

**POVREDA PRAVA NA PRAVIČNU ZARADU I JEDNAKU NAGRADU ZA RAD ISTE  
VREDNOSTI BEZ IKAKVE RAZLIKE UTVRĐIVANJEM RAZLIČITIH KOEFICIJENATA  
ZA ISTO ZANIMANJE ODNOSNO ZVANJE NA ISTOM RADNOM MESTU**

**Zakon o radnim odnosima u državnim organima**

**čl. 21, 26, 31 i 33**

Sentenca:

Odredbama Pravilnika o zvanjima, zanimanjima i platama postavljenih lica i zaposlenih u opštinskoj upravi gradske opštine, kojima su utvrđeni različiti koeficijenti za obračun i isplatu zarada zaposlenih lica u organima gradskih opština na istom radnom mestu u zavisnosti od školske spreme koje lica, koja obavljaju te poslove, poseduju, povređene su odredbe Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koje garantuju pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrednosti i bez ikakvih razlika, odredbe Ustava o zabrani diskriminacije građana jer ne garantuju jednaku zaradu za isti rad ili rad iste vrednosti kao i odredbe Zakona kojima je uređen radnopravni položaj lica zaposlenih u organima lokalne samouprave iz kojih proizilazi da zvanje predstavlja osnov za razvrstavanje lica na određena radna mesta a da koeficijenti zavise od zvanja čime je isključena mogućnost da se u okviru različitih stepena školske spreme stiče isto zvanje.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba čl. 10, 12, 13. i 15. Pravilnika navedenog u izreci, kao i za ocenu njihove saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Inicijator smatra da je član 10. Pravilnika nepotpun, a samim tim i nezakonit, jer se njime ne garantuje jednaka zarada za isti rad, te bi u tom smislu navedeni član trebalo dopuniti novim stavom kojim bi se za isti rad ili rad iste vrednosti koji se ostvaruje kod poslodavca, zaposlenom garantovala jednaka zarada. Polazeći od toga da se odredba člana 9. stav 2. tačka 3) Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, koja propisuje da se koeficijenti za obračun i isplatu plata postavljenih lica koji rade u organima opštine utvrđuju najviše do koeficijenta za obračun i isplatu plata načelnika okruga, odnosi na sve opštine sa preko 60.000 stanovnika, a time i na gradske opštine sa tim brojem stanovnika, to je, prema tvrdnji inicijatora, odredba člana 12. stav 1. Pravilnika nezakonita, jer se ovom odredbom predviđa da se koeficijenti plata postavljenih lica u opštinskoj upravi gradske opštine mogu utvrđivati najviše do koeficijenta funkcionera koji rukovodi posebnom organizacijom. Razloge za osporavanje zakonitosti ove odredbe Pravilnika podnosilac inicijative nalazi u tome da se navedeno ograničenje odnosi na postavljena lica koja rade u organima teritorijalne

autonomije i grada Beograda, a ne i u organima gradskih opština. Takođe, iz istih razloga inicijativom se osporava i član 13. Pravilnika u delu kojim su utvrđeni koeficijenti plata postavljenih lica u opštinskoj upravi. Ustavnost i zakonitost odredaba preostalog dela čl. 13. i 15. Pravilnika se osporava, jer alternativno propisivanje više stepena stručne spreme kao jednog od uslova za obavljanje poslova određenog radnog mesta, po mišljenju inicijatora, ne može biti od uticaja prilikom utvrđivanja koeficijenta za obračun i isplatu plata zaposlenih lica, s obzirom na to da zakon garantuje jednaku zaradu za isti rad, odnosno rad iste vrednosti, bez obzira na stepen stručne spreme koji poseduju zaposlena lica koja obavljaju poslove istog radnog mesta. Stoga u slučajevima kada su za obavljanje pojedinih poslova zakonom predviđeni alternativni zahtevi u pogledu odgovarajuće školske spreme, kao što je slučaj sa odredbom člana 25. Zakona o komunalnim delatnostima, kojom je predviđeno da komunalni inspektor može biti i lice koje ima višu stručnu spremu, a ne samo visoku, koeficijent za obračun i isplatu plata tih inspektora mora biti isti, jer se na taj način garantuje jednaka zarada za isti rad, odnosno rad iste vrednosti. Takođe, inicijator je izrazio stav da bi zakonitost osporenih odredaba Pravilnika trebalo ceniti u odnosu na Zakon o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), budući da je danom stupanja na snagu Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01) i Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj 9/02) prestao pravni osnov za primenu 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 Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 95/05 i 62/06) na zaposlena lica u organima jedinica lokalne samouprave. Imajući u vidu da je Ustavom Republike Srbije od 2006. godine utvrđeno da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju, inicijator je osporio navedene odredbe Pravilnika i u odnosu na odredbe člana 23. tačka 2. Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, koju je donela Generalna skupština Organizacije ujedinjenih nacija, i člana 7. tačka i) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojima se garantuje jednaka zarada za rad iste vrednosti.

