



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУз-623/2014
25.07. 2018. године
Београд

Конфедерација слободних
синдиката - Београд

Број: 159

датум: 30.07 2018 год.

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије Татјана Бабић, Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), Снежана Марковић, Мирослав Николић, Милан Станић, Сабахудин Тахировић, др Јован Ђирић, др Милан Шкулић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 5. јула 2018. године, донео је

РЕШЕЊЕ

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“, број 116/14).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу одредаба чл. 4. и 5. Закона из тачке 1.

Образложење

I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену „уставности и законитости“ Закона наведеног у изреци. Највећи број иницијатива је исте или готово исте садржине. Иницијатори сматрају да оспорени Закон није у сагласности са одредбама чл. 20. и 21, члана 58. став 1, члана 91. став 2, члана 190. став 1. тачка 4, члана 194. и члана 196. став 4. Устава, као ни са одредбама тачке 5. Препоруке 113 уз Конвенцију 144 МОР, члана 2. став 2. Конвенције 98 МОР, чл. 6, 7. и 8. Конвенције 154 МОР и чл. 4. и 6. Ревидиране европске социјалне повеље. У иницијативама се наводи да су запослени у јавном сектору чије се зараде смањују оспореним Законом дискриминисани у односу на запослене у приватном сектору који обављају исте послове и да разлика у облику својине не може бити правни основ за неједнак третман, јер према члану 86. Устава, сви облици својине имају једнаку правну заштиту. Даље се наводи да према члану 20. Устава, људска и мањинска права зајемчена Уставом могу бити ограничена само у Уставом допуштеним случајевима и у што мањем обиму ограничења, док се оспореним Законом уређеним начином обрачуна плата достигнути ниво права смањује и задире се у суштину зајемчених права. По мишљењу иницијатора, оспорени Закон „представља парафискални порески приход јер се њиме опорезује само зарада

запослених у јавном сектору“, супротно члану 91. став 2. Устава који утврђује општу обавезу плаћања пореза, сразмерно економској моћи пореског обвезника, „а зарада запослених у јавном сектору могла се опорезовати Законом о порезу на доходак грађана“, па је стога оспореним Законом повређено и начело јединства правног поретка утврђено чл. 4. и 194. Устава. Већина иницијатора сматра и да је ступање на снагу Закона наредног дана од дана његовог објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ у супротности са одредбом члана 196. став 4. Устава, према којој закони ступају на снагу најраније осмог дана од дана њиховог објављивања. Уставност Закона оспорава се и у односу на одредбу члана 190. став 1. тачка 4. Устава, из разлога што се дерогирају уставне надлежности локалних самоуправа као јединих овлашћених за задовољавање потреба грађана. Један од иницијатора сматра да је последица примене Закона повреда права запослених, чије се зараде умањују, на мирно уживање имовине зајемчено одредбом става 1. члана 58. Устава.

Већина иницијатора сматра и да се оспореним Законом „укида право на колективно преговарање и право запослених да кроз колективно преговарање са послодавцем уређују радноправни статус, па и зараде“, те да се поништавају колективни уговори у јавном сектору, у делу утврђивања зарада. Тиме се, по њима, крше одредбе члана 2. став 2. Конвенције 98 МОР и чл. 6, 7. и 8. Конвенције 154 МОР. Такође се наводи да је прекршен члан 5. Препоруке 113 уз Конвенцију 144 МОР, јер запосленима и послодавцима није омогућено да учествују у припреми оспореног Закона, нити су консултовани при његовом доношењу. Један од иницијатора оспорава усаглашеност одредбе члана 4. Закона са одредбама члана 6. Ревидиране европске социјалне повеље, као и члана 5. Закона са одредбама члана 4. исте повеље, јер сматра да је фактички укинута право на колективно преговарање с обзиром на то да је основни елемент колективног уговора зарада запослених, као и због арбитрерног умањења зарада за 10% с обзиром на обавезу Републике Србије да обезбеди право на правичну накнаду према наведеној повељи. Поједини иницијатори сматрају и да оспорени Закон није у сагласности са одредбама члана 18. Закона о привредним друштвима и одредбама Закона о раду. Један од иницијатора затражио је и да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката и радњи заснованих на одредбама чл. 4. и 5. оспореног Закона, док је већина затражила да Суд обустави примену Закона.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је иницијативе доставио Народној скупштини, ради давања мишљења. Како у остављеном року, а ни по његовом протеклу, тражено мишљење није достављено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наставио поступак у овом уставносудском предмету.

