

**USLOVI POD KOJIMA POSLODAVAC MOŽE DA UTVRDI OSNOVNU ZARADU U VEĆEM
IZNOSU OD OSNOVNE ZARADE ODREĐENE NA OSNOVU ELEMENATA IZ OPŠTEG
AKTA**

Zakon o radu

član 107

Sentenca:

Na osnovu Zakona o radu poslodavac može ugovorom o radu sa zaposlenim da utvrdi osnovnu zaradu u većem iznosu od osnovne zarade određene na osnovu elemenata iz opšteg akta. Budući da Zakonom nisu propisani kriterijumi za utvrđivanje veće osnovne zarade, kako u odnosu na krug lica kojima se takva zarada može isplatiti, tako i u odnosu na visinu te zarade, pravo je poslodavca da propiše kriterijume za ostvarivanje prava na veću osnovnu zaradu, limitira broj zaposlenih koji ovo pravo mogu ostvariti, kao i da utvrdi maksimalan iznos te zarade.

Međutim, imajući u vidu da, po oceni Ustavnog suda, važeća zakonska rešenja daju mogućnost neograničenog autonomnog uređenja kriterijuma i merila za određivanje zarada zaposlenih u javnim preduzećima, što može imati za posledicu ugrožavanje zakonitosti u oblasti upravljanja i raspolaganja sredstvima u državnoj svojini i zakonitosti u poslovanju ovih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, Sud je, saglasno odredbi člana 105. Zakona o Ustavnom sudu, zaključio da pismom obavesti Vladu o potrebi bližeg uređivanja navedenih kriterijuma i merila.

Obrazloženje:

"Pred Ustavnim sudom pokrenut je, predlogom od 19. maja 2006. godine, postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 69. Pravilnika o radu Javnog preduzeća za vazdušni saobraćaj "JAT Airways" od 7. aprila 2006. godine. Predlagač smatra da osporene odredbe Pravilnika sadrže proizvoljne elemente na osnovu kojih se određuju posebni koeficijenti za utvrđivanje zarade za pojedina radna mesta, čime se prelaze granice zakonskih ovlašćenja poslodavca da u svom opštem aktu ova pitanja uredi autonomno, jer, po navodima predlagača, kriterijumi za utvrđivanje zarade zaposlenog treba da budu, pre svega, obavljeni rad i vreme provedeno na radu a ne "uopštene kategorije". Stoga predlagač smatra da osporene odredbe člana 69. Pravilnika nisu u skladu sa odredbama čl. 11. i 13, člana 36. stav 1. i člana 57. Ustava Republike Srbije od 1990. godine i člana 8, čl. 18. do 21, člana 104. st. 1, 2. i 3, člana 106. i člana 107. st. 1, 2, 3. i 4. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), kao i člana 25. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa ("Službeni glasnik RS", br. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005 i 123/2007).

U svom odgovoru, donosilac osporenog akta je naveo da su osporene odredbe člana 69. Pravilnika u skladu sa odredbama čl. 8, 30. i 107. Zakona o radu, kao i da nijednom zaposlenom u "JAT Airways" ugovorom o radu nisu data manja prava ili utvrđeni nepovoljniji uslovi rada od prava i uslova koji su utvrđeni opštim aktom, odnosno zakonom.

U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio da je navedeni predlog podnet u vreme važenja Ustava Republike Srbije od 1990. godine i Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka ("Službeni glasnik RS", br. 32/91, 67/93 i 101/05). S obzirom na to da je Ustav od 1990. godine prestao da važi 8. novembra 2006. godine, Ustavni sud je ocenu ustavnosti osporenog Pravilnika vršio u odnosu na važeći Ustav Republike Srbije od 2006. godine. Navedeni Zakon prestao je da važi 6. decembra 2007. godine, stupanjem na snagu Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07) kojim je utvrđeno da će se postupci započeti pred Ustavnim sudom pre dana stupanja na snagu ovog zakona, okončati po odredbama ovog Zakona (član 112).