U odgovoru Opštinske uprave opštine Zvezdara se ističe da je osporeni Pravilnik donet u skladu sa odredbama Zakona o platama u državnim organima i javnim službama i Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima. Naknadno je Opštinska uprava opštine Zvezdara obavestila Ustavni sud da je osporeni Pravilnik više puta menjan i dopunjavan, te da je u međuvremenu prestao da važi, stupanjem na snagu Pravilnika o zvanjima, zanimanjima i platama postavljenih i zaposlenih lica u Upravi gradske opštine Zvezdara, broj 110-3/09 od 27. marta 2009. godine.

Imajući u vidu vreme podnošenja inicijative, Ustavni sud je u ovom ustavnosudskom sporu postupao saglasno članu 112. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS",

broj 109/07), kojim je propisano da će se postupci pred Ustavnim sudom započeti pre dana stupanja na snagu ovog zakona, okončati po odredbama ovog zakona.

U sprovedenom postupku, Ustavni sud je utvrdio da je osporeni Pravilnik doneo Izvršni odbor Skupštine opštine Zvezdara, s pozivom na odredbe čl. 26. i 37. Zakona o radnim odnosima u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 i 39/02), Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", broj 70/01), člana 9. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01), čl. 2, 4. i 5. Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 69/02 i 61/03), Opšteg kolektivnog ugovora ("Službeni glasnik RS", br. 22/97, 21/98, 53/99, 12/00 i 31/01), Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe ("Službeni glasnik RS", broj 23/98) i čl. 3. i 35. Odluke o opštinskoj upravi ("Službeni list grada Beograda", br. 15/00, 18/00 i 20/00). Osporenim odredbama Pravilnika je bilo propisano: da koeficijent izražava složenost poslova, odgovornost, uslove rada i stručnu spremu, kao i da sadrži dodatak na ime naknade za ishranu u toku rada i regresa za korišćenje godišnjeg odmora (član 10); da se za postavljena lica - načelnike odeljenja i službi u Opštinskoj upravi, koeficijent za obračun i isplatu plate utvrđuje najviše do koeficijenta za isplatu plate funkcionera koji rukovodi posebnom organizacijom, što je upodobljeno odredbama člana 9. stav 2. tačka 1. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, odnosno da se za zaposlene u Opštinskoj upravi koeficijent za obračun i isplatu plate utvrđuje najviše do koeficijenta za samostalnog stručnog saradnika u državnim organima (član 12); da kada je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, u skladu sa zakonom, kao uslov za obavljanje poslova školska sprema propisana alternativno, prilikom određivanja koeficijenta zaposlenom se može odrediti sledeći koeficijent neposredno višeg zvanja (član 15). Takođe, osporenim članom 13. Pravilnika utvrđeni su koeficijenti za obračun i isplatu plata zaposlenih u Opštinskoj upravi u zavisnosti od zvanja i zanimanja koji su tabelarno prikazani.