II

Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава донела је Народна скупштина Републике Србије на Петој седници Другог редовног заседања у 2014. години, 26. октобра 2014. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 116/14, а ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања. Овим законом привремено се уређују основица, односно вредност радног часа, вредност бода и вредност основне зараде (у даљем тексту: основица) за обрачун и исплату плата, односно зарада,

као и других сталних примања изабраних, именованих, постављених и запослених лица код корисника јавних средстава, с циљем очувања финансијског система у Републици Србији и система плата и зарада у јавном сектору (члан 1.). Корисници јавних средстава, у смислу овог закона, јесу: 1) директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике Србије; 2) организације за обавезно социјално осигурање и корисници средстава тих организација; 3) директни и индиректни корисници буџетских средстава локалне власти у смислу закона којим се уређује буџетски систем; 4) јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти у смислу закона којим се уређује буџетски систем, као и правна лица основана од стране тих јавних предузећа; 5) правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у органима управљања, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години; 6) јавне агенције и друге организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама или су под контролом Републике Србије, односно локалне власти. Одредбе овог закона примењују се и на обрачун и исплату зарада и других сталних примања у Народној банци Србије, а не примењују се на кориснике јавних средстава који су основани међународним уговором, као ни на кориснике јавних средстава у којима се плате и друга стална примања утврђују у складу са међународним уговором (члан 2.). Потом се прописује шта се сматра платом, основном нето платом и другим сталним примањем. У овом закону платом се сматра зарада запосленог код корисника јавних средстава утврђена у складу са законом који уређује радне односе, односно плата изабраног, именованог и постављеног лица и запосленог код корисника јавних средстава утврђена у складу са законима који уређују плате у државним органима, органима локалне власти, организацијама обавезног социјалног осигурања и јавним службама. Основна нето плата јесте производ коефицијента и основице за обрачун и исплату плате, односно основна зарада по уговору о раду закљученом у складу са законом који уређује радне односе, умањена за порез и доприносе за обавезно социјално осигурање који се плаћају из зараде у складу са законом. Другим сталним примањем код корисника јавних средстава, у смислу овог закона, сматра се накнада за рад изабраног, именованог средстава, у смислу овог закона, сматра се накнада за рад изабраног, именованог и постављеног лица и саветника и посебног саветника функционера у органима Републике Србије и локалне власти, као и директора, односно управника или другог руководиоца корисника јавних средстава, који није засновао радни однос код корисника јавних средстава, накнада за рад чланова органа управљања и надзора код корисника јавних средстава, као и накнада за рад у сталним и повременим радним телима, радним групама, саветима и комисијама, код корисника јавних средстава, утврђена посебним прописима и општим и појединачним актима и финансирана из средстава тог или другог корисника јавних средстава, која у себи садржи порез и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање. Друго стално нето примање, у смислу овог закона, јесте друго стално примање умањено за порез и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање (члан 3.). Законом се даље утврђује да су ништаве одредбе општег или појединачног акта (осим појединачног акта којим се плата повећава по основу напредовања) донетог за време примене овог закона, 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, (члан 4.). Основица за обрачун и исплату плата код корисника јавних средстава, утврђена законом, другим прописом или

другим општим и појединачним актом, који је у примени на дан доношења овог закона, умањује се за 10%. Запослени чија је основна нето плата пре почетка примене овог закона за пуно радно време била нижа од 25.000 динара задржава своју нето плату. Уколико би се применом умањене основнице у смислу овог закона утврдила основна нето плата нижа од 25.000 динара, том запосленом се за пуно радно време исплаћује основна нето плата у износу од 25.000 динара. Запосленом који ради са непуним радним временом, плата се утврђује сразмерно његовом радном времену, а умањење се утврђује сразмерно умањењу плате коју би остварио за пуно радно време, за месец за који се врши исплата (члан 5.). Друга стална примања у нето износу умањују се за 10%. Од умањења из става 1. овог члана изузимају се друга стална примања у нето износу нижем од 25.000 динара. Уколико би се применом умањења из става 1. овог члана утврдило друго стално примање у нето износу нижем од 25.000 динара, то примање се исплаћује у износу од 25.000 динара. Умањење из става 1. овог члана врши корисник јавних средстава који је исплатилац другог сталног примања (члан 6.). Корисници јавних средстава, изузев корисника из члана 2. став 1. тач. 1) и 2) овог закона, којима се умањује планирани износ средстава за плате, односно износ за дотације организацијама обавезног социјалног осигурања, дужни су да у року од три дана од дана извршене коначне исплате плата за одређени месец на рачун прописан за уплату јавних прихода Републике Србије уплате разлику између укупног износа плата обрачунатих применом основнице која није умањена у смислу члана 5. став 1. овог закона са урачунатим доприносима који се исплаћују на терет послодавца и укупног износа плата обрачунатих применом умањене основнице у смислу овог закона са урачунатим доприносима који се исплаћују на терет послодавца. Корисник јавних средстава који је исплатилац других сталних примања, изузев корисника из члана 2. став 1. тач. 1) и 2) овог закона, дужан је да у року од три дана од дана извршене исплате за одређени месец на рачун прописан за уплату јавних прихода Републике Србије уплати разлику између укупног износа другог сталног примања који није умањен у смислу члана 6. став 1. овог закона и укупног износа другог сталног примања који је обрачунат са умањењем у смислу овог закона. Обавезу уплате средстава у смислу ст. 1. и 2. овог члана има и Народна банка Србије. Корисници јавних средстава из ст. 1. и 2. овог члана и Народна банка Србије припадајућа средства која су у обавези да уплате по ст. 1. и 2. овог члана не могу опредељивати нити користити за друге намене (члан 7.). Јавно предузеће основано од стране Републике Србије дужно је да приликом овере обрасца за обрачун и коначну исплату зарада достави министарствима надлежним за начин и контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима доказ о уплаћеном износу средстава из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона за претходну исплату и обрачунатом износу средстава из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона за текућу исплату за то јавно предузеће и правна лица основана од стране тог јавног предузећа. Јавно предузеће основано од стране локалне власти дужно је да приликом овере обрасца за обрачун и исплату зарада достави надлежном органу локалне власти доказ из става 1. овог члана за то јавно предузеће и правна лица основана од стране тог јавног предузећа. Надлежни орган локалне власти је дужан да једном месечно, а најкасније до 10. у месецу за претходни месец достави министарствима надлежним за начин и контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима извештај о извршеној уплати из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона. У случају да јавно предузеће из става 1. овог члана не изврши обавезу из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона, министарства из става 1. овог члана неће извршити оверу обрасца за обрачун и исплату зарада.

