

РЕПУБЛИКА СРБИЈА УСТАВНИ СУД

ул. Булевар Краља Александра бр. 15
Београд

Подносилац
иницијативе:

Синдикат запослених у правосудним органима Србије, ул. Дечанска бр. 14/5, МБ: 17421409, ПИБ 102016637, чији је заступник гђа Слађанка Милошевић, председница Синдиката, а преко пуномоћника Милоша Влаховића, адвокат из Београда, ул. Кнегиње Зорке бр. 56, по пуномоћју у прилогу.

Примерака: 1;
Прилога: 1 + пуномоћје.

На основу одредбе чл. 168. ст. 2. Устава Републике Србије подносилац - иницијатор подноси Уставном суду Републике Србије

Иницијативу за покретање поступка оцене уставности и законитости

Иницијатива се подноси у вези са покретањем поступка оцене уставности и законитости, као и сагласност са потврђеним међународним уговором **Закључка Владе Републике Србије 05 број: 401-3106/2015 од 26. марта 2015. године** (у даљем тексту: „Закључак“).

Закључаком Владе Републике Србије 05 број: 401-3106/2015 од 26. марта 2015. године, који није објављен у „Службеном гласнику РС“, директно се крше уставни принципи из одредби члана 3. став 2, члан 4. став 2. и 3, члана 21, члана 51. став 1, члана 58, члана 60. став 4, члана 122, члана 123. став 1. тачка 3, члана 196. став 1. Устава Републике Србије. Такође, Закључак није у сагласности са одредбом члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. став 1. Протокола бр. 11. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода,¹ члана 1. став 3. Протокола бр.

¹ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода измењене у складу са Протоколом бр. 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола бр. 4. уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слобода који нису укључени у Конвенцију и Први Протокол уз њу, Протокола бр. 6. уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола бр. 7. уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола бр. 12. уз Конвенцију за заштиту људских права и

12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, затим, одредбама члана 87, 88. и 89. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“ бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014), одредбама члана 16. и 17. Закона о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“ бр. 62/06, 63/06 – исправка, 115/06 – исправка, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14), као и одредбом члана 4. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“ бр. 116/2014).

Образложење:

I

Закључком Владе Републике Србије 05 број: 401-3106/2015 од 26. марта 2015. године предвиђено је, у тачки 1, да органи државне управе, као и други директни и индиректни корисници буџета Републике Србије на чије се запослене примењује Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“ бр. 62/06, 63/06 – исправка, 115/06 – исправка, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14) не могу по основу напредовања државних службеника у виши платни разред захтевати додатна средства у буџету Републике Србије за 2015. годину. Средства за намене из става 1. ове тачке могуће је реализовати само до укупног износа средстава утврђених Законом о буџету Републике Србије за 2015. године („Службени гласник РС“ бр. 142/14) на економским класификацијама 411. и 412. У тачки 2. Закључка предвиђено је да у спровођењу поступка напредовања државног службеника, функционер, односно руководиоца органа је одговоран за преузимање обавеза у складу са чланом 71. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“ бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13 и 142/14). Тачком 3. Закључка предвиђено је да ће се овај закључак, ради реализације, доставити свим органима државне управе, који ће, свако у складу са својим делокругом, по примерак овог закључка доставити индиректним корисницима буџета Републике Србије на које се овај закључак односи, а ради информисања, Министарство финансија ће по један примерак овог закључка доставити другим директним корисницима буџета Републике Србије.

Доказ: Закључак Владе Републике Србије 05 број: 401-3106/2015 од 26. марта 2015. године.

II

Уставом Републике Србије утврђено је: да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2.); да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, и однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли (члан 4. став 2. и 3.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по

основних слобода и Протокола бр. 13. уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима ("Сл. лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010).

