika primenjuju opšti propisi o radu i poseban kolektivni ugovor, ako ovim ili posebnim zakonom nije drukčije određeno (stav 3.). Saglasno odredbi člana 17. navedenog zakona, posebnim kolektivnim ugovorom državnim službenicima mogu da se utvrde prava koja ovim zakonom nisu utvrđena, u skladu sa ovim zakonom i opštim propisima o radu. S tim u vezi, Ustavni sud je utvrdio da Zakonom o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05 i 54/09), kao opštim propisom o radu, nije uređeno pravo zaposlenih na štrajk. Međutim, Posebnim kolektivnim ugovorom za državne organe ("Službeni glasnik RS", br. 95/08 i 86/11) predviđeno je da zaposleni, a to su saglasno odredbama člana 2. ovog ugovora, državni službenici i nameštenici koji su u radnom odnosu i čiji je poslodavac u smislu ovog ugovora Republika Srbija, mogu organizovati štrajk i štrajk upozorenja pod uslovima i na način utvrđen zakonom (član 35. stav 1.). Iz navedenog proizlazi da državni službenici i nameštenici imaju pravo na štrajk koji mora biti organizovan u skladu sa Zakonom o štrajku.

Kada je u pitanju pravo policijskih službenika na štrajk, Ustavni sud ukazuje da je odredbama člana 135. Zakona o policiji propisano da se na organizovanje i sprovođenje štrajka primenjuju, na odgovarajući način, opšti propisi o štrajku (stav 1.) i da policijski službenici nemaju pravo na štrajk u slučaju: 1) ratnog stanja ili stanja neposredne ratne opasnosti ili vanrednog stanja; 2) oružane pobune, ustanka i drugih oblika nasilnog ugrožavanja demokratskog i ustavnog poretka Republike Srbije ili osnovnih sloboda i prava; 3) proglašene elementarne nepogode ili neposredne opasnosti od njenog nastanka na području dveju ili više područnih policijskih uprava Ministarstva ili na celoj teritoriji Republike Srbije; 4) drugih nepogoda i nesreća koje ometaju normalno odvijanje života i ugrožavaju bezbednost ljudi i imovine; 5) opasnosti od ugrožavanja javnog reda u većem obimu (stav 3.). Iz navedenog proizlazi da je policijskim službenicima obezbeđeno pravo na štrajk (osim u pet taksativno navedenih slučajeva u kojima ovo pravo nemaju), i to pod uslovima propisanim odredbama Zakona o štrajku kojima se uređuje organizovanje i sprovođenje štrajka u delatnostima od javnog interesa, a koje su utvrđene odredbama člana 9. ovog zakona. Takođe, Ustavni sud ukazuje i da je saglasno odredbama člana 14. Zakona o štrajku, isključena mogućnost prestanka radnog odnosa zaposlenog po osnovu organizovanja štrajka, odnosno učešća u štrajku, ukoliko je organizovanje štrajka, odnosno učešće u njemu izvršeno pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Saglasno iznetom, a imajući u vidu da je odredba člana 18. stav 1. Zakona o štrajku zasnovana isključivo na odredbi člana 57. stav 3. Ustava Savezne Republike Jugoslavije

kojom je bilo isključeno pravo na štrajk zaposlenih u državnim organima i pripadnika policije, da navedeni Ustav više nije na snazi, a da je važećim Ustavom utvrđeno pravo na štrajk svim zaposlenim licima, pa i pripadnicima policije, državnim službenicima i nameštenicima, koje se može ograničiti samo zakonom, Ustavni sud je ocenio da odredba člana 18. stav 1. Zakona o štrajku u delovima koji glase: "Zaposlenom u državnom organu," i "i pripadniku policije", nije u saglasnosti sa Ustavom.

Na osnovu izloženog i odredaba člana 42a stav 1. tačka 2) i člana 45. tačka 1) Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je odlučio kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, odredba člana 18. stav 1. Zakona o štrajku, u delovima navedenim u izreci, prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 4. oktobra 2012. godine, doneo je

ODLUKU

Utvrđuje se da odredba člana 18. stav 1. Zakona o štrajku ("Službeni list SRJ", broj 29/96 i "Službeni glasnik RS", broj 101/05), u delovima koji glase: "Zaposlenom u državnom organu," i "i pripadniku policije", nije u saglasnosti sa Ustavom."

(Odluka Ustavnog suda, IUz broj 1442/2010 od 4. oktobra 2012. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 103/2012 od 30. oktobra 2012. godine)