Osporeni Pravilnik je više puta menjan i dopunjavan, te je na osnovu Pravilnika o zvanjima, zanimanjima i platama postavljenih i zaposlenih lica u Opštinskoj upravi opštine Zvezdara, br. 110-4/04, 110-7/05, 110-10/05, 110-16/05, 110-22/05, 110-27/05, 110-3/06, 110-6/06, 110-12/06 i 110-12/06, sačinjen prečišćeni tekst Pravilnika o zvanjima, zanimanjima i platama postavljenih i zaposlenih lica u Opštinskoj upravi opštine Zvezdara broj 110-24/06, koji je, sa izmenama i dopunama br. 110-1/07, 110-8/07, 110-11/07, 110-14/07, 110-22/07, 110-24/07 i 110-8/08, prestao da važi 6. aprila 2009. godine, stupanjem na snagu Pravilnika o zvanjima, zanimanjima i platama postavljenih i zaposlenih lica u Upravi gradske opštine Zvezdara, broj 110-3/09 od 27. marta 2009. godine.

Polazeći od toga da je osporeni Pravilnik prestao da važi, Ustavni sud je izvršio ocenu saglasnosti materijalno-pravnih odredaba Pravilnika sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonom, u vreme njegovog važenja, i to u odnosu na važeći Ustav, potvrđene međunarodne ugovore i zakone koji su važili u vreme

donošenja osporenog Pravilnika i koji regulišu sporne pravne odnose, a koji se i dalje primenjuju na organe jedinica lokalne samouprave. Ovakvo postupanje Ustavnog suda zasniva se na njegovoj nadležnosti utvrđenoj odredbama člana 167. stav 1. tač. 1. i 4. Ustava.

Ustav Republike Srbije utvrđuje: da je glavni grad Republike Srbije Beograd (član 9); da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju, kao i da potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom (član 16. stav 2); da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije, te da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta (član 21); da se jemči pravo na rad, u skladu sa zakonom i da svako ima pravo na poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa (član 60. st. 1. i 4); da su jedinice lokalne samouprave opštine, gradovi i grad Beograd (član 188. stav 1); da se grad osniva zakonom, u skladu sa kriterijumima predviđenim zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava, da grad ima nadležnosti koje su Ustavom poverene opštini, a zakonom mu se mogu poveriti i druge nadležnosti, da se statutom grada može predvideti da se na teritoriji grada obrazuju dve ili više gradskih opština, kao i da se statutom grada uređuju poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine, te da se položaj grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, uređuje zakonom o glavnom gradu i statutom grada Beograda, odnosno da grad Beograd ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom poverene opštini i gradu, a Zakonom o glavnom gradu mogu mu se poveriti i druge nadležnosti (član 189. st. 2. do 4).

Odredbom člana 7. tačka i) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ("Službeni list SFRJ", broj 7/71), koji je potvrđen od strane Savezne skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, utvrđeno je da države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice da se koristi pravičnim i povoljnim uslovima za rad koji naročito obezbeđuju pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrednosti bez ikakve razlike, te da posebno žene moraju da imaju garanciju da uslovi njihovog rada nisu gori od uslova koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad.

Za ocenu zakonitosti osporene Odluke od značaja su odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj 129/07), Zakona o glavnom gradu ("Službeni glasnik RS", broj 129/07), Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), 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) i Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01, 62/06, 63/06 i 116/08).

Zakonom o lokalnoj samoupravi je utvrđeno: da se ovim zakonom uređuju jedinice lokalne samouprave, kriterijumi za njihovo osnivanje, nadležnosti, organi, nadzor nad njihovom aktima i radom, zaštita lokalne samouprave i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave (član 1); da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, gradu i gradu Beogradu (član 3. stav 1); da se položaj grada Beograda uređuje posebnim zakonom (član 26).

