

**NEZAKONITO DAVANJE UREDBOM VLADE OVLAŠĆENJA DIREKTORU JAVNOG
PREDUZEĆA DA UREDI ODREĐENA PITANJA ZA VREME ŠTRAJKA KOJA SE PO
ZAKONU UREĐUJU OPŠTIM AKTOM**

Zakon o štrajku

član 10 st. 2 i 4

Sentenca:

Zakonom o štrajku ovlašćen je osnivač javnog preduzeća da utvrdi minimum procesa rada za vreme štrajka. Međutim, Zakon ne predviđa mogućnost da se uredbom, kao aktom koji se donosi u funkciji izvršavanja zakona, odredi organ javnog preduzeća ovlašćen da utvrdi način obezbeđivanja minimuma procesa rada za vreme štrajka, radna mesta i broj izvršilaca jer se navedena pitanja saglasno izričitoj odredbi Zakona, po oceni Suda nalaze u sferi autonomnog uređivanja poslodavca, odnosno zakonodavac je prepustio da se ova pitanja uredi opštim aktom poslodavca, u skladu sa kolektivnim ugovorom. Stoga je, po oceni Suda, Vlada prekoračila svoja zakonska ovlašćenja kada je Uredbom utvrdila ovlašćenja za generalnog direktora javnog preduzeća da odredi način obezbeđivanja minimuma procesa rada, radna mesta i broj izvršilaca koji su dužni da rade za vreme štrajka.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podnet je predlog za ocenu zakonitosti odredbe člana 2. Uredbe o minimumu procesa rada u Javnom preduzeću "Elektroprivreda Srbije" ("Službeni glasnik RS", broj 33/2000) i Odluke o načinu obezbeđenja minimuma procesa rada u Javnom preduzeću "Elektrodistribucija - Beograd", broj 5/26 od 18. oktobra 2000. godine. U predlogu se navodi da su osporenim odredbom člana 2. Uredbe ovlašćeni generalni direktor Javnog preduzeća "Elektroprivreda Srbije", odnosno direktori javnih preduzeća u njegovom sastavu da odrede način obezbeđivanja minimuma procesa rada iz člana 1. Uredbe, radna mesta i broj izvršilaca koji su dužni da rade i druga pitanja, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, dok Zakon o štrajku daje ovlašćenje osnivaču javnog preduzeća da utvrdi samo minimum procesa rada za vreme trajanja štrajka, a ne i organ javnog preduzeća koji je ovlašćen da utvrdi način obezbeđivanja minimuma procesa rada, radna mesta i broj izvršilaca, te da je poslodavcu prepustio da to pitanje uredi autonomno, svojim opštim aktom, u skladu sa kolektivnim ugovorom. Predlagač, takođe, navodi da Statut JP "Elektrodistribucija - Beograd" ne sadrži ovlašćenje za direktora preduzeća da utvrdi način obezbeđenja minimuma procesa rada, radna mesta i broj izvršilaca, kao i da član 14. Zakona o elektroprivredi ovlašćuje Generalnog direktora Javnog preduzeća da rešenjem odredi lica koja će raditi na

izvršavanju poslova i način njihovog izvršenja za vreme trajanja štrajka, a ne i da utvrđuje način obezbeđenja minimuma procesa rada, radna mesta i broj izvršilaca. U predlogu se ističe da je osporena Odluka doneta na osnovu nezakonite odredbe Uredbe, da ona uređuje način obezbeđenja minimuma procesa rada, a da za uređivanje tog pitanja direktor nema zakonsko ovlašćenje, niti je to ovlašćenje predviđeno opštim aktom preduzeća. S tim u vezi ističe se da Zakon o elektroprivredi, Zakon o preduzećima i Statut JP "Elektrodistribucija - Beograd" ne ovlašćuju direktora ovog preduzeća da donese takvu odluku, već određuju da je to predmet uređivanja opšteg akta poslodavca.