док се та обавеза не изврши. У случају кад обавезу из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона нису извршили корисници јавних средстава чији је оснивач локална власт, министар надлежан за послове финансија ће на предлог министарства надлежног за начин и контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима решењем привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица јединици локалне власти, док се та обавеза не изврши (члан 8.). Влада ће, у року од 15 дана од дана ступања на снагу овог закона, ускладити прописе и друге акте који се односе на основице, а чији је доносилац, са одредбама овог закона. У року из става 1. овог члана ускладиће се и други општи акти којима је утврђена основица за обрачун и исплату плата код корисника јавних средстава на које се ти прописи и општи акти односе. У року из става 1. овог члана ускладиће се и Уредба о поступку привремене обуставе преноса припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица аутономној покрајини, припадајућег дела пореза на зараде граду Београду, односно преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије јединици локалне самоуправе (члан 9.). Овај закон примењује се почев од обрачуна и исплате плата, зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава за месец новембар 2014. године (члан 12.). Закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” (члан 14.).

III

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражено покретање поступка за оцену уставности одредаба оспореног Закона, као и одредбама Устава за које Уставни суд налази да су од значаја за сагледавање спорних уставноправних питања на која указују иницијатори, утврђено је: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима, слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неутуђивим људским правима, 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.); да је правни поредак јединствен (члан 4. став .1); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по 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. ст. 1-3.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.); да се јемчи право на рад, у складу са законом, да 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 и да се нико тих права не може одрећи (члан 60. ст. 1. и 4.); да се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1.); да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91.); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса члан 97. тачка 8.); да се општина, преко својих органа, у складу са законом, између осталог, стара о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе (члан 190. став 1. тачка 4.); да је правни поредак Републике Србије јединствен, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194.); да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, да се Устав, закони и подзаконски општи акти Републике Србије објављују у републичком службеном гласилу, да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196.).

Одредбом тачке 5. Препоруке 113 уз Конвенцију бр. 144 о трипартитним консултацијама (међународни радни стандарди) из 1976. године („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 1/05), у односу на коју се Закон оспорава, утврђено је: такве консултације и сарадња треба нарочито да теже: (а) заједничком разматрању од стране послодавачких и радничких организација питања од међусобног интереса с циљем постизања у највећој могућој мери договорних решења; и (б) обезбеђивању да надлежни органи на одговарајући начин траже мишљење, савете и помоћ послодавачких и радничких организација у погледу таквих питања као што је: припрема и спровођење закона и прописа који се тичу њихових интереса; оснивање и функционисање националних тела као што су она надлежна за организацију запошљавања, стручно обучавање и преквалификацију, радноправну заштиту, заштиту и безбедност на раду, продуктивност, социјално осигурање и заштиту; и израда и спровођење планова економског и социјалног развоја.

Конвенцијом МОП бр. 98 (Уредба о ратификације Конвенције МОП број 98 о примени принципа права организовања и колективног преговарања, „Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 11/58), одредбама члана 2, у односу на које се Закон такође оспорава, утврђено је: да организације радника и послодаваца треба да користе одговарајућу заштиту против свих дела уплитања једних на рачун других, било директно, било преко својих агената или агената или чланова, у њихово формирање, функционисање и администрацију, да у смислу овог члана у дела мешања спадају мере које иду за тим да изазову стварање организације радника којима господаре послодавац или организације послодаваца или издржавање организација радника финансијским или другим средствима, са намером, да се ове организације ставе под контролу послодаваца или организације послодаваца.

