

**NEZAKONITO SAMOSTALNO UREĐIVANJE ODLUKOM JEDINICE LOKALNE
SAMOUPRAVE PRAVA NA NAKNADU TROŠKOVA ZA DOLAZAK I ODLAZAK SA RADA
ZA RADNIKE OPŠTINSKE UPRAVE**

Zakon o radnim odnosima u državnim organima

član 51 st. 1 i 2 i član 75

Sentenca:

Zakonom o radnim odnosima u državnim organima utvrđeno je pravo na naknadu materijalnih troškova za prevoz na rad i sa rada i propisano je da visinu, uslove i način isplate te naknade utvrđuje Vlada. Prema Zakonu o platama u državnim organima i javnim službama izabrana, postavljena i zaposlena lica u organima lokalne samouprave imaju pravo na naknadu plate i druga primanja u visini utvrđenoj aktom Vlade, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je ocenio da skupština opštine nije ovlašćena da svojim aktom samostalno uređuje pravo, visinu i način naknade troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada zaposlenih, postavljenih i imenovanih lica u opštinskoj upravi, jer se ta pitanja uređuju zakonom i aktom Vlade. Imajući u vidu da je Ustavni sud utvrdio da su osporenim odlukom jedinice lokalne samouprave uređena pitanja koja ne mogu biti predmet uređivanja aktom skupštine opštine, Ustavni sud je ocenio da osporena Odluka koja takva pitanja uređuje u celini nije u saglasnosti sa zakonom.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke navedene u izreci. U inicijativi se navodi da je osporenim Odlukom u tački II predviđeno da se radnicima koji nemaju prebivalište na teritoriji opštine Boljevac isplaćuje naknada troškova dolaska na rad i odlaska sa rada za relaciju od Boljevca do najudaljenijeg mesta na teritoriji opštine Boljevac u visini cene prevozne karte prevoznika koji ima najnižu cenu. Inicijatori smatraju da je osporena Odluka u suprotnosti sa odredbama člana 118. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05) i člana 25. Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika ("Službeni glasnik RS", broj 12/09) i predlažu da Ustavni sud donese odluku kojom se utvrđuje da osporeni akt nije u saglasnosti sa zakonom. Pored ovoga, inicijatori traže od Ustavnog suda da obustavi izvršenje pojedinačnih akata, odnosno radnji preduzetih na osnovu osporene Odluke.

U odgovoru donosioca akta ističe se da je radi smanjenja troškova koji se nadoknađuju iz budžeta opštine doneta osporena Odluka kojom je ograničen iznos troškova koji se priznaju zaposlenima u troškove prevoza. Davalac odgovora navodi da Zakonom o radu

nisu precizirani uslovi pod kojima će poslodavac utvrditi udaljenost od mesta rada do mesta stanovanja zaposlenog, već se upućuje da se troškovi prevoza nadoknađuju zaposlenom u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu. Takođe, u odgovoru se navodi da zaposleni sa prebivalištem u drugim opštinama koji ne koriste prevoz nego privremeno stanuju u mestu rada nemaju beneficiju da im poslodavac plaća troškove stanovanja, već ove troškove sami izmiruju.

Ustavni sud je u sprovedenom postupku, na osnovu razloga i navoda sadržanih u inicijativi, ocenio da se u suštini osporava zakonitost odredbe tačke II stav 2. Odluke o pravu na naknadu troškova za dolazak i odlazak sa rada za radnike Opštinske uprave i ostale radnike kojima se naknada troškova prevoza za dolazak i odlazak sa posla isplaćuje iz sredstava budžeta opštine Boljevac ("Službeni list opštine Boljevac", broj 2/09). Osporenim odredbom predviđeno je da ukoliko radnici koji nemaju prebivalište na teritoriji opštine Boljevac rade u Boljevcu, njima će se isplaćivati naknada za relaciju od Boljevca do najudaljenijeg mesta na teritoriji opštine Boljevac u visini cene prevozne karte prevoznika koji ima najnižu cenu. Osporena Odluka je doneta pozivom na odredbe člana 118. tačka 1) i člana 196. Zakona o radu.

Odredbom člana 118. tačka 1) Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05 i 54/09) propisano je da zaposleni ima pravo na naknadu troškova u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu za dolazak i odlazak sa rada u visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju, a članom 196. ovog zakona predviđeno je da sva novčana potraživanja iz radnog odnosa zastarevaju u roku od tri godine od dana nastanka obaveze.

Odredbom člana 25. stav 1. Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika ("Službeni glasnik RS", broj 12/09) predviđeno je da zaposleni ima pravo na naknadu za dolazak i odlazak sa rada, u visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju (gradski, prigradski, međugradski), koja mora biti isplaćena do petog u mesecu za prethodni mesec, ukoliko se naknada isplaćuje u novcu.

Budući da su osporenim Odlukom uređena pitanja vezana za naknadu troškova prevoza za dolazak i odlazak sa posla iz sredstava budžeta opštine Boljevac, Ustavni sud je ocenu zakonitosti osporene Odluke izvršio u odnosu odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/01, 49/05 i 79/05), Zakona o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 i 116/08) i Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01), jer su te zakonske odredbe relevantne za odlučivanje o zakonitosti predmetnog opšteg akta.