Vlada je u odgovoru na dostavljeni predlog, između ostalog istakla da je osnov za donošenje osporene Uredbe sadržan u odredbama člana 2. tačka 2. Zakona o Vladi Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 5/91 i 45/93) i člana 25. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa ("Službeni glasnik RS", broj 25/2000), koje ovlašćuju Vladu da u slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća i preduzeća sa većinskim učešćem državnog kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa, preduzme mere kojima će obezbediti uslove za nesmetano funkcionisanje preduzeća i obavljanje delatnosti za koje je preduzeće osnovano, osim ako je osnivačkim aktom i zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa drugačije određeno, a naročito - promenu unutrašnje organizacije javnog preduzeća, razrešenje organa koje imenuje i imenovanje privremenih organa preduzeća, ograničenje prava pojedinih delova preduzeća da istupaju u pravnom prometu sa trećim licima, ograničenje u pogledu prava raspolaganja pojedinim sredstvima u državnoj svojini, druge mere određene zakonom kojim se uređuju uslovi i način obavljanja delatnosti od opšteg interesa i osnivačkim aktom. Takođe, u odgovoru se navodi da je odredbama člana 14. st. 2. i 3. Zakona o elektroprivredi generalni direktor javnog preduzeća ovlašćen da odredi lica koja će raditi na izvršavanju poslova koji se moraju obavljati i za vreme štrajka, kao i način njihovog izvršavanja. Napominje se da je u vreme donošenja Uredbe došlo do prekida procesa rada u proizvodnji uglja u termoelektranama, što je bitno ugrožavalo rad energetskeg sistema, kao i potrošnju električne energije, koja je nezamenljiv uslov života i rada. Kako je Uredba doneta na osnovu člana 25. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, to je Vlada, kao državni organ koji vrši osnivačka prava u javnim preduzećima - saglasno članu 4. navedenog Zakona, ovlašćena da preduzima određene mere za slučaj poremećaja u poslovanju u javnim preduzećima, kao i da u okviru navedenih ovlašćenja, utvrdi prava, obaveze i odgovornosti direktora, ili drugih ovlašćenih lica za sprovođenje tih mera. Posebno se ističe da generalni direktor i direktori javnih preduzeća nisu navedenom Uredbom ovlašćeni da utvrđuju način ostvarivanja prava na štrajk, već da u granicama ovlašćenja propisanih zakonom i kolektivnim ugovorom, dosledno sprovedu mere Vlade, kao osnivača, sa ciljem da se obezbedi kontinuirano i nesmetano snabdevanje električnom energijom, pre svega potrošača čiji bi prestanak rada mogao da ima za posledicu ugrožavanje života i zdravlja ljudi.

Javno preduzeće "Elektrodistribucija - Beograd" u odgovoru na dostavljeni predlog ističe: da je direktor ovog javnog preduzeća osporenu odluku doneo na osnovu ovlašćenja sadržanog u odredbama člana 107. Posebnog kolektivnog ugovora za elektroprivredu Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 37/2000), koji je bio na snazi u vreme donošenja osporenog akta, odnosno sada važećeg člana 80. Posebnog kolektivnog ugovora za "Elektroprivredu Srbije" ("Službeni glasnik RS", broj 87/2002), kojima je propisano da na osnovu akta osnivača preduzeća o minimumu procesa rada u vreme štrajka, direktor preduzeća čija je delatnost proizvodnja uglja, proizvodnja, prenos i distribucija električne energije donosi opšti akt o načinu obezbeđivanja minimuma procesa rada (stav 1), te da se tim opštim aktom određuju proizvodni, prenosni i distributivni kapaciteti koji moraju da rade u vreme štrajka, kao i radna mesta i broj izvršilaca koji su dužni da rade u vreme štrajka; da je navedeno ovlašćenje sadržano i u odredbi člana 10. stav 4. Zakona o štrajku, koja određuje da minimum procesa rada za javne službe i javna preduzeća za slučaj štrajka utvrđuje osnivač, a da se način obezbeđivanja minimuma procesa rada utvrđuje opštim aktom poslodavca u skladu sa kolektivnim ugovorom; da ukoliko Sud oceni da predmet Uredbe nije utvrđivanje nadležnosti za donošenje opšteg akta o načinu obezbeđivanja procesa rada za slučaj štrajka, te da iz tih razloga odredba člana 2. Uredbe nije zakonita, ovlašćenje direktora JP "Elektrodistribucija - Beograd" za donošenje osporene odluke ipak nije sporno, jer proističe iz Posebnog kolektivnog ugovora za "Elektroprivredu Srbije" i Zakona o štrajku.

