



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУз-80/2014
08.07. 2016. године
Београд

Уставни суд, у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, Катарина Манојловић Андрић, др Боса Ненадић, др Милан Марковић, др Драгиша Б. Слијепчевић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 21. априла 2016. године, донео је

ОДЛУКУ

Утврђује се да одредбе члана 73. ст. 2, 5. и 6. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11-др.закон, 101/11, 38/12-Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14-Одлука УС, 117/14 и 106/15) нису у сагласности са Уставом.

Образложење

I

Решењем Уставног суда број IУз-80/2014 од 9. јула 2015. године, поводом поднетих иницијатива, покренут је поступак за оцену уставности одредаба члана 73. ст. 2. и 5. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11-др.закон, 101/11, 38/12-Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14-Одлука УС и 117/14). Доносиоци наведеног решења, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

- да ли је овлашћење Државног већа тужилаца да прописује накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен или упућен у друго јавно тужилаштво, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију (члан 73. став 2. Закона), у сагласности, са једне стране, са одредбама члана 98. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, којима је утврђена законодавна надлежност Народне скупштине у домену уређивања односа из надлежности Републике Србије утврђене чланом 97. Устава и члана 123. тачка 3. Устава, којом су утврђена нормативна овлашћења Владе да доноси прописе у извршавању закона, а са друге стране, са одредбама чл. 164. и 165. Устава, којима је опредељен уставни положај и утврђена надлежност Државног већа тужилаца;

- да ли се утврђивањем права на накнаду за одвојен живот само одређеним категоријама јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из оспореног члана 73. став 5. Закона, нарушава уставни принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и начело забране дискриминације, утврђено

ставом 3. истог члана Устава, односно да ли за овакво различито законско уређивање права за лица која се могу наћи у истој чињеничној и правној ситуацији постоји објективно и разумно оправдање.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15), наведено решење доставио Народној скупштини на одговор. Како Народна скупштина није доставила свој одговор на решење о поректању поступка и спорна уставноправна питања, ни након истека предвиђеног рока из достављеног решења, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

У циљу прикупљања података и обавештења од значаја за поступање Уставног суда у овом предмету, Уставни суд је, на основу члана 34. став 2. Закона о Уставном суду, затражио од Државног већа тужилаца да Суду достави податак на основу којих прописа се у јавним тужилаштвима одређују врсте накнада и других примања које остварују јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца за време обављања јавнотужилачке функције, односно прописују услови под којима ова лица остварују право на накнаду трошкова који настају у вези с њиховим радом у државном органу и друга примања, начин остваривања права и висина накнаде трошкова и других примања. У одговору Државног већа тужилаца А бр. 229/15 од 4. јуна 2015. године наводи се да се на носиоце јавнотужилачке функције, када се ради о остваривању права на накнаде и друга примања ових лица у обављању јавнотужилачке функције, примењују Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14), Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11-др.закон, 101/11, 38/12-Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14-Одлука УС и 117/14) и Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 98/07 и 84/14-пречишћени текст). У одговору је такође наведено да се Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 23/98, 11/09 и 15/12-споразум) примењивао на носиоце јавнотужилачке функције до 3. марта 2015. године, када је престао да важи. Поводом наведеног, Суд указује да је у међувремену закључен нови Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 25/15 и 50/15), којим су у погледу накнада трошкова запослених уређени само накнада трошкова погребних услуга (члан 40.) и накнада трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада (члан 45.).

II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о јавном тужилаштву је донела Народна скупштина на седници одржаној 22. децембра 2008. године. Овај закон је ступио на снагу даном конституисања Државног већа тужилаца, а почео је да се примењује од 1. јануара 2010. године, изузев одредаба од чл. 74. до 84. Закона, које су почеле да се примењују од дана конституисања Државног већа тужилаца. Законом о јавном тужилаштву уређени су организација и надлежност јавних тужилаштава, услови и поступак за избор и престанак функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, права и дужности јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, вредновање рада јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, напредовање и дисциплинска одговорност јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, обављање послова правосудне управе и тужилачке управе у јавним тужилаштвима, обезбеђивање средстава за рад јавних тужилаштава и друга питања од значаја за рад јавних