Ustavni sud je utvrdio da je Pravilnik o radu Javnog preduzeća za vazdušni saobraćaj "JAT Airways" doneo Privremeni upravni odbor ovog preduzeća, 7. aprila 2006. godine, pozivajući se na odredbe člana 3. st. 2. i 4. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05) i člana 28. Statuta Javnog preduzeća za vazdušni saobraćaj "JAT Airways". Odredbom člana 184. stav 2. Pravilnika propisano je da će se ovaj pravilnik primenjivati do zaključenja novog kolektivnog ugovora. S obzirom na to da novi kolektivni ugovor nije zaključen, navedeni Pravilnik je na snazi.

Osporenim odredbama člana 69. Pravilnika predviđeno je: da ugovorom o radu sa zaposlenim i stručnim kadrom koji je neophodan za izvršenje i funkcionisanje avio saobraćaja, kao i sa članovima posloводства naročito odgovornim za poslovanje preduzeća, isključivo u slučaju postojanja opravdanih razloga, a u zavisnosti od finansijskih mogućnosti preduzeća, generalni direktor može utvrditi osnovnu zaradu u većem iznosu od osnovne zarade utvrđene čl. 67. i 68. ovog pravilnika (stav 1); da broj zaposlenih iz stava 1. ovog člana može biti do 20% od ukupnog broja zaposlenih, a osnovna zarada zaposlenog može biti utvrđena u iznosu koji je tri puta veći od osnovne zarade utvrđene čl. 67. i 68. ovog pravilnika (stav 2); da će na zahtev Upravnog odbora, generalni direktor informisati Upravni odbor o broju, strukturi i radnim efektima ovih zaposlenih (stav 3).

Ustavom je utvrđeno: 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 su pred Ustavom i zakonom svi su jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, 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. st. 1, 2. i 3); da se jemči pravo na rad, u skladu sa zakonom, 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, kao i da se niko tih prava ne može odreći (član 60. st. 1. i 4); da svi imaju jednak pravni položaj na tržištu (član 84. stav 1); da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, pored ostalog, sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti, kao i druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa (član 97. tačka 8).

Odredbom člana 25. stav 1. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa ("Službeni glasnik RS", br. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005 i 123/2007) propisano je da u slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća i privrednog društva sa većinskim učešćem državnog kapitala, koje obavlja delatnost od opšteg interesa, osnivač može preduzeti mere kojima će obezbediti uslove za nesmetano funkcionisanje preduzeća, odnosno privrednih društava i obavljanje delatnosti za koje je preduzeće, odnosno privredno društvo osnovano, osim ako je osnivačkim aktom i zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa drugačije određeno, kao i da se preduzete mere mogu odnositi na promenu unutrašnje organizacije javnog preduzeća, razrešenje organa koje imenuje i imenovanje privremenih organa preduzeća, odnosno privrednog društva, ograničenja prava pojedinih delova preduzeća da istupaju u pravnom prometu sa trećim licima i preduzimanje drugih mera određenih zakonom kojim se uređuju uslovi i način obavljanja delatnosti od opšteg interesa i osnivačkim aktom. Odredba stava 2. istog člana Zakona propisuje da kod poremećaja u poslovanju javnog preduzeća, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, odnosno autonomna pokrajina, koje može imati za posledicu ugrožavanje života i zdravlja ljudi ili imovine, a nadležni organ osnivača ne preduzme blagovremeno mere iz stava 1. ovog člana, te mere može preduzeti Vlada Republike Srbije.