Ustavni sud je utvrdio da je osporenu Uredbu o minimumu procesa rada u javnom preduzeću "Elektroprivreda Srbije" ("Službeni glasnik RS", broj 33/2000) donela Vlada Republike Srbije na osnovu člana 2. tačka 2. Zakona o Vladi Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 5/91 i 45/93) i člana 25. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa ("Službeni glasnik RS", broj 25/2000).

Osporenim odredbom člana 2. Uredbe određeno je da će generalni direktor Javnog preduzeća "Elektroprivreda Srbije", odnosno direktori javnih preduzeća u njegovom sastavu, odrediti način obezbeđivanja minimuma procesa rada, radna mesta i broj izvršilaca koji su dužni da rade i druga pitanja u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.

Osporena Uredba je prestala da važi 30. decembra 2006. godine, na osnovu člana 4. nove Uredbe o minimumu procesa rada u Javnom preduzeću "Elektroprivreda Srbije" ("Službeni glasnik RS", broj 116/06), koju je donela Vlada na osnovu člana 10. stav 2. Zakona o štrajku ("Službeni list SRJ", broj 29/96 i "Službeni glasnik RS", br. 101/05).

Odredbom člana 112. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07) propisano je da će se postupci pred Ustavnim sudom započeti pre dana stupanja na snagu ovog zakona, okončati po odredbama ovog zakona.

Zakonom o Vladi ("Službeni glasnik RS", br. 55/05 i 71/05) propisano je: da Vlada izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine tako što donosi opšte i

pojedinačne pravne akte i preduzima druge mere (član 2. stav 2); da Vlada uredbom podrobnije razrađuje odnos uređen zakonom, u skladu sa svrhom i ciljem zakona (član 42. stav 1).

Zakonom o štrajku ("Službeni list SRJ", broj 29/96 i "Službeni glasnik RS", broj 101/05) propisano je: 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 posebni uslovi utvrđeni ovim zakonom, kao i da je delatnost od javnog interesa, u smislu ovog zakona, delatnost koju obavlja poslodavac u oblasti elektroprivrede (član 9. st. 1. i 2); da zaposleni koji obavljaju delatnosti iz člana 9. Zakona mogu početi štrajk ako se obezbedi minimum procesa rada koji obezbeđuje sigurnost ljudi i imovine ili je nezamenljiv uslov života i rada građana ili rada drugog preduzeća, odnosno pravnog ili fizičkog lica koje obavlja privrednu ili drugu delatnost ili uslugu (član 10. stav 1), s tim da minimum procesa rada za javne službe i javna preduzeća utvrđuje osnivač (stav 2), kao i da se način obezbeđivanja minimuma procesa rada, u smislu odredaba st. 1. i 2. istog člana, utvrđuje opštim aktom poslodavca, u skladu sa kolektivnim ugovorom (stav 4).

Polazeći od odredaba člana 2. i člana 42. stav 1. Zakona o Vladi, kao i odredbe člana 10. stav 2. Zakona o štrajku, Ustavni sud je ocenio da je Vlada bila ovlašćena da u funkciji izvršavanja Zakona o štrajku svojom uredbom utvrdi minimum procesa rada za vreme štrajka u ovom javnom preduzeću. Navedeno ovlašćenje je izričito sadržano u Zakonu o štrajku kao propisu za čije je izvršenje i doneta osporena Uredba, a koje istovremeno opredeljuje sadržinu Uredbe kao akta donetog radi izvršavanja zakona.