Ревидираном европском социјалном повељом (Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09), утврђено је: да се, у намери да обезбеде ефективно остваривање права на правичну накнаду, стране уговорнице обавезују: 1. да признају право радника на накнаду која ће њима и њиховим породицама обезбедити пристојан животни стандард; 2. да признају право радника на повећану стопу накнаде за прековремени рад, уз могућност изузетака у одређеним случајевима; 3. да признају право мушкарцима и женама на једнаку плату за рад једнаке вредности; 4. да признају право свих радника на разуман период отказног рока у случају прекида радног односа; 5. да дозволе смањење плате само под условима и до износа прописаног националним законодавством или прописима или утврђеног колективним уговорима или арбитражним одлукама, а да се остваривање ових права омогућује слободно договореним колективним уговорима, статутарним механизмима утврђивања висине надница, или другим средствима у складу са националним условима (члан 4.); да се, у намери да обезбеде ефективно остваривање права на колективно преговарање, стране уговорнице обавезују: 1. да унапређују заједничке консултације између радника и запослених; 2. да унапређују, када је неопходно и прихватљиво, механизам за добровољне преговоре између послодаваца или организација послодаваца и организација радника, са циљем да се регулишу услови и погодности запошљавања путем колективних уговора; 3. да унапређују успостављање и употребу одговарајућих механизма за помирење и добровољну арбитражу за решавање радних спорова; и признају 4. право радника и послодаваца на колективну акцију у случају сукоба интереса, укључујући право на штрајк, у складу са обавезама које могу да проистекну из колективних уговора које су претходно закључили (члан 6.).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15), чланом 1. Протокола 1, утврђено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

IV

Разматрајући одредбе оспореног Закона у односу на наводе и разлоге подносилаца иницијатива, Уставни суд је пошао од одредаба члана 60. Устава, којима се јемчи право на рад, у складу са законом (став 1.), као и право

на правичну накнаду за рад (став 4.). Уставни суд констатује да, иако сваком запосленом јемчи право на правичну накнаду за рад, Устав не дефинише шта се сматра правичном накнадом. Штавише, Устав не јемчи ни висину зараде, ни елементе који чине зараду, већ је уставотворац препустио законодавцу да у целости уреди садржину права на рад и накнаду за рад, као основно право из рада и по основу рада. Са друге стране, одредбама Ревидиране европске социјалне повеље, која је, сагласно члану 194. став 4. Устава, потврђивањем постала саставни део правног поретка Републике Србије, утврђено је да стране уговорнице прихватају као циљ своје политике постизање услова у којима може бити делотворно остварено, између осталог, право на правичну накнаду која је довољна за пристојан животни стандард радника и њихових породица (Део I, тачка 4.) и обавезују се да, у намери да обезбеде ефективно остваривање права на правичну накнаду, признају право радника на накнаду која ће њима и њиховим породицама обезбедити пристојан животни стандард (члан 4. став 1. тачка 1.). Сагласно томе, Уставни суд је становишта да право на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава, између осталог, пре свега подразумева право на накнаду која ће запосленом и његовој породици обезбедити пристојан животни стандард.

У Републици Србији накнаде за рад и елементи који их чине уређени су Законом о раду, као општим законом, и посебним законима који се примењују на поједине категорије запослених, попут запослених у државним органима, органима јединица локалне самоуправе, јавним службама. Закон о раду за накнаду за рад користи термин „зарада“, док посебни закони користе термин „плата“. Оспореним Законом не задире се у прописану структуру зарада и плата (у даљем тексту: плате) и начин њиховог утврђивања, већ се привремено уређује висина основица за њихов обрачун и исплату, и то тако што се основице које су у примени на дан доношења Закона умањују за 10%, уз одређене изузетке. С обзиром на то да Уставом није зајемчена висина плате, нити је утврђено право наставка исплате плате у одређеном износу, Уставни суд налази да се висина плате може мењати, и то како повећавати тако и смањивати. По схватању Уставног суда, једини услов који произлази из одредаба члана 60. став 4. Устава и члана 4. Ревидиране европске социјалне повеље односи се на то да и најнижа зарада, односно плата, мора да омогући задовољавање основних егзистенцијалних потреба.

Иако се у поднетим иницијативама не наводи непосредно у односу на које Уставом зајемчено право иницијатори сматрају да се оспореним Законом смањује достигнути ниво права и задире у суштину зајемченог права, из садржине иницијатива Уставни суд закључује да су иницијатори имали у виду управо одредбе члана 60. Устава и право на правичну накнаду за рад. С тим у вези, Уставни суд најпре подсећа да је у својој Одлуци IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15) посебно разматрао питање шта је суштина и циљ уставне гаранције заштите достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава. Уставни суд је тада стао на становиште да се појам тзв. „стечених људских и мањинских права“ односи на права и слободе које су зајемчене самим Уставом, а њихов „достигнути ниво“ на врсту права и слобода које су зајемчене. Из наведеног даље следи оцена Уставног суда да је суштина и циљ уставне гаранције о забрани смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права у својеврсном самоограничењу уставотворца да ни променама највишег правног акта не може бити укинута неко право или слобода који су претходно били зајемчени. Према ставу Суда, то, *a contrario*, значи да се законом прописани начин остваривања

