



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУз-36/2016
14.11 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. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 17. октобра 2017. године, донео је

ЗАКЉУЧАК

Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 154. став 2, члана 167, члана 169. ст. 2. и 4, члана 170. ст. 4. и 5, члана 172. став 1. тачка 2. и члана 189. став 1. Закона о полицији („Службени гласник РС“ број 6/16).

Образложење

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену „уставности и законитости“ одредаба члана 154. став 2, члана 167, члана 169. ст. 2. и 4, члана 170. ст. 4. и 5, члана 172. став 1. тачка 2. и члана 189. став 1. Закона о полицији („Службени гласник РС“ број 6/16).

У једној од иницијатива наводи се да одредба члана 154. став 2. Закона није у сагласности са одредбама члана 56. ст. 1. и 2. Закона о раду, а тиме ни са чл. 4, 21. и 194. Устава, јер се полицијски службеници стављају у неповољнији положај у односу на остале запослене тиме што се прописује обавеза да о промени распореда радног времена буду обавештени најмање 24 сата пре промене распореда, док према Закону о раду послодавци имају обавезу да најмање пет дана раније обавесте запослене о промени распореда радног времена.

У односу на одредбе члана 167. Закона, више иницијатора сматра да је тиме што оспорени члан не садржи одредбу о правном средству на годишњу оцену рада запосленима ускраћено право на жалбу или друго правно средство супротно одредби члана 36. став 2. Устава, те да су тиме запослени у Министарству унутрашњих послова дискриминисани у односу на запослене у другим државним органима, који према Закону о државним службеницима имају право жалбе на годишњу оцену рада, чиме су повређене одредбе чл. 19. и 21. Устава.

Један од иницијатора оспорава уставност одредаба члана 169. ст. 2. и 4. Закона, којима се прописује да полицијски службеници не могу бити чланови политичких странака, не могу се страначки организовати нити политички деловати у Министарству, те да супротно поступање представља

основ за покретање поступка за утврђивање дисциплинске одговорности. По мишљењу иницијатора, на тај начин се полицијским службеницима ограничава право слободе удруживања из члана 55. Устава, а повређују се и уставна начела из чл. 18, 20. и 22, те се доводи у питање и обезбеђивање уставног права на заштиту података о личности из члана 42. Устава.

У једној од иницијатива наводи се да одредба члана 170. став 4. Закона није у сагласности са чланом 61. Устава и чланом 10. Закона о штрајку, а да одредба става 5. истог члана Закона није у сагласности са забраном дискриминације из члана 21. Устава, као ни са одредбама чл. 4. и 194. Устава о јединству правног поретка. По мишљењу иницијатора, одредбом члана 170. став 4. Закона предвиђено је ограничење права на штрајк мимо услова утврђених чланом 61. став 2. Устава, јер се овлашћивањем руководиоца да одреде запослене који су дужни да раде за време штрајка грубо нарушава и онемогућава право на штрајк будући да оно не зависи од воље запосленог већ од воље руководиоца организационе јединице. Даље се наводи да иста одредба није у сагласности ни са чланом 10. Закона о штрајку, јер се минимум процеса рада не одређује сходно обиму, врсти и интензитету рада којим се обезбеђује сигурност људи и имовине већ статистички. Иницијатор сматра да одредба става 5. члана 170. Закона, којом се одређују рокови за најаву штрајка, послодавцу омогућава да као запослене који су дужни да раде одреди чланове штрајкачког одбора и запослене који су се изјаснили за штрајк, као и да је рок од 15 дана за најаву штрајка дужи од рока предвиђеног чланом 11. Закона о штрајку, те да су на тај начин полицијски службеници супротно члану 21. Устава стављени у неповољнији положај у односу на друге запослене, чиме су повређене и одредбе чл. 4. и 194. Устава.

Већина иницијатора наводи да одредба члана 172. став 1. тачка 2. Закона, а у вези са чланом 138. став 1. тач. 1. и 7, није у сагласности са одредбама члана 4, члана 21. ст. 1. и 2, члана 34. и члана 194. став 3. Устава, нити са одредбама члана 94. став 2. и члана 95. Кривичног законика. По схватању иницијатора, прописивањем престанка радног односа услед покретања кривичног поступка нарушено је начело једнакости пред законом, јер полицијском службенику престаје радни однос без претходно спроведеног и правноснажно окончаног судског поступка, што није случај са другим грађанима. Наведеном одредбом, по мишљењу иницијатора нарушавају се и претпоставка невиности, зајемчена чланом 34. Устава, принцип поделе власти из члана 4. Устава, јер наведеном одредбом однос три гране власти не заснива се на међусобној равнотежи и контроли већ на примату законодавне и извршне власти над судском, као и принципи из члана 194. Устава. Даље се наводи да је одредба члана 172. став 1. тачка 2. у супротности и са чл. 94. и 95. Кривичног законика, који регулишу питања наступања правних последица, као и врсте правних последица осуде, јер полицијски службеник трпи правне последице осуде а да није ни подигнута оптужница против њега.