Međutim, Ustavni sud je stanovišta da je Vlada, propisujući osporenom odredbom člana 2. Uredbe ovlašćenje za generalnog direktora Javnog preduzeća "Elektroprivreda Srbije", odnosno za direktore javnih preduzeća u njegovom sastavu, da odrede način obezbeđivanja minimuma procesa rada, radna mesta i broj izvršilaca koji su dužni da rade i druga pitanja u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, prekoračila ovlašćenja utvrđena odredbom člana 10. stav 2. Zakona o štrajku, kojom je generalnom direktoru povereno samo da odredi lica koja će raditi na izvršavanju poslova koji se moraju obaviti u preduzeću za vreme štrajka, a ne da određuje način obezbeđenja minimuma procesa rada kako je to propisano Uredbom. Naime, Zakonom o štrajku ovlašćen je osnivač javnog preduzeća samo da utvrdi minimum procesa rada za vreme štrajka, pri čemu Zakon nije predvideo mogućnost da se aktom koji se donosi u funkciji izvršavanja zakona odredi organ javnog preduzeća ovlašćen da utvrdi način obezbeđenja minimuma procesa rada, radna mesta i broj izvršilaca. Navedena pitanja su, po oceni Ustavnog suda, u sferi autonomnog odlučivanja poslodavca, odnosno zakonodavac je, odredbom člana 10. stav 4. Zakona o štrajku, prepustio da se ova pitanja urede opštim aktom poslodavca u skladu sa kolektivnim ugovorom.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud je, na osnovu odredbe člana 64. Zakona o Ustavnom sudu, ocenio da osporena odredba člana 2. Uredbe, u vreme važenja nije bila u saglasnosti sa zakonom, i doneo odluku kao u tački 1. izreke.

Osporenu Odluku o načinu obezbeđenja minimuma procesa rada u Javnom preduzeću "Elektrodistribucija - Beograd" broj 5/26 doneo je direktor ovog preduzeća 18. marta 2000. godine sa pozivom na odredbe člana 2. navedene Uredbe, člana 107. Posebnog kolektivnog ugovora za Elektroprivredu Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 37/2000) i člana 35. Statuta Javnog preduzeća "Elektroprivreda Srbije" ("Službeni glasnik EDB", br. 1/92 i 3/96). Ovom odlukom je, saglasno odredbama Uredbe i Posebnog kolektivnog ugovora, bio utvrđen način obezbeđenja minimuma procesa rada u javnom preduzeću u slučaju poremećaja u poslovanju koji nastanu zbog štrajka zaposlenih ili iz drugih razloga (član 1). Odredbama čl. 2. do 5. Odluke bili su taksativno utvrđeni poslovi kojima se obezbeđuje minimum procesa rada, potreban broj radnika prema stepenu stručne spreme, broj radnih mesta za obezbeđenje minimuma procesa rada, te određeni radnici koji su dužni da rade na radnim mestima za vreme štrajka na osnovu rešenja direktora direkcije, kao i dodatni broj radnika za slučaj da se predviđenim brojem radnika ne može obezbediti minimum procesa rada.

Prema obaveštenju donosioca akta, osporena Odluka je prestala da važi na osnovu nove Odluke o načinu obezbeđenja minimuma procesa rada u Javnom preduzeću "Elektrodistribucija - Beograd", koja je doneta 18. marta 2005. godine.

Iako je u preambuli osporene Odluke, kao pravni osnov za njeno donošenje označen član 2. Uredbe, Ustavni sud je ocenio da je osporena Odluka u materijalno-pravnom pogledu doneta u skladu sa odredbom člana 10. stav 4. Zakona o štrajku, u kojoj je sadržano ovlašćenje za direktora da svojim opštim aktom utvrdi način obezbeđivanja minimuma procesa rada za vreme štrajka. Naime, prema stavu Suda, pozivanje opšteg akta na pogrešan pravni osnov ne čini taj akt nezakonitim, ukoliko je donet u granicama zakonskog ovlašćenja za njegovo donošenje.

S obzirom na to da je utvrdio da osporena odluka nije nesaglasna sa zakonom, Sud je doneo odluku kao u tački 2. izreke.

Na osnovu izloženog i odredaba člana 45. tač. 4) i 14) Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je odlučio kao u izreci.

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 3. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 5. februara 2009. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da odredba člana 2. Uredbe o minimumu procesa rada u Javnom preduzeću "Elektroprivreda Srbije" ("Službeni glasnik RS", broj 33/2000), u vreme važenja nije bila u saglasnosti sa zakonom.

2. Odbija se predlog za utvrđivanje nezakonnosti Odluke o načinu obezbeđenja minimuma procesa rada u Javnom preduzeću "Elektrodistribucija - Beograd", broj 5/26 od 18. oktobra 2000. godine."

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 308/2004 od 5. februara 2009. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 23/2009 od 3. aprila 2009. godine)