једног Уставом зајемченог људског или мањинског права или слободe не може сматрати стеченим правом, те се зато ни промене у законском уређивању начина на који се конкретно људско или мањинско право (слобода) остварује не би могле довести у уставноправну везу са одредбом члана 20. став 2. Устава. С обзиром на то да је у конкретном случају уставотворац у потпуности препустио закону уређивање садржине и начина остваривања зајемченог права на рад и права на накнаду за рад као основног права по основу рада, те да висина плата није зајемчена Уставом, то се, по оцени Уставног суда, супротно схватањима израженим у поднетим иницијативама, висина плате не може сматрати стеченим правом чији се достигнути ниво не може умањити у смислу начела ограничења људских и мањинских права из члана 20. Устава. Уставни суд додатно примећује да, иако висина плата није зајемчена Уставом, законодавац је, управо полазећи од права на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава, од умањења изузео плате које су у нето износу мање од 25.000 динара, док је за плате чији би се нето износ услед прописаног умањења смањио испод 25.000 динара предвиђено да ће се исплаћивати у нето износу од 25.000 динара.

Испитујући основаност навода иницијатора да је оспорени Закон дискриминаторан јер се њиме запослени у јавном сектору доводе у неравноправан однос у односу на запослене у приватном сектору чије се зараде за исте послове не умањују, Уставни суд је пошао од одредбе члана 2. Закона, којом је утврђен домашај Закона. Наведеном одредбом Закона утврђен је круг субјеката који се сматрају корисницима јавних средстава и који су обухваћени применом Закона. Уставни суд најпре констатује да је тако одређен круг корисника јавних средстава идентичан кругу корисника јавних средстава који је утврђен одредбом члана 2. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15 и 99/16). Уставни суд даље констатује да, према одредбама истог члана Закона о буџетском систему, не постоји знак једнакости између корисника јавних средстава и корисника буџетских средстава, већ је круг корисника јавних средстава шири од круга корисника буџетских средстава (кога чине само директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике Србије, односно локалне власти) и обухвата све оне који управљају средствима у јавној својини, а не како то поједини иницијатори погрешно сматрају оне чији се рад финансира из буџетских средстава. Утврђен круг корисника јавних средстава обухвата различите организационе облике, чији је положај у правном систему уређен посебним законима (нпр. Законом о јавним предузећима, Законом о јавним агенцијама), што је последица природе делатности које они обављају, ради задовољавања јавног интереса у областима за које су основани. Због природе делатности које обављају корисници јавних средстава, њихово пословање није засновано на тржишним принципима, као што је то случај са другим правним субјектима. Управо из тих разлога, по схватању Уставног суда, запослени код корисника јавних средстава нису у истој правној ситуацији као запослени код послодавца у приватном сектору, који послују искључиво на тржишним принципима. Како до повреде уставног начела о једнакости пред законом и забрани дискриминације из члана 21. Устава може доћи само у ситуацији када се субјекти чија се права и обавезе различито уређују налазе у истој чињеничној и правној ситуацији па за различито уређивање нема легитимног и разумног оправдања, то по оцени Уставног суда, наводи иницијатора о дискриминацији запослених у јавном сектору нису уставноправно утемељени.

Поводом навода једног од иницијатора да оспорени Закон представља повреду права на мирно уживање имовине, зајемченог чланом 58. став 1. Устава, Уставни суд најпре указује да, према ставовима Европског суда за људска права, смањење плата јесте мешање у имовину. То значи, са једне стране, да потпада под заштиту права на имовину гарантованог Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и, на исти начин, зајемченог Уставом Републике Србије, и, са друге стране, да је мешање оправдано само уколико је учињено у складу са захтевима из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Уставни суд налази да се изнети став једнако односи како на трајно, тако и на привремено умањење плата, те да у конкретном случају треба испитати да ли оспорени Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава испуњава стандарде Европског суда за људска права или представља недопуштено задирање у мирно уживање имовине.

Полазећи од одредбе члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију (према којој свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине и нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права), ограничења имовине, према становишту Европског суда за људска права, оправдана су под условима: 1) да су законита, тј. да су утврђена законом, јер се тако обезбеђује владавина права; 2) да су учињена ради постизања легитимног циља, односно у општем или јавном интересу, а приликом ограничавања морају се узети у обзир економски и социјални чиниоци у датој држави; 3) да су пропорционална, што значи да се право појединца на мирно уживање имовине мора одмерити са општим интересом, односно са циљевима који се морају остварити ради општег добра, при чему се „пропорционалност неће остварити ако се појединцу у питању намеће прекомеран терет“.

С обзиром на то да су мере привременог уређивања основица за обрачун и исплату плата установљене законом, а не подзаконским актима, Уставни суд констатује да је задовољен први конвенцијски услов и да се оспореним Законом не доводи у питање начело владавине права из члана 3. Устава.