Zakonom o radnim odnosima u državnim organima propisano je: da zaposleni u državnim organima i izabrana ili postavljena lica ima pravo na naknadu materijalnih troškova za dnevnice i noćenje na službenom putovanju, za upotrebu sopstvenog vozila u službene svrhe, za prevoz na rad i sa rada, za selidbene troškove i za naknadu za odvojeni život (član 51. stav 1); da visinu, uslove i način isplate naknade iz stava 1. ovog

člana utvrđuje Vlada (član 51. stav 2); da se odredbe ovog zakona sadržane u glavama II do XIV shodno primenjuju na organe autonomnih pokrajina, gradova i opština (član 75);

Zakonom o državnim službenicima propisano je da odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima nastavljaju da se shodno primenjuju na radne odnose u organima autonomnih pokrajina i lokalne samouprave do donošenja posebnog zakona (član 189).

Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01) propisano je: da se ovim zakonom uređuje način utvrđivanja plata, dodataka, naknada i ostalih primanja, pored ostalog, i izabranih, postavljenih i zaposlenih lica u organima i organizacijama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave (član 1. tačka 2)); da izabrano, imenovano i postavljeno lice i zaposleni iz člana 1. ovog zakona imaju pravo na naknadu plate i druga primanja u visini utvrđenoj aktom Vlade, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno (član 11).

Uredbom o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika ("Službeni glasnik RS", br. 86/07 i 93/07) uređeni su uslovi pod kojima državni službenici i nameštenici ostvaruju pravo na naknadu troškova koji nastaju u vezi sa njihovim radom u državnom organu, način naknade i visina naknade troškova, a u okviru toga i naknada troškova prevoza za dolazak na rad i odlazak sa rada. Odredbom člana 3. Uredbe propisano je da se državnom službeniku i namešteniku naknađuju troškovi prevoza za dolazak na rad i za odlazak sa rada u visini cene mesečne pretplatne karte u gradskom, prigradskom, odnosno međugradskom saobraćaju. Odredbom člana 53. Uredbe predviđeno je da do stupanja na snagu propisa kojima će se urediti prava po osnovu rada u organima lokalne samouprave, izabrana, postavljena i imenovana lica i zaposleni u organima lokalne samouprave ostvaruju pravo na naknadu troškova, a zaposleni i pravo na otpremninu, shodnom primenom odredaba ove uredbe.

Iz navedenih odredaba zakona, po oceni Suda, proizlazi da se na radne odnose u organima lokalne samouprave shodno primenjuju odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima do donošenja posebnog zakona, kao i da se na izabrana, postavljena i zaposlena lica u organima i organizacijama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave primenjuju odredbe Zakona o platama u državnim organima i javnim službama. Takođe, prema Uredbi o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika, izabrana, postavljena i imenovana lica i zaposleni u organima lokalne samouprave ostvaruju pravo na naknadu troškova i pravo na otpremninu shodnom primenom odredaba ove uredbe.

Zakonom o radnim odnosim u državnim organima utvrđeno je pravo na naknadu materijalnih troškova za prevoz na rad i sa rada i propisano je da visinu, uslove i način isplate te naknade utvrđuje Vlada. Prema Zakonu o platama u državnim organima i javnim službama izabrana, postavljena i zaposlena lica u organima lokalne samouprave imaju pravo na naknadu plate i druga primanja u visini utvrđenoj aktom Vlade, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je ocenio da Skupština opštine Boljevac nije ovlašćena da svojim aktom samostalno

uređuje pravo, visinu i način naknade troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada zaposlenih, postavljenih i imenovanih lica u Opštinskoj upravi Boljevac, jer se ta pitanja uređuju zakonom i aktom Vlade. Imajući u vidu da Ustavni sud, saglasno odredbi člana 54. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, nije ograničen zahtevom inicijatora, a da su osporenim Odlukom uređena pitanja koja saglasno navedenim odredbama zakona, po utvrđenju Suda, ne mogu biti predmet uređivanja akta Skupštine opštine Boljevac, Ustavni sud je ocenio da osporena Odluka u celini nije u saglasnosti sa zakonom.

S obzirom na to da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da prikupljeni podaci pružaju pouzdani osnov za odlučivanje, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 53. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), odlučio bez donošenja rešenja o pokretanju postupka.

Budući da je u ovoj pravnoj stvari doneo konačnu odluku, Sud je odbacio zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta donetog, odnosno radnje preduzete na osnovu osporenog akta, saglasno odredbi člana 56. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu.

Na osnovu iznetog i odredaba člana 45. tačka 4) i člana 46. tačka 3) Zakona o Ustavnom sudu, Sud je odlučio kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava Republike Srbije, Odluka navedena u tački 1. izreke 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 11. novembra 2010. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da Odluka o pravu na naknadu troškova za dolazak i odlazak sa rada za radnike Opštinske uprave i ostale radnike kojima se naknada troškova prevoza za dolazak i odlazak sa posla isplaćuje iz sredstava budžeta opštine Boljevac ("Službeni list opštine Boljevac", broj 2/09) nije u saglasnosti sa zakonom.

2. Odbacuje se zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu Odluke iz tačke 1."

(Odluka Ustavnog suda, IUI broj 191/2009 od 11. novembra 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 1/2011 od 14. januara 2011. godine)