У односу на одредбу члана 189. став 1. Закона, један од иницијатора сматра да она није у сагласности са чланом 118. став 1. тачка 1. Закона о раду и чланом 51. Закона о радним односима у државним органима, јер прописано ограничење у погледу права на накнаду трошкова превоза наведени закони не познају, што даље има за последицу повреду одредаба члана 21. Устава о забрани дискриминације, као и одредаба чл. 4. и 194. Устава. Неки иницијатори затражили су и да Суд обустави примену члана 167. Закона и поништи упитнике за оцењивање.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама Закона о полицији („Службени гласник РС“ број 6/16) прописано: да је непосредни руководилац дужан да обавести полицијског службеника о распореду и промени распореда радног времена најмање 24 сата пре промене распореда радног времена (члан 154. став 2.); да се рад запослених у Министарству оцењује годишње, у два циклуса са једном закључном оценом; да су позитивне оцене "довољан - 2", "добар - 3", "истиче се - 4" и "нарочито се истиче - 5", а негативна оцена је "недовољан - 1"; да напредовање из члана 165. овог закона, може да се оствари на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од "истиче се - 4"; да мерила и начин оцењивања полицијских службеника и других запослених у Министарству прописује Влада (члан 167.); да полицијски службеници не могу бити чланови политичких странака, не могу се страначки организовати, нити политички деловати у Министарству, да полицијски службеници не могу у униформи присуствовати страначким и другим политичким скуповима, изузев ако су радно ангажовани, да је поступање супротно одредбама ст. 2. и 3. овог члана основ за покретање поступка за утврђивање дисциплинске одговорности у смислу одредби овог закона којима се уређује дисциплинска одговорност запослених у Министарству (члан 169.); да руководилац организационе јединице, најкасније десет дана пре почетка штрајка одређује запослене који су дужни да раде за време штрајка ради обезбеђивања минимума процеса рада, који не може бити мањи од 60% запослених, да се штрајк упозорења најављује најкасније пет дана пре почетка штрајка, а штрајк се најављује достављањем одлуке о ступању у штрајк, најкасније 15 дана пре ступања у штрајк (члан 170. ст. 4. и 5.); да поред случајева престанка радног односа по сили закона утврђених другим прописима, полицијском службенику, односно осталим запосленима, радни однос у Министарству престаје када се утврди да је престао да испуњава услове за заснивање радног односа предвиђене чланом 138. став 1. тач. 1), 2), 4), 5) и 7) овог закона - даном утврђења ове чињенице (члан 172. тачка 2); да запослени у Министарству има право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини трошкова само на територији општине или града запослења (члан 189.). Законом је, такође, прописано: да у радни однос у Министарство не може да се прими лице против кога се води кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности (члан 138. став 1. тач. 1.).

Разматрајући наводе и разлоге подносиоца иницијативе којима се оспорава уставност одредбе члана 154. став 2. Закона, о року обавештавања о промени распореда радног времена, у односу на уставно начело о забрани дискриминације, Уставни суд најпре указује да одредбе члана 21. Устава не гарантују апсолутну једнакост, али јемче међусобну једнакост оним лицима која се налазе у истој правној ситуацији прописаној Уставом, односно законом, па како полицијски службеници нису у истој правној ситуацији као запослени код других послодаваца, јер се њиховим пословима обезбеђује безбедност грађана и имовине, то се по схватању Суда оспорена одредба не може доводити у уставноправну везу са уставним начелом о једнакости пред законом и забрани дискриминације.

У односу на разлоге оспоравања одредаба члана 167. Закона, којима се уређује оцењивање, у односу на одредбе чл. 19. и 21. и члана 36. став 2. Устава, Уставни суд је утврдио да се иницијативама не оспорава садржина наведених одредаба, већ се наводи да није прописана „могућност подношења приговора, односно жалбе на добијену оцену“. С тим у вези, Суд указује да је

Законом прописано да ако овим законом, прописима донетим на основу овог закона и посебним колективним уговором за полицијске службенике није другачије прописано, на права и дужности, рад и радне односе полицијских службеника, примењују се прописи о државним службеницима и посебан колективни уговор закључен у складу са тим прописима, општи прописи о раду и закон којим се уређује општи управни поступак (члан 250.). Такође, Законом о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14) прописано је да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њихових послова (члан 1. став 2.). Сагласно наведеном, по схватању Уставног суда, питања уређена Законом о државним службеницима, који се примењује, између осталог, на све органе државне управе, могу се другачије уредити само посебним законом, којим се због природе послова уређују и поједина питања везана за положај запослених у појединим органима. Како се оспореним одредбама члана 167. Закона о полицији на посебан начин уређују врсте оцена и период оцењивања, а не и врста акта којим се одређује оцена, и овлашћује се Влада да пропише мерила и начин оцењивања, Уставни суд налази да одређивање оцене није уређено другачије у односу на Закон о државним службеницима, према коме се оцена одређује решењем (члан 84. став 2.). По мишљењу Суда, овлашћење Владе да уреди начин оцењивања у себи не садржи овлашћење да уреди врсту акта о оцени рада запослених, нити правно средство против тог акта. У складу са наведеним, по налажењу Уставног суда, у конкретном случају и на државне службенике и полицијске службенике Министарства унутрашњих послова примењују се одредбе Закона о државним службеницима којима је прописано да се при одлучивању о правима и дужностима државних службеника примењује закон који уређује општи управни поступак, да се оцена рада одређује решењем и да о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима одлучује жалбена комисија (члан 84. став 2, члан 140. став 4. и члан 142. став 1.).