Odredbama člana 3. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05) propisano je da se pravilnikom o radu, u skladu sa zakonom, uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa do stupanja na snagu kolektivnog ugovora kod poslodavca kojim se u skladu sa zakonom, uređuju ova ista prava, obaveze i odgovornosti, kao i međusobni odnosi učesnika kolektivnog ugovora. Pored navedenog, Zakonom o radu je propisano: da kolektivni ugovor i pravilnik o radu, kao opšti akti poslodavca i ugovor o radu ne mogu da sadrže odredbe kojima se zaposlenom daju manja prava ili utvrđuju nepovoljniji uslovi rada od prava i uslova koji su utvrđeni zakonom, da opštim aktima i ugovorom o radu mogu da se utvrde veća prava i povoljniji uslovi rada od prava i uslova utvrđenih zakonom, kao i druga prava koja nisu utvrđena zakonom, osim ako zakonom nije drukčije određeno (član 8); da je zabranjena neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje,

odnosno invalidnost, nacionalnu pripadnost, veroispovest, bračno stanje, porodične obaveze, seksualno opredeljenje, političko ili drugo uverenje, socijalno poreklo, imovno stanje, članstvo u političkim organizacijama, sindikatima ili neko drugo lično svojstvo (član 18); da je diskriminacija iz člana 18. ovog zakona zabranjena u odnosu na uslove rada i sva prava iz radnog odnosa [član 20. stav 1. tačka 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 koji ostvaruju kod poslodavca, da se pod radom iste vrednosti podrazumeva rad za koji se zahteva isti stepen stručne spremlje, ista radna sposobnost, odgovornost i fizički i intelektualni rad, da su odluka poslodavca ili sporazum sa zaposlenim koji nisu u skladu sa stavom 2. ovog člana ništavi, kao i da u slučaju povrede prava iz stava 2. ovog člana zaposleni ima pravo na naknadu štete (član 104); da se osnovna zarada određuje na osnovu uslova utvrđenih pravilnikom, potrebnih za rad na poslovima za koje je zaposleni zaključio ugovor o radu i vremena provedenog na radu, da se radni učinak određuje na osnovu kvaliteta i obima obavljenog posla, kao i odnosa zaposlenog prema radnim obavezama, da se opštim aktom utvrđuju elementi za obračun i isplatu osnovne zarade i zarade po osnovu radnog učinka, kao i da se ugovorom o radu može utvrditi osnovna zarada u većem iznosu od osnovne zarade utvrđene na osnovu elemenata iz opšteg akta (član 107).

Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba, Ustavni sud je ocenio da je Privremeni upravni odbor kao, nadležni organ Javnog preduzeća za vazdušni saobraćaj "JAT Airways" postupio u okviru svojih zakonom utvrđenih ovlašćenja prilikom propisivanja elemenata za obračun i isplatu osnovne zarade zaposlenih u ovom javnom preduzeću, kao i prilikom utvrđivanja mogućnosti da se određenim kategorijama zaposlenih ugovorom o radu odredi osnovna zarada u većem iznosu od osnovne zarade ostalih zaposlenih. Naime, Zakonom o radu je predviđeno da se ugovorom o radu može utvrditi osnovna zarada u većem iznosu od osnovne zarade utvrđene na osnovu elemenata iz opšteg akta, pri čemu nisu određeni kriterijumi za utvrđivanje veće osnovne zarade i to niti u odnosu na krug lica kojima se takva zarada može utvrditi, niti u odnosu na visinu te zarade, što znači da je pravo poslodavca da odredi kada će primeniti ovu zakonsku mogućnost prilikom zaključenja ugovora o radu sa zaposlenima. Polazeći od navedenog, upravni odbor ovog javnog preduzeća je, kao organ upravljanja preduzeća, osporenim odredbama člana 69. Pravilnika utvrdio kriterijume za ostvarivanje prava na veću osnovnu zaradu, limitirao broj zaposlenih koji ovo pravo mogu ostvariti i utvrdio maksimalan iznos ove zarade, određujući time granice ovlašćenja generalnog direktora ovog javnog preduzeća, koji je, kao organ poslovođenja, ovlašćen da prilikom zaključenja ugovora o radu može odrediti veću osnovnu zaradu. Ustavni sud je ocenio da su osporene odredbe člana 69. Pravilnika saglasne sa načelima međusobnog odnosa akata kojima se uređuju pitanja iz radnopravnog odnosa, prema kojima se opštim aktom i ugovorom o radu mogu utvrditi veća prava i povoljniji uslovi rada od prava i uslova utvrđenih zakonom, kao i druga prava koja nisu utvrđena zakonom, osim ako zakonom nije drugačije određeno, što kada se radi o utvrđivanju

prava na veću osnovnu zaradu nije slučaj. Naime, po oceni Ustavnog suda, postoji zakonski osnov u članu 107. stav 4. Zakona o radu da se pitanje veće osnovne zarade uredi na način kako je to učinio donosilac osporenog akta u članu 69. Pravilnika.

Što se tiče ocene ustavnosti osporenih odredaba Pravilnika, Ustavni sud je utvrdio da se ovim odredbama ne narušavaju osnovna ustavna načela o zajemčenom pravu na rad, a u pogledu ostvarivanja prava na pravičnu naknadu za rad, kao jednog od elemenata Ustavom zajemčenog prava, s obzirom na to da je pravo na veću osnovnu zaradu ustanovljeno zakonom kao autonomno pravo poslodavca, kojim se, u skladu sa poslovnom politikom i finansijskim mogućnostima poslodavaca, zaposlenom mogu obezbediti veća prava od prava utvrđenih zakonom, a koja se ostvaruju zaključenjem ugovora o radu. Takođe, prema oceni Ustavnog suda, osporene odredbe člana 69. Pravilnika nisu nesaglasne s odredbama člana 21. Ustava, jer se njima ne povređuje načelo pravne jednakosti građana, s obzirom na to da utvrđivanje osnovne zarade u većem iznosu ni osporenim odredbama Pravilnika, a ni Zakonom o radu nije predviđeno kao pravo koje automatski pripada određenim kategorijama zaposlenih, već samo kao mogućnost, pri čemu se ova mogućnost podjednako odnosi na sve zaposlene u preduzeću koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, odnosno koji u konkretnom slučaju ispunjavaju propisane kriterijume za utvrđivanje osnovne zarade u većem iznosu. Naime navedeno ustavno načelo ne podrazumeva apsolutnu jednakost građana, već garantuje njihovu jednakost u pogledu načina i uslova ostvarivanja nekog prava u identičnim pravnim situacijama uređenim određenim opštim aktom.

Razmatrajući navode predlagača da osporene odredbe Pravilnika nisu u saglasnosti s odredbama člana 25. Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, kojima su propisana ovlašćenja osnivača u slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća, Sud je konstatovao da se navedene odredbe Zakona sadržinski ne odnose na pravnu situaciju regulisanu osporenim odredbama člana 69. Pravilnika, pa stoga nisu od uticaja na ocenu njihove zakonitosti.

Međutim, imajući u vidu da, po oceni Ustavnog suda, važeća zakonska rešenja daju mogućnost neograničenog autonomnog uređenja kriterijuma i merila za određivanje zarada zaposlenih u javnim preduzećima, što može imati za posledicu ugrožavanje zakonitosti u oblasti upravljanja i raspolaganja sredstvima u državnoj svojini i zakonitosti u poslovanju ovih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, Sud je, saglasno odredbi člana 105. Zakona o Ustavnom sudu, zaključio da pismom obavesti Vladu o potrebi bližeg uređivanja navedenih kriterijuma i merila.

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

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tač. 1. i 3. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 28. maja 2009. godine, doneo je

ODLUKU

Odbija se predlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonnosti odredaba člana 69. Pravilnika o radu Javnog preduzeća za vazdušni saobraćaj "JAT Airways", od 7. aprila 2006. godine."

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 106/2006 od 28. maja 2009. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 50/2009 od 10. jula 2009. godine)