тужилаштава. Оспореним одредбама члана 73. ст. 2. и 5. Закона је прописано: да накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен, односно упућен у друго јавно тужилаштво, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију прописује Државно веће тужилаца, уз сагласност министарства надлежног за правосуђе (став 2.); да право на накнаду за одвојен живот имају јавни тужиоци, односно заменици јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима (став 5.). Одредбом члана 73. став 6. Закона, која је у правној и логичкој вези са оспореним ставом 5. овог члана Закона, прописано је да право на накнаду из става 5. овог члана утврђује Државно веће тужилаца.

III

За оцену уставности оспорених одредаба члана 73. ст. 2. и 5. Закона, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: 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 је правни поредак јединствен (члан 4. став 1. и члан 194. став 1.); да су пред Уставом и законом сви једнаки и 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. и 3.); да се јемчи право на рад, у складу са законом, да свако има право на поштовање достојанства своје личности, 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, да се нико тих права не може одрећи (члан 60. ст. 1. и 4.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области рада и организацију надлежност и рад републичких органа, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 8, 16. и 17.); да је Народна скупштина највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији (члан 98.); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7.); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3.); да се оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују законом (члан 157. став 1.); да је Државно веће тужилаца самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са законом (члан 164. став 1.); да Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, одлучује у поступку за престанак функције заменика јавних тужилаца, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом (члан 165.).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о јавном тужилаштву („Службени гласник Р“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11-др.закон, 101/11, 38/12-Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14-Одлука УС, 117/14 и 106/15), поред већ наведених одредаба члана 73. овог закона,

прописано је: да јавно тужилаштво Републике Србије чине Републичко јавно тужилаштво, апелациона јавна тужилаштва, виша јавна тужилаштва, основна јавна тужилаштва и јавна тужилаштва посебне надлежности (члан 13. став 1.); да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца остварују права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено (члан 50. став 4.); да заменик јавног тужиоца може бити трајно премештен у друго јавно тужилаштво истог степена, само уз своју писмену сагласност, да решење о премештају доноси Републички јавни тужилац, да у случају из члана 57. овог закона (ако јавно тужилаштво буде укинута, или ако буде смањен број заменика јавног тужиоца у јавном тужилаштву), заменик јавног тужиоца може бити премештен и без своје сагласности, на основу одлуке Државног већа тужилаца, да заменик јавног тужиоца наставља трајно да обавља функцију у јавном тужилаштву у које је премештен (члан 62.); да заменик јавног тужиоца може, уз своју писмену сагласност, бити упућен у друго јавно тужилаштво најдуже на једну годину, да на предлог јавног тужиоца посебне надлежности, заменик јавног тужиоца може, уз своју писмену сагласност, бити упућен у јавно тужилаштво посебне надлежности најдуже на четири године, да када се заменик јавног тужиоца упућује у тужилаштво вишег степена, мора испуњавати услове за избор за заменика јавног тужиоца тужилаштва у које се упућује, да изузетно, заменик јавног тужиоца може бити упућен и без своје сагласности у друго јавно тужилаштво истог или нижег степена, због недовољног броја заменика јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, да упућивање из става 3. овог члана може трајати најдуже једну годину, да решење о упућивању доноси Републички јавни тужилац (члан 63.); да заменик јавног тужиоца може бити упућен, ради обављања стручних послова, у Државно веће тужилаца, министарство надлежно за правосуђе, институцију надлежну за обуку у правосуђу и међународну организацију у области правосуђа, да се упућивање из става 1. овог члана врши на предлог руководиоца органа, односно институције или организације у коју се заменик јавног тужиоца упућује, по прибављеном мишљењу јавног тужиоца у коме заменик јавног тужиоца врши своју функцију, уз писмену сагласност заменика јавног тужиоца, да упућивање може трајати најдуже три године, да решење о упућивању доноси Државно веће тужилаца (члан 64.).

Чланом 13. Закона о Државном већу тужилаца („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15) прописано је да Државно веће тужилаца: утврђује листу кандидата за избор Републичког јавног тужиоца и јавних тужилаца коју доставља Влади; предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца; бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца; бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у вишем јавном тужилаштву; одлучује о престанку функције заменика јавних тужилаца; утврђује разлоге за разрешење јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; одређује јавно тужилаштво у којем ће јавни тужилац и заменици јавног тужиоца наставити да врше функцију заменика јавног тужиоца у случају укидања јавног тужилаштва; одлучује о удаљењу Републичког јавног тужиоца; одлучује по приговору на одлуку о удаљењу јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад јавних тужилаштава за текуће расходе и врши надзор над њиховим трошењем, у складу са законом; утврђује које су друге функције, послови или приватни интереси у супротности са достојанством и самосталношћу јавног тужилаштва; поставља вршиоца дужности Републичког јавног тужиоца; одлучује по приговору на одлуку Републичког јавног тужиоца о

томе када се сматра да није било избора јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; даје мишљење о изменама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај и поступање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, организацију јавног тужилаштва, као и других закона које јавна тужилаштва примењују; доноси Етички кодекс; води лични лист за сваког јавног тужиоца, заменика јавног тужиоца и запосленог у јавном тужилаштву; именује и разрешава Дисциплинског тужиоца и његове заменике и чланове Дисциплинске комисије и њихове заменике; доноси одлуке о правним лековима у дисциплинском поступку; доноси Правилник о мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца; доноси одлуку о правном леку против одлуке о вредновању рада јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца; одлучује о приговорима у поступку избора за чланове Државног већа из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца; обавља послове у вези са спровођењем Националне стратегије реформе правосуђа; утврђује садржину програма обуке за заменике јавних тужилаца који се први пут бирају на функцију и тужилачке помоћнике у складу са законом; предлаже програм обуке за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца који трајно обављају функцију; обавља и друге послове предвиђене законом.

IV

Полазећи од изложеног уставноправног оквира који је од значаја за разматрање спорних уставноправних питања у овом предмету, а посебно од одредаба члана 97. тачка 16. и члана 157. став 1. Устава, Уставни суд констатује да је Народна скупштина овлашћена да законом уреди оснивање, организацију и надлежност јавног тужилаштва. Сагласно наведеном, Скупштина је Законом о јавном тужилаштву уредила организацију и надлежност јавних тужилаштва, услове и поступак за избор и престанак функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, права и дужности јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, вредновање рада јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, напредовање и дисциплинску одговорност јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, обављање послова правосудне управе и тужилачке управе у јавним тужилаштвима, обезбеђивање средстава за рад јавних тужилаштва и друга питања од значаја за рад јавних тужилаштва. У оквиру наведених питања регулисаних овим законом, законодавац је уредио и одређена питања која се односе на материјални положај носилаца јавнотужилачке функције, а везана су за остваривање права из радног односа јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца. Тако су одредбама чл. 69. до 72. Закона уређена питања која се односе на начин одређивања основне плате јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, затим на платне групе у које су разврстани јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца и коефицијенте сваке платне групе, као и на право на увећање основне плате и право на накнаду за одвојен живот. Како је одредбом члана 50. став 4. Закона прописано да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца остварују права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено, Уставни суд указује да се на сва питања из домена остваривања права из радног односа ових лица која нису прописана Законом о јавном тужилаштву примењују прописи којима су уређена права из радног односа изабраних лица, из чега следи да је у области уређивања питања из радног односа јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Закон о јавном тужилаштву *lex specialis* у односу на прописе којима су ова питања уређена за изабрана лица у државним органима.

Међутим, како закон којим би на јединствен начин била уређена питања из радног односа изабраних лица није донет, то је неопходно најпре сагледати који су то све прописи од значаја за регулисање остваривања права из радног односа изабраних лица, односно оног сегмента у остваривању ових права који се односи на право на остваривање накнада и других примања ових лица.

С тим у вези, Уставни суд подсећа да су Законом о радним односима у државним органима из 1991. године („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98-др. закон, 49/99-др. закон, 34/01-др. закон, 39/02, 49/05-Одлука УС, 79/05-др.закон, 81/05-испр. др. закона, 83/05-испр. др. закона и 23/13-Одлука УС) била уређена права, обавезе и одговорности из радног односа свих запослених у државним органима, затим права, обавезе и одговорности изабраних и постављених лица, као и одређена права председника Републике у области радних односа. Овим законом су била уређена, између осталог и питања која су се односила на плате, накнаде и друга примања наведених лица. Након тога је Народна скупштина Републике Србије донела Закон о посебним правима и обавезама изабраних лица („Службени гласник РС“, број 44/98), који је ступио на снагу 16. децембра 1998. године, а чија примена је требало да отпочне 1. јануара 1999. године. Међутим, примена овог закона никада није отпочела, јер је Народна скупштина Републике Србије, у току трајања *vacatio legis* овог закона, донела посебан закон о његовом престанку важења. Потом је, 13. јуна 2001. године, донет Закон о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06-др. закон, 63/06-испр. др. закона, 116/08-др. закон, 92/11, 99/11-др. закон, 10/13, 55/13 и 99/14), којим је поново једним актом уређен начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања изабраних, постављених и именованих лица у државним органима, као и запослених у државним органима и организацијама, у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе и у јавним службама. У погледу одређивања накнада и других примања ових лица, одредбом члана 11. став 1. овог закона прописано је да изабрано, именовано и постављено лице и запослени у државним органима и организацијама, органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе и у јавним службама имају право на накнаду плате и друга примања у висини утврђеној актом Владе, ако посебним законом није друкчије уређено. Из наведеног следи да је законодавац препустио Влади да својим актом утврди висине накнада и других примања лица одређених овим законом, али је предвидео и могућност уређења ових питања на другачији начин од предвиђеног, и то само на основу посебног закона. Међутим, даном почетка примене Закона о јавном тужилаштву, тј. од 1. јануара 2010. године, престају да важе одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама, у делу који се односи на начин утврђивања плата, додатака и накнада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (члан 139.). Суд даље констатује да су 2005. године донета два закона (Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05-испр, 83/05-испр, 64/07, 67/07-испр, 116/08, 104/09 и 99/14) и Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06-испр, 115/06-испр, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14)), којима су на целовит начин уређена питања која се односе на права, обавезе и одговорности државних службеника у Републици Србији, као и питања која се односе на плате, накнаде и друга примања ових лица. Ступањем на снагу Закона о државним службеницима, тј. 1. јула 2006. године, престао је да се на радне односе у државним органима примењује Закон о радним односима у државним органима, док се сходна примена тог закона продужила у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона, који је донет 3. марта 2016.

године, али чија примена отпочиње тек 1. децембра 2016. године. Закон о платама државних службеника и намештеника, којим су уређена питања која се односе на плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника, такође је ступио на снагу 1. јула 2006. године. Овим законом је дато овлашћење Влади да донесе уредбу којом ће одредити услове за остваривање права на накнаду трошкова који су прописани Законом, њихову висину и начин остваривања (члан 37. став 2. Закона).

Сагласно наведеном, Влада је на основу овлашћења из члана 11. став 1. Закон о платама у државним органима и јавним службама и члана 37. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника, на седници одржаној 20. септембра 2007. године, донела две посебне уредбе којима је уредила услове, висину и начин остваривања права на накнаде и друга примања изабраних и постављених лица са једне стране и накнада трошкова и отпремнина државних службеника и намештеника са друге стране, при чему Уставни суд истиче да су ова питања до тада такође била уређена јединственим подзаконским актом, тј. Уредбом Владе о накнадама и другим примањима запослених у државним органима и изабраних, односно постављених лица („Службени гласник РС“, број 95/05-пречишћен текст), која је престала да важи 29. септембра 2007. године, на основу члана 54. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 98/07-пречишћен текст, 84/14 и 84/15).