било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, а одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом (члан 58.); свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, нико се тих права не може одрећи (члан 60. став 4.); да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122.); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. став 1, тачка 3.); да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, те да се Устав, закони и подзаконски општи акти Републике Србије објављују у републичком службеном гласилу, а статuti, одлуке и други општи акти аутономних покрајина се објављују у покрајинском службеном гласилу (члан 196. ст. 1. и 2.).

Одредбом члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да се уживање права и слобода, предвиђених у овој Конвенцији, обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

Чланом 1. став 1. Протокола бр. 11. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

Чланом 1. став 3. Протокола бр. 12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да су државе потписнице, чланице Савета Европе, решене да предузму даље кораке ради унапређивања једнакости свих људи колективном применом опште забране дискриминације путем Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, потписане у Риму 4. новембра 1950. године.

Законом о Влади ("Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12, 72/12, 74/12, 7/2014, 44/2014) прописано је да: Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2. став 2.), а кад не доноси друге акте, Влада доноси закључке (члан 43. став 3.).

Закон о државним службеницима предвиђа: да напредовање државног службеника зависи од стручности, резултата рада и потреба државног органа (члан 10. став 1.); циљ оцењивања је откривање и отклањање недостатака у раду државних службеника, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању, да се при оцењивању вреднују мерила за оцењивање, и то: резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим државним службеницима и остале способности које захтева радно место, да се резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују квартално (члан 82.); да се државни службеник оцењује једном у календарској години, најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину, да се не оцењује

државни службеник који руководи државним органом, државни службеник који је у календарској години радио мање од шест месеци без обзира на разлог, ни државни службеник који је засновао радни однос на одређено време (члан 83.); да су оцене: "не задовољава", "задовољава", "добар", "истиче се" и "нарочито се истиче", да оцену одређује руководилац решењем, а Влада уредбом ближе уређује мерила за оцењивање и поступак оцењивања у свим државним органима (члан 84.); државном службенику чији су резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева у једном кварталу вредновани најнижом оценом одређује се оцена "не задовољава", а да се државни службеник из става 1. овог члана упућује се на ванредно оцењивање (члан 84а); шта подразумева ванредно оцењивање (члан 85.); које су последице ванредног оцењивања (члан 86.); да државни службеник напредује премештајем на непосредно више извршилачко радно место или постављењем на положај или виши положај, у истом или другом државном органу, да је непосредно више извршилачко радно место оно чији се послови раде у непосредно вишем звању или у истом звању, али на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу, да државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред, без промене радног места, према закону којим се уређују плате у државним органима (члан 87.); напредовање на више извршилачко радно место (члан 88.); напредовање на положај или виши положај (члан 89.).

Чланом 16. Закона о платама државних службеника и намештеника предвиђено је да државни службеник коме је две године узастопно одређена оцена "нарочито се истиче" напредује за два платна разреда. За један платни разред напредује државни службеник коме је две године узастопно одређена оцена "истиче се" или оцене "нарочито се истиче" и "истиче се", без обзира на њихов редослед. За један платни разред напредује државни службеник коме је три године узастопно одређена оцена "добар" или оцене "истиче се" и "добар", без обзира на њихов редослед.

Чланом 17. Закона о платама државних службеника и намештеника предвиђено је да државном службенику који напредује на непосредно више радно место одређује се коефицијент првог платног разреда платне групе у којој се налази његово ново радно место, а ако је он нижи од коефицијента који је државни службеник имао пре напредовања, одређује му се коефицијент који је непосредно виши од коефицијента који је имао пре напредовања. Државном службенику који тек заснива радни однос одређује се коефицијент првог платног разреда платне групе у којој се радно место налази.

Одредбом члана 4. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава предвиђено је да су ништаве одредбе општег или појединачног акта (осим појединачног акта којим се плата повећава по основу напредовања) којима се повећавају основице, коефицијенти и други елементи, односно уводе нови елементи, на основу којих се повећава износ плата и другог сталног примања код субјеката из члана 2. овог закона, донет за време примене овог закона.