Други услов који треба да буде испуњен односи се на то да је ограничење имовине учињено ради постизања легитимног циља, односно у општем или јавном интересу. Испитујући испуњеност овог услова, Уставни суд је утврдио да је циљ доношења оспореног Закона – очување финансијског система у Републици Србији и система плата и зарада у јавном сектору, изричито наведен већ у одредби члана 1, а такође подробније изложен у посебном делу образложења Предлога Закона. Увидом у образложење Предлога Закона, Уставни суд констатује да је у делу који се односи на разлоге за доношење закона наведено:

„Разлози за доношење овог закона садржани су, пре свега, у потреби да се обезбеди стабилност јавних финансија, пре свега кроз систем одрживог финансирања дефицита и дуга опште државе а тиме и макроекономска стабилност.

Стање у јавним финансијама се приближило неодрживој путањи. Дефицит опште државе је већ неколико година један од највиших у Европи, а висина јавног дуга је достигла критичан ниво. Финансирање дефицита и дуга је скупо и проблематично и представља велики терет за привреду и једна је од

највећих препрека економском расту. Смањивање дефицита и враћање висине јавног дуга на одржив ниво представља приоритет државе. Неопходан је свеобухватан сет мера фискалне консолидације које ће се применити и на приходној и на расходној страни буџета на свим нивоима опште државе. С обзиром на структуру и стање привреде веће прилагођавање потребно је спровести на расходној страни. Плате запослених, после пензија, представљају убедљиво највећи издатак у расходима и издацима опште државе где учествују са око 13%. Будући да је у наредном трогодишњем периоду предвиђен висок ниво фискалног прилагођавања неопходно је да се највећи део уштеда нађе на ове две расходне категорије, али тако да се што мање оптерете најугроженије групе становништва и да се спречи драстичан пад животног стандарда.

Како је Република Србија суочена са проблемима у финансирању својих надлежности у појединим сегментима друштва, то су у циљу предузимања мера да се настала ситуација превазиђе предложена решења којима ће се обезбедити с једне стране уштеда финансијских средстава, а с друге стране стабилно финансирање права оних субјеката за које је очигледно да ће у насталој ситуацији претрпети највећу штету. Полазећи од једног од основних уставних начела из члана 1. Устава, на којима почива Република Србија као држава – начела социјалне правде, које је, поред осталог, засновано на принципу солидарности, предложени закон предвиђа привремено смањење плата, односно зарада у јавном сектору, како би се те уштеде усмериле у правцу помоћи онима који кризу не могу самостално да превазиђу без солидарне помоћи државе. Поред тога, тиме се обезбеђује дугорочна финансијска одрживост система јавних финансија, који, ако се не предузму потребне мере, не би више био у стању да обезбеђује Уставом загарантовану економску сигурност.

Поштовање уставног начела социјалне правде подразумева, под одређеним околностима, и предузимање интервентних мера државе у одређеним областима друштвеног живота, како би се осигурало остваривање основних социјалних права, остварила социјална сигурност и умањиле социјалне разлике. Предложени закон уважава следећа два основна принципа. Први принцип је праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се ублажила постојећа неједнакост. Други принцип је успостављање склада између ограничених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу. Само се на тај начин грађанима може обезбедити минимална добробит коју допуштају економски ресурси једне државе. Основни принцип од кога је предлагач закона пошао приликом одређивања ове мере била је солидарност друштвених субјеката у обезбеђивању средстава за равномерније подношење терета консолидације јавних финансија, ради обезбеђивања права оних субјеката који не могу самостално, без помоћи државе, опстати у насталим условима.“

У делу образложења под насловом „Анализа ефеката закона“ наведено је: „Примена овог закона, заједно са мером привременог смањења пензија, у наредном средњорочном периоду, треба да доведе до смањења укупних расхода, а тиме и укупног фискалног дефицита, имајући у виду да су основни показатељи фискалне позиције земље – дефицит и дуг у % БДП међу највећима у Европи.... Проблем би се могао решити повећањем пореза или смањењем других расхода..... Овим законом се не оптерећује привреда, за разлику од алтернативних решења.“

Имајући у виду све наведене разлоге за доношење оспореног Закона, Уставни суд је стао на становиште да је, у конкретном случају, постојао

легитимни циљ. Оспореним Законом установљена мера има за последицу уштеду финансијских средстава чиме се, у јавном интересу, доприноси макроекономској стабилности, а исто тако омогућава финансирање других надлежности Републике које су од општег интереса за све грађане Србије, а посебно за социјално најугроженије категорије становништва које највише трпе последице економске кризе. Уставни суд је при томе имао у виду да је начело социјалне правде, које је, поред осталог, засновано на принципу солидарности, једно од основних начела на коме, сагласно члану 1. Устава, почива Република Србија. На крају, Суд налази да се оспореним законским решењима обезбеђује и финансијска одрживост система плата и зарада у јавном сектору, као циљ који је законодавац утврдио у члану 1. Закона, јер недостајућа средства реално доводе у питање могућност њихове редовне исплате.

У погледу испуњености трећег конвенцијског услова који се односи на то да ли су мере прописане оспореним Законом сразмерне легитимном циљу, а с тим у вези и намећу ли оспорена законска решења прекомеран терет за оне на које се односе, Уставни суд је имао у виду следеће: као прво, од умањења су изузете плате запослених које су пре почетка примене Закона биле ниже од 25.000 динара; као друго, уколико би се применом прописаног умањења утврдила основна нето плата нижа од 25.000 динара, запосленом ће се исплаћивати основна плата у износу од 25.000 динара. Из наведеног Уставни суд закључује да се прописаним начином умањења плата превасходно водило рачуна о захтевима социјалне правде и обезбеђивања правичне зараде у смислу члана 60. став 4. Устава и члана 4. Ревидиране европске социјалне повеље, па је у том смислу оценио да је испуњен и трећи конвенцијски услов.

Уставни суд додатно указује да је посебно размотрио и ставове Европског суда за људска права, у вези са смањењем плата у јавном сектору и повредом права на имовину из члана 1. Протокола 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У предмету *Mihăieș protiv Румуније и Senteș protiv Румуније*, 44232/11, 44605/11, одлука од 6. децембра 2011. године, подносиоци представки су оспорили меру за уравнотежење државног буџета којом су њихове плате умањене за 25% у периоду од шест месеци, жалећи се на несразмерно мешање у њихово право на мирно уживање имовине. Суд је утврдио да је мешање било предвиђено законом и да је служило циљу у јавном интересу: гарантовању буџетске равнотеже између расхода и прихода државе, која се суочава са економском кризом. Према систему заштите који је установљен наведеном Европском конвенцијом, на националним властима је да иницијално оцене постојање проблема од јавног значаја. Утврђујући да је нормално да законодавство треба да има широко дискреционо право у остваривању циљева економске и социјалне политике, под условом да поступа на разумној основи, Суд је поштовао начин на који је законодавство осмислило императиве „јавног интереса“. Он је само потврдио да је интервенција законодавства са циљем реформисања сектора економије из разлога социјалне правде, успоставила правичан баланс између релевантних интереса. Осигуравајући да је успостављен правичан баланс између захтева општег интереса заједнице и захтева заштите основних права појединаца, тај суд је признао да је држава уживала широко поље процене и у погледу избора средстава спровођења социјалне и економске политике и у погледу утврђивања да ли су последице спровођења биле оправдане у општем интересу у циљу постизања циља закона у питању. У овом предмету Европски суд за људска права је утврдио да одговорна држава није прешла своје поље слободне процене

и да није пропустила да успостави правичан баланс између различитих интереса у питању и прогласио је представке подносилаца неприхватљивим.

У предмету *Koufaki и ADEDY против Грчке*, бр. 57665/12, 57657/12, одлука од 7. маја 2013. године, подносиоци представки су се жалили због смањења плата и пензија на основу закона. Европски суд за људска права је, најпре, поновио да државе чланице Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода уживају веома широко поље слободне процене у регулисању социјалне политике, а ово поље је још шире када се ради о процени приоритета у погледу расподеле ограничених државних средстава. Европски суд је поновио да члан 1 Протокола 1 уз Европску конвенцију не може да буде тумачен као да даје појединцу право на пензију у одређеном износу или на плату у одређеном износу. Према добро установљеној судској пракси тога суда, принципи који се примењују у предметима у вези члана 1 Протокола 1 подједнако су релевантни када се ради о платама и социјалним бенефитима. Први и најважнији захтев члана 1 Протокола 1 је да свако мешање јавне власти у мирно уживање имовине треба да буде законито и треба да служи легитимном циљу „у јавном интересу“. Свако мешање мора, такође, да буде разумно пропорционално циљу који се жели постићи. Другим речима, мора да буде успостављена правична равнотежа између општег интереса заједнице и захтева заштите основних права појединца. Што се тиче алтернативних солуција, њихово могуће постојање само по себи не чини оспорене законе неоправданим. Под условом да законодавац остане у границама свог поља слободне процене, није на Европском суду да каже да ли закони представљају најбоље решење за проблем или да ли је дискреционо право законодавца требало да буде вршено на други начин. На основу наведеног, исти суд је закључио да је притужба на основу члана 1 Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода очигледно неоснована и да мора да буде одбачена. Дакле, и према становишту Европског суда за људска права, право на мирно уживање имовине не даје појединцу *a priori* право на плату у одређеном износу.

Разматрајући наводе иницијатора да оспорени Закон, супротно одредби члана 82. став 3. Устава, није резултат социјалног дијалога између синдиката и послодаваца, Уставни суд најпре констатује да социјални дијалог сам по себи не представља формални услов који мора бити испуњен у поступку доношења закона, нити одсуство тог дијалога подразумева неуставност закона. Отуда ни наводи иницијатора о неуставности оспореног Закона због одсуства социјалног дијалога, у смислу члана 82. став 3. Устава, нису уставноправно утемељени.