Zakon o glavnom gradu propisuje: da se ovim zakonom uređuje položaj, nadležnosti i organi grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, kao i da se na sva pitanja koja nisu uređena ovim zakonom, a odnose se na grad Beograd, kao jedinicu lokalne samouprave, primenjuju odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi (član 1); da je najviši pravni akt grada Beograda Statut grada Beograda i da se Statutom grada Beograda, u skladu sa zakonom, uređuju njegove nadležnosti, teritorijalna organizacija, organizacija i rad organa, njegova obeležja, oblici neposrednog odlučivanja građana, kao i druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i dužnosti grada Beograda (član 2); da se teritorija grada Beograda utvrđuje zakonom, da se radi efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti grada Beograda, u okviru zakonom utvrđene teritorije grada Beograda, Statutom grada obrazuju gradske opštine, da gradska opština ima svojstvo pravnog lica, da se Statutom grada određuju poslovi iz nadležnosti grada Beograda koje vrše gradske opštine, kao i da grad Beograd može ukinuti postojeću gradsku opštinu i njeno područje pripojiti jednoj ili više postojećih opština (član 6); da se Statutom grada Beograda bliže uređuje način obrazovanja i ukidanja gradskih opština, promena njihovih područja, organi i način izbora organa gradske opštine, kao i međusobni odnos organa grada i organa gradske opštine (član 7); da grad Beograd vrši nadležnosti opštine i grada, utvrđene Ustavom i zakonom (član 8. stav 1).

Zakon o radu uređuje: da se odredbe ovog zakona primenjuju na zaposlene u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno (član 2. stav 2); da zaposleni ima pravo na odgovarajuću zaradu, koja se utvrđuje u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu, da se zaposlenima garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti koju ostvaruju kod poslodavca, s tim da se pod radom iste vrednosti podrazumeva rad za koji se zahteva isti stepen stručne spreme, ista radna sposobnost, odgovornost i fizički i intelektualni rad kao i da su odluka poslodavca ili sporazum sa zaposlenim koji nisu u skladu sa navedenim, ništavi (član 104. st. 1, 2, 3. i 4); da se opštim aktom utvrđuju elementi za obračun i isplatu osnovne zarade i zarade po osnovu radnog učinka (član 107. stav 3).

Članom 189. Zakona o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07 i 67/07) utvrđeno je da se odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima nastavljaju shodno primenjivati na radne odnose u organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave do donošenja posebnog zakona.



Zakonom o radnim odnosima u državnim organima propisano je: da zvanja izražavaju stručna svojstva zaposlenog i njegovu osposobljenost za vršenje poslova određenog stepena složenosti u državnom organu, da su opšti i posebni uslovi za sticanje zvanja utvrđeni ovim zakonom, a da se posebni uslovi za sticanje pojedinih zvanja u državnim organima utvrđuju posebnim zakonom ili aktom Vlade, kao i da na određenim radnim mestima u državnim organima rade zaposleni s odgovarajućom školskom spremom za koje se ne utvrđuju zvanja u smislu ovog zakona (zanimanja) (član 26. st. 2, 3. i 4); da zaposleni u državnim organima mogu sticati sledeća zvanja i to u okviru visoke školske spreme - viši savetnik, savetnik, samostalni stručni saradnik, viši stručni saradnik i stručni saradnik, u okviru više školske spreme - viši saradnik i saradnik, u okviru srednje školske spreme - viši referent i referent [član 21. stav 1. tač. 1) do 3)]; da su zanimanja u državnim organima prevodilac, bibliotekar, stenograf, daktilograf, visokokvalifikovani radnik, kvalifikovani radnik i nekvalifikovani radnik (član 31); da zaposleni u državnim organima napreduju sticanjem višeg zvanja (član 33. stav 1).

Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama je predviđeno: da se ovim zakonom uređuje način utvrđivanja plata, dodatka, naknada i ostalih primanja izabranih, postavljenih i zaposlenih lica u organima i organizacijama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave [član 1. tačka 2)]; da se plate izabranih, imenovanih i postavljenih lica utvrđuju na osnovu: osnovice za obračun plata, koeficijenta koji se množi osnovicom, dodatka na platu i obaveza koje zaposleni plaća po osnovu poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje iz plate, u skladu sa zakonom (član 2); da koeficijent izražava složenost poslova, odgovornost, uslove rada i stručnu spremu kao i da sadrži dodatak na ime naknade za ishranu u toku dana i regresa za korišćenje godišnjeg odmora (član 4); da se koeficijenti za obračun i isplatu plata postavljenih lica u organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave utvrđuju najviše do koeficijenta utvrđenih aktom Vlade i to za postavljena lica u organima teritorijalne autonomije i gradu Beogradu najviše do koeficijenta za obračun i isplatu plate funkcionera koji rukovodi posebnom organizacijom, kao i da se koeficijenti za obračun i isplatu plata zaposlenih u organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave utvrđuju najviše do koeficijenta utvrđenog aktom Vlade za samostalnog stručnog saradnika u državnim organima [član 9. stav 2. tačka 1) i stav 3].

Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 95/05, 62/06, 6/07, 37/08 i 44/08) je propisano: da je koeficijent za obračun i isplatu plata direktora posebne organizacije - 24,00 (član 2. alineja 1); da je koeficijent za obračun i isplatu plata zaposlenih za samostalnog stručnog saradnika - 12,05, dok je za referenta i daktilografa 8,74 (član 4. al. 3. i 9).

Statutom grada Beograda ("Službeni list grada Beograda", broj 39/08) propisano je: da se ovim statutom određuju gradske opštine u gradu, njihova područja, način obrazovanja, ukidanja i promene područja gradskih opština, poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine, organi i način izbora organa gradske opštine, kao i

međusobni odnos organa grada i organa gradske opštine (član 1. stav 3); da su u gradu Beogradu gradske opštine: Barajevo, Voždovac, Vračar, Grocka, Zvezdara, Zemun, Lazarevac, Mladenovac, Novi Beograd, Obrenovac, Palilula, Rakovica, Savski venac, Sopot, Stari grad, Surčin i Čukarica (član 19. stav 1); da gradska opština, na svom području, vrši poslove iz nadležnosti grada određene ovim statutom, da gradska opština donosi propise i druge opšte akte u okviru prava i dužnosti gradske opštine utvrđenih ovim statutom, te da akti gradske opštine iz stava 8. ovog člana moraju biti u skladu sa ovim statutom i drugim opštim aktima grada (član 74. st. 1, 8. i 9); da se organizacija uprave gradske opštine, kao i unutrašnje uređenje i sistematizacija uprave gradske opštine uređuje aktima gradske opštine, u skladu sa zakonom, ovim statutom i statutom gradske opštine (član 86).

Odlukom o Opštinskoj upravi ("Službeni list grada Beograda", br. 15/00, 18/00, 20/00 i 4/04) koja je bila na snazi u vreme donošenja osporenog Pravilnika je bilo propisano: da se za vršenje poslova Opštinske uprave Zvezdara obrazuju odeljenja i službe (čl. 8. i 9); da se u odeljenju i službi mogu u cilju objedinjavanja srodnih i međusobno povezanih poslova obrazovati unutrašnje organizacione jedinice (uprave, odseci, grupe, referati i sl.) (član 12); da radom odeljenja i službi rukovodi načelnik koga postavlja izvršni odbor na predlog sekretara na vreme od četiri godine i po isteku tog vremena može biti ponovo postavljen (član 18. stav 1).

Ocenjujući osporeni Pravilnik sa stanovišta navoda i razloga iznetih u inicijativi, Ustavni sud je pošao od sadržine Ustavom zajemčenog prava na rad. Odredbom člana 60. stav 4. Ustava je načelno zajemčeno pravo na pravičnu naknadu, a kako se prema odredbi stava 1. istog člana pravo na rad jemči u skladu sa zakonom, to iz navedenih odredaba Ustava proizlazi da oblast radnih odnosa Ustav nije neposredno regulisao, već su njegovim odredbama utvrđeni ustavnopravni osnovi za razradu i normativno uobličavanje navedenih pitanja putem zakona.