Што се тиче разлога оспоравања одредаба члана 169. ст. 2. и 4. Закона, којима се полицијским службеницима забрањује чланство у политичким странкама, Уставни суд указује да је већ самим Уставом, у оквиру одредаба члана 55. којима се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, ставом 5. утврђено да припадници полиције не могу бити чланови политичких странака.

Поводом оспоравања одредаба члана 170. ст. 4. и 5. Закона у односу на одредбе члана 61. Устава, којима је утврђено да запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором, и да право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности, Уставни суд, имајући у виду и надлежност законодавца утврђену одредбом члана 97. тачка 4. Устава да уређује безбедност Републике Србије и њених грађана, налази да се законодавац кретао у оквиру свог уставног овлашћења уређујући начин остваривања права на штрајк запослених у Министарству унутрашњих послова, а полазећи од природе послова које они обављају.

Разматрајући наводе иницијатора да је одредба члана 172. став 1. тачка 2. Закона, према којој је вођење кривичног поступка за кривично дело које се гони по службеној дужности разлог престанка радног односа, у супротности

са уставним начелом о забрани дискриминације, Уставни суд, полазећи од одредбе члана 60. став 1. Устава Републике Србије којом се јемчи право на рад у складу са законом, налази да је законодавац слободан да се определи на који начин ће за поједине категорије запослених уредити питање остваривања права на рад, што укључује и услове за заснивање радног односа и разлоге престанка радног односа. Имајући у виду да запослени у Министарству унутрашњих послова због врсте послова које обављају у области безбедности нису у истој правној ситуацији као други запослени, те да је одредбом члана 138. тачка 1) Закона као посебан услов за заснивање радног односа предвиђено да се против лица не води кривични поступак за кривично дело које се гони по службеној дужности, Уставни суд сматра да се законодавац кретао у оквиру свог уставног овлашћења када је прописао да радни однос престаје ономе ко престане да испуњава тај услов, то јест када се захтева да оно што је било услов за заснивање радног односа буде и услов и за одржање радног односа. Из наведених разлога оспорена одредба не може се доводити у уставноправну везу са начелом забране дискриминације из члана 21. Устава.

У погледу оспоравања уставности исте одредбе Закона у односу на чланом 34. Устава зајемчену правну сигурност у казненом праву, Уставни суд најпре констатује да се у суштини одредба оспорава само у односу на став 3. члана 34. Устава, па истиче да је смисао наведене уставне одредбе у томе да се не може узимати као утврђена чињеница да је неко крив до правноснажног окончања предметног поступка за неко кривично дело. Са друге стране, оспореном одредбом Закона прописује се посебан услов престанка радног односа, јер се ради о специфичним пословима којима се остварује и унапређује безбедност грађана и имовине, пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода, па је неспојиво са положајем ових лица да истовремено раде у Министарству и да се против њих води кривични поступак за кривично дело које се гони по службеној дужности. Стога, по мишљењу Суда, не могу се доводити у непосредну правну везу питање утврђивања кривице и кривичне одговорности за неко кажњиво дело (и с тим у вези претпоставка невиности у области казног права), са једне стране, и прописивање услова за престанак радног односа, са друге стране.

У односу на разлоге оспоравања одредбе члана 189. став 1. Закона, којом се уређује право на накнаду трошкова превоза, у односу на одредбе члана 21. Устава о забрани дискриминације, Уставни суд поново указује да запослени у Министарству нису у истој правној ситуацији као запослени код других послодаваца, због чега њихов положај и јесте уређен посебним законом, те да је законодавац, сагласно свом овлашћењу из члана 97. тачка 8. Устава, да уређује систем радних односа, оспореном одредбом уредио и право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак са рада на другачији начин. Поводом позивања иницијатора, с тим у вези, на одредбе Закона о радним односима у државним органима, Уставни суд указује да се одредбе тог закона на запослене у државним органима не примењују од 1. јула 2006. године, када је ступио на снагу Закон о државним службеницима.

У вези навода иницијатора да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са појединим одредбама Закона о раду и Закона о штрајку, Уставни суд указује да сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну усаглашеност појединих одредаба различитих закона, осим ако се тиме не нарушава јединство правног поретка.

Поводом захтева да Суд обустави примену члана 167. Закона и поништи упитнике за оцењивање, Уставни суд указује да, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, Суд може у току поступка, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспореног акта, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице, али не може да обустави примену оспорених одредаба нити да поништи појединачне акте.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одбацио иницијативу као очигледно неосновану.

Сагласно свему изложеном, 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:

