



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУо-340/2015
14.03. 2017. године
Београд

Уставни суд, Мало веће, у саставу: судија Братислав Ђокић, председник Већа и судије др Тијана Шурлан и мр Томислав Стојковић, чланови Већа, на основу члана 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава Републике Србије, на седници одржаној 21. фебруара 2017. године, донео је

ЗАКЉУЧАК

Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Правилника о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, пов. 01 број 6734/15-34 од 1. децембра 2015. године.

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, пов. 01 број 6734/15-34 од 1. децембра 2015. године. Иницијативама се оспорава усаглашеност Правилника са одредбама чл. 36, 51, и 60. Устава, одредбама члана 2. став 1. тачка 2. и члана 14. став 1. тачка 3. Закона о тајности података, одредбама члана 4. став 4. и члана 23. Закона о полицији, одредбама чл. 46. и 91. Закона о државним службеницима и са одредбама члана 3. став 1. тачка 5. и члана 22. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.

У свим иницијативама се наводи да је оспореним Правилником систематизовано ново радно место „послови анализе ризика“ у свим организационим јединицама, да су поједина радна места укинута, а да је на појединима смањен број извршилаца. Правилник има ознаку „пов“ због чега запосленима није омогућено да се упознају са донесеним актом. Један од иницијатора наводи да је стављањем ознаке поверљиво на оспорени Правилник запосленима ускраћено право на заштиту права прописаних у члану 36. Устава, да се Правилником повређује право на обавештеност из члана 51. Устава и право на рад из члана 60. Устава. По њему, опозивом тајности Правилника не наноси се никаква штета интересима Републике и не повређује право на приватност већ се захтев искључиво односи на информације које треба да буду доступне јавности у складу са чланом 5. Закона о слободном приступу

информацијама од јавног значаја, а посебно јер се запослени морају упознати са описом обавеза на радним местима.

Даље, у већини иницијатива се наводи да је доношењем оспореног Правилника министар унутрашњих послова прекорачио границе својих овлашћења утврђених одредбом члана 4. став 4. Закона о полицији, систематизовањем у свакој од организационих јединица радног места „послови анализе ризика“, будући да је овлашћење министра лимитирано одредбама чл. 20-26 Закона о полицији и да се делокруг и организација рада унутрашњих организационих јединица нису мењали, а спорно радно место уведено је у сваку од организационих јединица. По мишљењу иницијатора оспорени Правилник је у супротности и са одредбом члана 46. Закона о државним службеницима, којим је прописано да се радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту и услови за рад на сваком радном месту прописују правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, док су појединачним решењима донетим на основу оспореног Правилника премештени запослени који су обављали различите послове, због чега се поставља питање да ли је могуће да тако шаренолика лепеза запослених испуњава услове на рад на новосистематизованом радном месту. Један од иницијатора истиче да је оспореним Правилником повређена и одредба члана 91. Закона о државним службеницима. По мишљењу свих иницијатора, донесени акт је само прва фаза, док би у следећој фази била извршена нова организациона промена у којој би се укинуло радно место послови анализе ризика, које је по њима сувишно и непотребно, а сви запослени који су премештени на та радна места постали би нераспоређени а потом би им престао радни однос.

На крају, један од иницијатора истиче да је оспорени Правилник у супротности са одредбама члана 3. став 1. тачка 5. и члана 22. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, а из разлога што се приликом израде оспореног акта нису поштовала начела прописана том уредбом, јер су без икакве систематичности укинута поједина радна места и утврђена нова, која нису заснована на делокругу органа и радних процеса у њему, при чему називи радних места не одражавају њихове послове.

Предложено је и да Уставни суд обустави извршење решења о премештају запослених, која су донета на основу оспореног Правилника.

У одговору на наводе из иницијатива, доносилац оспореног Правилника навео је: да је оспорени Правилник донет на основу члана 4. став 4. тада важећег Закона о полицији („Службени гласник РС“ бр. 101/05, 63/09-УС, 92/11 и 64/15), којим је било прописано да радна места полицијских службеника утврђује министар актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству; да је оспорени Правилник означен степеном тајности сходно Уредби о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“ у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 105/13), и да је на исти Влада дала сагласност Закључком пов. 05 број: 00-335-2015 од 2. децембра 2015. године; да се подносиоци иницијатива погрешно позивају на повреду члана 51. Устава, те да је смисао наведене уставне одредбе такав да се право на обавештеност у конкретном случају не може ценити у односу послодавац-запослени јер послодавац у том односу не иступа као орган власти; да не постоје повреде одредбе члана 60. Устава која се односи на доступност радних места под истим условима свим лицима која на жељена радна места желе да конкуришу на тржишту рада, као да не постоји ни

повреда члана 36. Устава с обзиром да је у свим појединачним актима донетим на основу оспореног Правилника признато право на правно средство. У одговору на наводе из иницијатива даље се истиче да се одредба члана 4. став 4. Закона о полицији односила на сва радна места у Министарству, укључујући и делокруг и организацију организационих јединица из члана 23. Закона о полицији, као и да иницијатори погрешно тумаче да је овлашћење министра лимитирано одредбама чл. 20-26 Закона о полицији, јер су се наведене одредбе односиле на унутрашњу организациону структуру Дирекције полиције, чији делокруг и организацију утврђује министар, као и да су поред Дирекције полиције у оквиру Министарства образовани сектори и друге унутрашње организационе јединице којима се стварају услови за рад полиције, а на основу исте одредбе члана 4. став 4. Закона о полицији. Поводом навода да оспорени Правилник није у сагласности са Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, наводи се да Министарство не примењује наведену уредбу, већ Уредбу о начелима за унутрашње уређење у Министарству унутрашњих послова. На крају, у одговору се истиче да је Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, пов. 01 број 6734/15-34 од 1. децембра 2015. године, престао да важи доношењем новог Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, пов. 01 број 2149//16 од 2. марта 2016. године.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је најпре констатовао: да је министар унутрашњих послова на основу члана 43. ст. 2. и 3. Закона о државној управи, члана 4. став 4, члана 23. став 2, члана 116. став 3. и члана 137. став 3. Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09-одлука УС, 92/11 и 64/15) и чл. 2. и 3. Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/06, 14/09-одлука УС и 119/13) донео Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, пов. 01 број 6734/15-34 од 1. децембра 2015. године, којим је измењен члан 8. став 2. основног текста тако што се у седишту Дирекције полиције образују још четири унутрашње организационе јединице, и додат је члан 8в којим се уређује делокруг Одељења за унапређење рада Дирекције полиције. Правилником је предвиђено да је његов саставни део табеларни преглед „систематизација радних места“, који се даје као Прилог уз Правилник. Систематизацијом радних места обухваћена су сва радна места у Министарству, при чему је у знатном броју организационих јединица предвиђено и једно од следећих радних места: координатор послова анализе ризика, за које је услов VIII степен стручне спреме; виши послови анализе ризика, за које је услов VII степен стручне спреме и самостални послови анализе ризика за које је услов IV степен стручне спреме. Правилник има ознаку поверљиво, као и закључак Владе пов 05 број: 00-335/2015 од 2. децембра 2015. године, којим је дата сагласност на оспорени Правилник.

На основу навода доносиоца оспореног акта, Суд је потом констатовао да је оспорени Правилник престао да важи, будући да је у целини донет нови Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, пов. 01 број 2149//16 од 2. марта 2016. године.

Уставни суд је констатовао и да је Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09-одлука УС, 92/11 и 64/15), на основу кога је донет оспорени Правилник и у односу на чије одредбе иницијатори оспоравају законитост тог правилника, престао да важи 5. фебруара 2016. године, ступањем на снагу новог Закона о полицији („Службени гласник РС“ број 6/16), а на основу одредбе члана 257. тог закона (осим одредаба чл. 75-82 које остају на снази до доношења посебног закона).

Одредбама Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09-одлука УС, 92/11 и 64/15) у односу на које се оспорава законитост Правилника било је прописано: да радна места полицијских службеника утврђује министар, актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству (члан 4. став 4); да се уредбом Владе ради обављања послова полиције у складу са особеним својствима одређених подручја могу утврдити и унутрашње организационе јединице за координацију рада полицијских управа и полицијских станица на овим подручјима, да се истом уредбом утврђују подручја и седишта унутрашњих организационих јединица за координацију, а да делокруг и организацију унутрашњих организационих јединица за координацију утврђује министар (члан 23. ст. 1. и 2). Одредбама чл. 20-26 истог закона, за које иницијатори сматрају да ограничавају овлашћења министра из члана 4. став 4, прописано је: да се за обављање полицијских и других унутрашњих послова образује Дирекција полиције, у чијем саставу су организационе јединице у седишту – управе, центри, јединице, специјална и посебне јединице полиције, и ван седишта – Полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе и полицијске станице (члан 20. ст. 1. и 2); да је специјална јединица полиције Специјална антитерористичка јединица, а посебне јединице полиције су Жандармерија, Јединица за обезбеђење личности и објеката и Хеликоптерска јединица, а у полицијској управи за град Београд – Полицијска бригада (члан 20. ст. 5, 6. и 7); шта су послови Дирекције полиције, као и да поједине од тих послова обављају организационе јединице у седишту, у складу са својим делокругом утврђеним актом из члана 4. став 4. тог закона (члан 21. ст. 1. и 2); да Влада уредбом о начелима за унутрашње уређење Министарства утврђује подручне полицијске управе и полицијске станице, њихова подручја и седишта (члан 22); шта су послови подручне полицијске управе (члан 24) и полицијске станице (члан 25).

Новим Законом о полицији прописано је: да се за обављање послова из надлежности Министарства образују унутрашње организационе јединице (члан 8); да Влада прописује начела за унутрашње уређење Министарства, као и врсте организационих јединица, седишта и подручја за која се образују те јединице (члан 9. став 1), а да правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места министар, по претходно прибављеној сагласности Владе, утврђује делокруг и категоризацију организационих јединица Министарства, број, систематизацију, врсту, односно статус и опис радних места, радна места за која се предвиђају посебни услови за њихово попуњавање, начин руковођења, планирања и извршавања послова (члан 9. став 2); да се за обављање полицијских и других унутрашњих послова образује Дирекција полиције у чијем саставу су организационе јединице у седишту – управе, центри, јединице, специјална и посебне јединице полиције, и организационе јединице ван седишта – Полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе и полицијске станице (члан 22. ст. 1. и 2); да је Специјална антитерористичка јединица, специјална јединица полиције (члан 22.

Став 3); да су посебне јединице полиције у седишту Дирекције полиције Жандармерија, Хеликоптерска јединица и Јединица за обезбеђење одређених личности и објеката, а у Полицијској управи за град Београд Полицијска бригада (члан 22. став 4); да ради обављања полицијских и других послова у складу са карактеристичним својствима одређених подручја могу да се утврде и унутрашње организационе јединице за координацију рада полицијских управа и полицијских станица на подручјима за које су образоване (члан 22. став 5); да организацију и делокруг специјалне и посебних јединица полиције, систематизацију, врсте односно статус и опис послова радних места њених припадника, посебну опрему, средства и наоружање који се користе у обављању послова из делокруга тих јединица прописује Влада (члан 22. став 6); да се организационе јединице у седишту Дирекције полиције, Полицијска управа за град Београд и полицијске управе образују тако да су радно и функционално повезане са одговарајућим организационим јединицама и пословима на начин да сродне полицијске послове из свог делокруга обављају на централном, регионалном и локалном нивоу (члан 23. став 1); да до доношења прописа из члана 9. тог закона запослени на дан ступања на снагу закона настављају да раде на истим радним местима и задржавају чинове, звања и плате према досадашњим прописима и другим актима (члан 253. став 1); да прописи донети на основу претходног Закона о полицији остају на снази до доношења прописа којим се стављају ван снаге, уколико нису у супротности са одредбама тог закона (члан 255).

На основу наведених законских одредаба Уставни суд је констатовао да и претходни и нови Закон о полицији уређују само организациону структуру Дирекције полиције, док делокруг и организацију организационих јединица не прописује нити један од тих закона. Суд је даље констатовао да је новим Законом о полицији (чланом 9. став 2), овлашћење министра унутрашњих послова за доношење правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места уређено другачије и свеобухватније него претходним законом, као и да су из надлежности министра изузете специјална и посебне јединице полиције, тако да њихову организацију и делокруг, систематизацију, врсте односно статус и опис послова радних места, прописује Влада. Сагласно свему наведеном, а полазећи од тога да је после ступања на снагу новог Закона о полицији оспорени Правилник престао да важи будући да је донет нови Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, пов. 01 број 2149//16 од 2. марта 2016. године, Суд је нашао да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка за оцену законитости оспореног Правилника у односу на одредбе Закона о полицији.

У односу на наводе и разлоге иницијатора којима се оспорава уставност Правилника у односу на одредбе чл. 36, 51. и 60. Устава, којима се јемче право на једнаку заштиту права и на правно средство (члан 36), право на обавештеност (члан 51) и право на рад (члан 60), Уставни суд је констатовао да се садржина оспореног Правилника уставноправно не може довести у везу са наведеним одредбама и правима која се њима јемче. Уставни суд додатно указује да се уставност Правилника у суштини не оспорава због његове садржине, већ због ознаке „пов“ коју је имао, а која је стављена сагласно одредбама Уредбе о ближним критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“ у Министарству унутрашњих послова („Службени

гласник РС“, број 105/13), засноване на одредби члана 14. став 4. Закона о тајности података („Службени гласник РС“ број 104/09).

У делу у коме се оспорава законитост Правилника у односу на одредбе члана 2. став 1. тачка 2. и члана 14. став 1. тачка 3. Закона о тајности података и у односу на одредбе чл. 46. и 91. Закона о државним службеницима, Уставни суд је нашао да иницијативе не садрже правно аргументоване разлоге оспоравања, већ се само наводи садржина тих одредаба.

У односу на наводе да оспорени Правилник није био у сагласности са одредбама Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, Уставни суд је утврдио да та уредба није била правни основ за доношење оспореног Правилника, већ је то била Уредба о начелима за унутрашње уређење у Министарству унутрашњих послова. Стога не постоје процесне претпоставке за вођење поступка за оцену сагласности оспореног Правилника са одредбама Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је утврдио да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка за оцену уставности и законитости оспореног Правилника, па је поднете иницијативе одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-УС, 40/15 и 103/15).

Будући да је Суд одбацио поднете иницијативе, захтев за обуставу извршења решења о премештају запослених која су донета на основу оспореног Правилника постаје беспредметан.

Сагласно наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 2) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.



ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА
СУДИЈА
Братислав Ђокић, с.р.

За тачност отправка: *J. J. J.*