Prema Ustavu i Zakonu o lokalnoj samoupravi, kao sistemskom propisu u oblasti lokalne samouprave, gradska opština nije posebna jedinica lokalne samouprave, već se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, gradu i gradu Beogradu. Položaj jedinice lokalne samouprave nemaju ni gradske opštine obrazovane na teritoriji grada Beograda, već je odredbama Zakona o glavnom gradu predviđeno da se pitanja koja se odnose na položaj gradske opštine od njenog obrazovanja ili ukidanja do uređivanja organa ili poslova iz nadležnosti koje vrši gradska opština, uređuju Statutom grada.

U tom smislu proizlazi da svaka gradska opština, pa i gradska opština koja se nalazi na teritoriji grada Beograda ima položaj koji je drugačiji u odnosu na opštine koje predstavljaju jedinice lokalne samouprave predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, s obzirom na to:

- da gradska opština nije posebna teritorijalna jedinica, niti neposredno deo teritorijalne organizacije Republike Srbije, već je deo unutrašnje teritorijalne i organizacione strukture grada Beograda utvrđene Statutom grada Beograda;

- da grad Beograd kao jedinica lokalne samouprave vrši izvorne poslove opštine i grada, a da gradska opština vrši pojedine poslove lokalne samouprave iz nadležnosti grada, kada je to utvrđeno Statutom grada Beograda.

S obzirom na to da gradska opština nema ustavno i zakonsko svojstvo jedinice lokalne samouprave, a da se navedenim propisima, kojima se uređuje materija radnih odnosa, neposredno regulišu prava i obaveze lica koja rade u organima i službama jedinice lokalne samouprave, to se pred Ustavni sud postavilo pitanje primene relevantnih propisa na radne odnose u organima i službama gradskih opština. Naime, saglasno odredbi člana 189. Zakona o državnim službenicima, Zakon o radnim odnosima u državnim organima primenjuje se na radne odnose u organima lokalne samouprave do donošenja posebnog zakona, dok se Zakon o radu, koji ima karakter opšteg zakona primenjuje na zaposlene u organima jedinica lokalnih samouprava, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Takođe, kada su u pitanju zarade i naknade zarada na zaposlene u organima lokalne samouprave primenjuje se Zakon o platama u državnim organima i javnim službama, jer je to ovim zakonom izričito propisano. Imajući u vidu da je gradska opština deo unutrašnje teritorijalne i organizacione strukture grada Beograda (kao jedinice lokalne samouprave) i da vrši određene poslove lokalne samouprave grada utvrđene Statutom grada Beograda, Ustavni sud smatra da iako gradska opština nije jedinica lokalne samouprave u smislu Ustava i zakona, da se na radne odnose u organima i službama gradskih opština primenjuje Zakon o radnim odnosima u državnim organima, odnosno da se na zarade lica koja rade u organima gradskih opština primenjuje Zakon o platama u državnim organima i javnim službama.

Kako je osporena odredba člana 10. Pravilnika na istovetan način kao i odredba člana 4. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama propisivala šta koeficijent za obračun i isplatu plata izražava odnosno sadrži, Ustavni sud je ocenio da ova odredba nije bila nesaglasna sa zakonom u vreme važenja, pa inicijativu u delu kojim je traženo utvrđivanje nezakonitosti navedene odredbe Pravilnika nije prihvatio. U vezi navoda da član 10. Pravilnika treba dopuniti novim stavom, Ustavni sud, saglasno članu 167. Ustava, nije nadležan da vrši izmene i dopune opštih pravnih akata.

Imajući u vidu iznetu pravnu argumentaciju vezanu za ustavnopravni i zakonski položaj gradske opštine, Ustavni sud je utvrdio da je propisivanje najvišeg nivoa koeficijenta za obračun i isplatu plata postavljenih i zaposlenih lica, na način određen osporenim članom 12. Pravilnika, bilo saglasno odredbi člana 9. stav 2. tačka 1) i stav 3. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, s obzirom na to da je najviši nivo koeficijenta za navedena lica bio određen u skladu sa i u okviru gornjih granica propisanih tim zakonom.

Iz sadržine osporenog člana 13. Pravilnika utvrđeno je da su u okviru tabele kojom su bili određeni koeficijenti za obračun i isplatu plata zaposlenih lica, a u zavisnosti od njihovih zvanja i zanimanja, bili određeni i koeficijenti za obračun i isplatu plata postavljenih lica u opštinskoj upravi (načelnika odeljenja, odnosno službe, direktora



uprave i šefova odseka). U vezi sa navedenim, a polazeći od toga da Zakon o radnim odnosima u državnim organima razlikuje zaposlena od postavljenih lica, Sud ukazuje da osporeni član 13. Pravilnika nije bio najbolje nomotehnički formulisan, ali da ta činjenica sama po sebi ne čini navedeni član nezakonitim. Koeficijenti za obračun i isplatu plata postavljenih i zaposlenih lica, koji su utvrđeni na način određen odredbama člana 13. Pravilnika, bili su po oceni Ustavnog suda, određeni saglasno članu 9. stav 2. tačka 1) i stav 3. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, u okviru gornjih granica koeficijenata utvrđenih Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima i javnim službama, koja je doneta u funkciji izvršavanja navedenog Zakona, pa ni u tom delu nije bilo osnova za prihvatanje inicijative. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je ocenio da, saglasno članu 167. Ustava, nije nadležan da razmatra pitanja vezana za celishodnost donetih rešenja kojima se rukovodio donosilac osporenog Pravilnika kada je utvrđivao visinu koeficijenta za obračun i isplatu plata navedenih postavljenih i zaposlenih lica.

Međutim, kako su osporenim odredbama člana 13. Pravilnika bili utvrđeni različiti koeficijenti obračuna i isplate plate za daktilografa, u postupku pred Ustavnim sudom postavilo se pitanje da li je moguće utvrditi različite koeficijente za isto zanimanje. Zakon o radnim odnosima u državnim organima predvideo je, između ostalih, i daktilografa kao vrstu zanimanja, koje obavljaju na određenom radnom mestu zaposlena lica sa odgovarajućom školskom spremom. Vlada je, na osnovu ovlašćenja iz Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, donela Uredbu o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima, kojom su taksativno utvrđeni jedinstveni koeficijenti za svaku vrstu zanimanja predviđenih Zakonom o radnim odnosima u državnim organima. To znači da Uredbom nije ostavljena mogućnost da se za jedno zanimanje propišu dva različita koeficijenta. Stoga je Ustavni sud utvrdio da odredbe člana 13. tačka IX u delu koji glasi: "Daktilograf" i tačka X u delu koji takođe glasi: "Daktilograf", u vreme važenja nisu bile saglasne zakonu.

Uređivanje odnosnog pitanja na način određen članom 15. Pravilnika pretpostavlja da se aktom o sistematizaciji radnih mesta u organu gradske opštine mogu alternativno propisati različiti stepeni školske spreme kao jedan od uslova za obavljanje poslova određenog radnog mesta, a u zavisnosti od propisane školske spreme utvrde i dva različita zvanja za to radno mesto. Stoga se pred Ustavni sud postavilo pitanje da li je u navedenom slučaju pravno prihvatljivo da se osporenim Pravilnikom predvidi mogućnost određivanja koeficijenta zaposlenom licu u organu gradske opštine neposredno višeg zvanja za koje to lice ne ispunjava zakonom propisane uslove u pogledu odgovarajuće školske spreme potrebne za sticanje tog zvanja.

Iz sadržine zakona kojima se uređuje radnopravni položaj lica zaposlenih u organima lokalne samouprave proizlazi da zvanje predstavlja osnov za razvrstavanje tih lica na određena radna mesta u zavisnosti od složenosti i obima poslova koji se obavljaju u okviru određenog radnog mesta, odnosno osnov za napredovanje zaposlenog lica

sticanjem višeg zvanja. Kako koeficijenti zaposlenih lica zavise od zvanja, to sledi da se zvanje uzima i kao osnov za sprovođenje politike plata. Taksativno navodeći uslove pod kojim zaposleni u organima lokalne samouprave mogu da stiču određena zvanja, Zakon o radnim odnosima u državnim organima je isključio svaku mogućnost da se u okviru različitih stepena školske sprema stiče isto zvanje ili da se stiče zvanje za koje se ne poseduje zakonom propisana školska sprema.