У односу на наводе иницијатора да оспорени Закон „представља парафискални порески приход јер се њиме опорезује само зарада запослених у јавном сектору“ супротно члану 91. став 2. Устава, који утврђује општу обавезу плаћања пореза, а сразмерно економској моћи, Уставни суд је утврдио да одредбе оспореног Закона не могу да се доведу у уставноправну везу са наведеном одредбом Устава. Ово из разлога што су предмет уређивања Закона основице за обрачун плата, и то тако што се затечени износ основица (као једног од елемената за обрачун и исплату плата) утврђених у складу са законима и другим прописима, смањује за 10%, што није ни у каквој вези са утврђивањем пореза и других дажбина.

Уставни суд такође констатује да одредбе оспореног Закона не могу да се доведу у уставноправну везу са одредбом члана 190. став 1. тачка 4. Устава, којом је утврђена надлежност општине да се стара о задовољавању

потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите спорта и физичке културе.

Поводом навода иницијатора да је ступање на снагу Закона наредног дана од дана његовог објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ у супротности са одредбом члана 196. став 4. Устава, према којој закони ступају на снагу најраније осмог дана од дана њиховог објављивања, Уставни суд најпре констатује да је истом одредбом Устава утврђено и да закони и други општи акти могу да ступе на снагу и раније, ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да је у образложењу Предлога Закона, чији је предлагач била Влада, у тачки VI. под насловом „Разлози због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, наведено: „Потребно је да овај закон ступи на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, да би се омогућила примена закона са 1. новембром 2014. године. Наиме, смањивање дефицита и враћање висине јавног дуга на одржив ниво представља приоритет државе. Неопходно је да свеобухватан сет мера фискалне консолидације које ће се применити и на приходној и на расходној страни буџета на свим нивоима опште државе утврђен ребалансом буџета почне да се примењује истог дана како би се отклонила неусклађеност рада органа и организација који те мере треба да спроведу.“ Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да је Народна скупштина у поступку доношења Закона разматрала и утврдила постојање нарочито оправданих разлога за његово ступање на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Што се тиче навода да одредбе оспореног Закона нису у сагласности са одредбама члана 18. Закона о привредним друштвима и појединим одредбама Закона о раду, Уставни суд указује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну усаглашеност закона.

У погледу оспоравања сагласности Закона са одредбама члана 2. став 2. Конвенције 98 МОР и тачке 5 Препоруке 113 уз Конвенцију 144 МОР, уз навођење да се укида право на колективно преговарање, Уставни суд је утврдио да ти разлози оспоравања не могу да се доведу у непосредну уставноправну везу са садржином одредаба потврђених међународних уговора на чије повреде се иницијатори позивају, а којима се уређују мешање које има за циљ стварање организација радника којима господаре послодавци (члана 2. став 2. Конвенције 98 МОР) и циљеви консултација и сарадње између државних органа и послодавачких и радничких организација (тачка 5 Препоруке 113). Поводом позивања иницијатора на повреду одредаба чл. 6, 7. и 8. Конвенције 154 МОР, Уставни суд указује да Република Србија није потврдила ту конвенцију, па како она није део правног поретка Републике Србије, Уставни суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да цени сагласност одредаба оспореног Закона са наведеном конвенцијом. Уставни суд је, такође, утврдио да наводи једног од иницијатора да је, супротно одредби члана 6. Ревидиране европске социјалне повеље, чланом 4. оспореног Закона фактички укинута право на колективно преговарање и уговарање зарада, не могу да се доведу у непосредну уставноправну везу са садржином одредбе члана 6. наведене Повеље. Ово стога што је чланом 4. оспореног Закона прописано да су ништаве одредбе општег или појединачног акта којима се за време примене овог закона повећавају основице, коефицијенти и други елементи, односно уводе нови елементи, на основу којих се повећава износ плата и другог сталног примања (што је логична

последица прописаног умањења основица и циља који се тиме жели постићи), док се чланом 6. Повеље уређују обавезе страна уговорница ради обезбеђивања ефективног остваривања права на колективно преговарање. Наводе иницијатора којима се оспорава усаглашеност члана 5. Закона са одредбама члана 4. Ревидиране европске социјалне повеље Уставни суд није посебно ценио, будући да је право на правичну накнаду за рад зајемчено и одредбом члана 60. став 4. Устава, коју је Суд посебно разматрао у овој одлуци.

Коначно, поводом захтева иницијатора да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави примену оспореног Закона, Суд указује да, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, може, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност или законитост оцењује, али не и да обустави примену оспорених аката.

V

Полазећи од претходно детаљно извршене анализе оспореног Закона са становишта свих битних навода иницијатора, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“, број 116/14), па је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 1. изреке.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредаба чл. 4. и 5 Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава је одбацио, решавајући као у тачки 2. изреке, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.



ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Весна Илић Прелић, с.р.

За тачност отправка: 