III

Владавина права утемељена је на поштовању устава, закона и других прописа, како од стране грађана, тако и од самих носиоца државне власти. Владавина права остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2. Устава РС). Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. Устава РС). Међутим, оспореним Закључком Влада је преузела функцију

законодавне власти чиме је нарушен принцип поделе власти, односно принцип владавине права из члана 3. став 2. Устава РС. Полазећи од одредаба члана 4, 122. и члана 123. тачка 3. Устава РС, као и одредби члан 2. став 2. и члана 43. став 3. Закона о Влади, следи да се закључак, мора заснивати на конкретном закону и да у материјално-правном смислу мора бити у складу са законом за чије се извршавање доноси. Оспорени Закључак донет је у вези са Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“ бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), а да, при томе, нису наведене одредбе Закона које уређују питања која би била предмет ближе разраде оспореним Закључком. Са друге стране, на питања уређена Закључком, не могу се применити одговарајуће одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, што упућује да оспорени Закључак није донет у извршавању закона, већ су њиме уређена питања која представљају законску материју. Како Устав не предвиђа могућност доношења закључака са законском снагом, односно закључака који би изворно уређивали односе из домена законодавне власти, то је оспорен Закључак несагласан са одредбама члана 16. и 17. Закона о платама државних службеника и намештеника, као и одредбом члана 123. став 1. тачка 3. Устава којом је утврђена надлежност Владе, као носиоца извршне власти, да доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона.

Оспореним Закључком предвиђено је да средства за намене из става 1. тачке 1. Закључка је могуће реализовати само до укупног износа средстава утврђених Законом о буџету Републике Србије за 2015. године („Службени гласник РС“ бр. 142/14) на економским класификацијама 411. и 412. (411 - плате запослених 179.557.308.000 динара, 412- доприноси на терет послодавца 36.156.991.000 динара). За разлику од ранијих закона о буџету Републике Србије за 2012, 2013. и 2014. годину, Закон о буџету Републике Србије за 2015. годину не одређује колики је могући број напредовања државних службеника у виши платни разред од укупног броја државних службеника у државном органу. Па тако, Законом о буџету Републике Србије за 2012. годину („Службени гласник РС“ бр. 101/2011 и 93/2012) чланом 10. је било предвиђено да на основу члана 16. Закона о платама државних службеника и намештеника, изузетно у 2012. години, могуће је напредовање државних службеника у виши платни разред највише до 20% укупног броја државних службеника у државном органу. Законом о буџету Републике Србије за 2013. годину („Службени гласник РС“ бр. 114/2012 и 59/2013) у члану 10. било је предвиђено да на основу члана 16. Закона о платама државних службеника и намештеника, изузетно у 2013. години, могуће је напредовање државних службеника у виши платни разред највише до 20% укупног броја државних службеника у државном органу. Законом о буџету Републике Србије за 2014. године („Службени гласник РС“ бр. 110/2013, 116/2014 и 142/2014) чланом 9. је било предвиђено да на основу члана 16. Закона о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 - исправка, 115/06 - исправка, 101/07, 99/10 и 108/13), изузетно у 2014. години, могуће је напредовање државних службеника у виши платни разред највише до 20% укупног броја државних службеника у државном органу. Према томе, и у овом случају оспорени Закључак није донет у извршавању Закона о буџету Републике Србије за 2015. године, већ су њиме уређена питања која представљају законску материју.

Сагласно одредбама од члана 82. до члана 89. Закона о државним службеницима, члану 16. и 17. Закона о платама државних службеника и намештеника, као и члана 3. и 35. Уредбе о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС“ бр. 11/2006 и 109/2009) функционери, односно руководиоци органа, пре доношења оспореног Закључка, донели су решења, тј. оценили су државне службенике. Овим решењима је одређено напредовање државних службеника у више платне разреде и предвиђен је коефицијент при напредовању

на непосредно више радно место, сагласно одредби члана 17. Закона о платама државних службеника и намештеника. Међутим, оспореним Закључком, у тачки 2, предвиђено је да у спровођењу поступка напредовања државног службеника, функционер, односно руководиоца органа је одговоран за преузимање обавеза у складу са чланом 71. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“ бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13 и 142/14), те да не може по основу напредовања државних службеника у виши платни разред захтевати додатна средства у буџету Републике Србије за 2015. годину, јер ће исте бити санкционисане као ненаменска потрошња. Стога, оспорени Закључак на незаконит и неуставан начин санкционише поступање функционера и руководиоца органа, који су своја решења донели искључиво у границама њихових законских овлашћења и обавеза.

Решењима о напредовању, функционери, односно руководиоци органа су, на темељу члана 16. и 17. Закона о платама државних службеника и намештеника, донели одлуку о напредовању државних службеника. Законом о платама државних службеника и намештеника предвиђено је да се плата државних службеника и намештеника састоји од основне плате и додатака на плату (члан 2. став 1.). Чланом 7. став 1. овог закона предвиђено је да се основна плата одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата, док се коефицијенти за положаје и извршилачка радна места одређују тиме што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група. Положаји се сврставају у платне групе од I до V, а извршилачка радна места у платне групе од VI до XIII (члан 9.). Имајући у виду да плата представља имовину лица, оспореним Закључком на флагрантан начин је повређено право на имовину, јер државни службеници који су по основу напредовања у виши платни разред остварили право на већу плату, исту неће моћи да добију, јер ће на основу оспореног Закључка бити лишени своје имовине. Стога, оспорени Закључак супротан је и члану 58. Устава РС и члану 1. став 1. Протокола бр. 11. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, јер је њиме повређено право на имовину које је заштићено цитираним нормама.

Такође, оспорени Закључак директно је супротан одредби члана 4. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, јер дерогира законску одредбу којом је дозвољено да се појединачним актом плата повећава по основу напредовања. Стога, и у овом случају оспорени Закључак није донет у циљу извршавања закона, већ су њиме уређена питања која представљају законску материју.

Дискриминаторски карактер неуставног Закључка огледа се у томе што је на овај начин потпуно обесмишљена одредба члана 84. Закона о државним службеницима, као и одредбе члана 16. и 17. Закона о платама државних службеника и намештеника. Сагласно оспореном Закључку, државни службеници са највишим оценама су изједначени са државним службеницима са најнижим оценама, јер им оспорени Закључак не дозвољава напредовањем у виши платни разред, а што је супротно члану 17. Закона о платама државних службеника и намештеника. Оспореним Закључком државни службеници се не подстичу на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању, а што је супротно члану 82. Закона о државним службеницима. На овај начин државни службеници са највишом оценом, који остварују најбоље резултате рада, дискриминисани су, јер су њихови резултати рада, применом оспореног Закључка, у потпуности изједначени са државним службеницима са најнижом оценом, а што је у супротности са чланом 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Имајући у виду све наведено, иницијатор предлаже да Уставни суд на основу чл. 53. Закона о уставном суду донесе решење о покретању поступак за оцену уставности оспореног Закључка, те да у поступку утврди да оспорени Закључак није у сагласности са Уставом Републике Србије, потврђеним међународним уговорима и законима.

У Београду, 07.04.2015. године

Подносилац иницијативе:



ПОШТА

06
PTT 11111

2648 08.04.15 8h
22 605
Жиг поште

ПОТВРДА О ПРИЈЕМУ ПОШИЛЈКЕ
RE095716972RS

58g

*81.00

Пријемни број

Маса

Поштарина

ПРИМАЛАЦ:
Име и презиме
Улица
Број објекта
Број стана
Место
поштански број
поштански адресни код

Вредност

Откупнина

Повратница

Авионом

Потпис пошиљаоца

Обр. П-2 Издаје и штампа: ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“, РТ „Хибридна пошта“ - Београд

Означити посебну услугу