Imajući u vidu navedeno, ocenjeno je da se za određeno (jedno) radno mesto, na kojem se vrše poslovi određenog stepena složenosti i odgovornosti i koji se vrše pod određenim uslovima rada ne mogu alternativno utvrditi dva različita zvanja u zavisnosti od stepena školske sprema, a samim tim ni dva različita koeficijenta za obračun i isplatu plata lica koja rade na istom radnom mestu, te je Ustavni sud utvrdio da odredba člana 15. Pravilnika u vreme važenja nije bila saglasna zakonu.

Takođe, odredbe osporenog Pravilnika za koje je Sud utvrdio da nisu bile saglasne zakonu u vreme njihovog važenja, nisu bile ni saglasne Ustavu. Ovo stoga što se utvrđivanjem različitih koeficijenata za obračun i isplatu zarada zaposlenih lica u organima gradskih opština na jednom te istom radnom mestu u zavisnosti od školske sprema koju ta lica poseduju, povređuje princip zabrane diskriminacije građana iz člana 21. Ustava, jer se time ne garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti.

S obzirom na to da se odredbom člana 7. tačka i) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima garantuje pravična zarada i jednaka nagrada za rad iste vrednosti bez ikakve razlike, to odredbe osporenog Pravilnika za koje je Sud utvrdio da nisu bile iz navedenih razloga saglasne Ustavu i zakonu u vreme njihovog važenja, nisu bile saglasne ni navedenom Međunarodnom paktu, jer se njima omogućavalo da se za rad iste vrednosti dobije različita zarada.

Kako je Ustavni sud utvrdio nesaglasnost osporenih odredaba Pravilnika u vreme njihovog važenja sa Ustavom, navedenim Međunarodnim paktom i zakonom, to se Ustavni sud nije upuštao u ocenu saglasnosti osporenih odredaba Pravilnika sa odredbom člana 23. tačka 2. Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, koju je usvojila Generalna skupština Organizacije ujedinjenih nacija.

Što se tiče zahteva inicijatora da Ustavni sud da mišljenje u pogledu pojedinih pravih pitanja, ukazuje se da Ustavni sud, na osnovu odredaba Ustava i člana 104. Poslovnika o radu Ustavnog suda ("Službeni glasnik RS", br. 24/08 i 27/08), nije nadležan da odlučuje o zahtevima kojima se traže pravni saveti i mišljenja o pojedinim pitanjima.

Pošto je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 53. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, doneo Odluku kao u izreci, bez donošenja rešenja o pokretanju postupka.

Polazeći od iznetog, Ustavni sud je, na osnovu odredaba člana 45. tač. 1) i 4) i člana 46. tačka 5) Zakona o Ustavnom sudu, kao i člana 82. tačka 1. i člana 84. Poslovnika o radu Ustavnog suda, odlučio kao u izreci.

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tač. 1. i 4. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 16. jula 2009. godine, doneo je

#### ODLUKU

1. Utvrđuje se da odredbe člana 13. tačka IX i tačka X, u delovima koji glase: "Daktilograf" i odredba člana 15. Pravilnika o zvanjima, zanimanjima i platama postavljenih i zaposlenih lica u Opštinskoj upravi opštine Zvezdara, broj 110-1 od 12. januara 2004. godine, u vreme važenja nisu bile u saglasnosti s Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorom i zakonom.

2. Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti odredaba čl. 10, 12. i 13, u preostalom delu, Pravilnika iz tačke 1."

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 175/2004 od 16. jula 2009. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 101/2009 od 4. decembra 2009. godine)