Уредбом о накнадама и другим примањима изабраних и постављених лица у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 44/08-пречишћен текст и 78/12) уређени су услови под којима ова лица остварују право на накнаду трошкова који настају у вези са њиховим радом у државном органу и друга примања, начин остваривања права и висина накнаде трошкова и других примања. Одредбама ове уредбе су одређени услови под којима ова лица остварују: право на додатак за приправност (члан 2. Уредбе), (које је признато само судијама, јавним тужиоцима, заменицима јавних тужилаца и судијама прекршајних судова); право на накнаду трошкова смештаја (члан 3. Уредбе) и право на разлику зараде (члан 4. Уредбе). У погледу права на накнаду других трошкова, попут трошкова превоза за долазак на рад и за одлазак са рада, службеног путовања у земљи, службеног путовања и селидбе у иностранство, рада и боравка на терену, привременог или трајног премештаја у друго место рада, као и право на отпремнину при одласку у пензију, Уставни суд констатује да та права нису уређена овом уредбом, већ се на њих сходно примењују одредбе наведених уредби Владе којима су уређене накнаде трошкова и отпремнина државних службеника и намештеника, с тим што се на изабрана и постављена лица у државним органима не односе одредбе којима су утврђени посебни случајеви у којима државни службеник или намештеник нема право на накнаду трошкова за одвојен живот. Право на додатак на плату за минули рад, прековремени рад, рад у дане празника и рад ноћу, изабрана и постављена лица остварују сходном применом одредаба општих прописа о раду.

Како накнада за одвојени живот представља посебну врсту накнаде трошкова поводом привременог или трајног премештаја у друго радно место државног службеника или намештеника (у ове накнаде, поред наведених трошкова за одвојен живот, спадају још и трошкови селидбе и трошкови посете породици), то се на остваривање права накнаде трошкова за одвојени живот изабраних и постављених лица у државним органима сходно примењују одредбе наведене Уредбе из 2007. године, осим одредбе члан 48. став 3. Уредбе, којом су утврђени посебни случајеви у којима државни службеник нема право на накнаду трошкова за одвојен живот. Сагласно наведеном, у погледу остваривања права на накнаду

трошкова за одвојени живот за изабрана и постављена лица у државним органима сходно се примењују три одредбе ове уредбе, и то члан 48. ст. 1. и 2. Уредбе, којима су утврђени услови под којима државни службеник остварује право на накнаду ових трошкова у случају привременог и трајног премештаја и члан 49. Уредбе, којим је одређена висина ове накнаде. У погледу прописаних услова за остваривање овог права предвиђено је да се накнада за одвојени живот од породице накнађује у случају да је државни службеник „привремено премештен у друго место рада, које је више од 50 км удаљено како од места његовог пребивалишта тако и од претходног места рада и да живи одвојено од породице, као и да се ови трошкови накнађују док привремени премештај траје. Када се ради о трајном премештају државног службеника и намештеника то право има лице које је премештено у друго место рада, које је више од 50 км удаљено како од места његовог пребивалишта тако и од претходног места рада и који нема решено стамбено питање у новом месту рада, и то најдуже годину дана од дана трајног премештаја. Што се тиче висине ове накнаде, чланом 49. Уредбе је прописано да се накнада исплађује месечно и да износи 75% просечене месечне зараде по запосленом у Републици Србији, према последњем коначном објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан исплате.

У току поступка нормативне контроле у овом уставносудском предмету, Народна скупштина је донела и Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 18/16), који је ступио на снагу 9. марта 2016. године, али чија примена је одложена од 1. јануара 2017. године, односно 1. јануара 2018. године. Одредбом члана 32. став 1. овог закона је прописано да запослени има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак са рада (накнада за превоз), за време које је провео на службеном путу у земљи и иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену, за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, ако остваривање наведених права није обезбеђено на другачији начин, док је одредбом члана 34. истог закона прописано да се услови и начин остваривања ових права, висина накнаде, као и право на друге накнаде које произлазе из специфичности радноправног положаја запосленог и друга примања уређују у складу са посебним законом. Из наведеног следи да су питања која се односе на права запосленог у јавном сектору на накнаду материјалних трошкова одређена као *materia legis*, односно да ће се уређивати у складу са посебним законом. И коначно, увидом и у упоредну праксу, Уставни суд налази да преовлађује решење према коме се питања која се односе на права на накнаде и друга примања носилаца јавнотужилачке функције уређују законом.

V

Поводом регулисања права на накнаде и остала примања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Уставни суд указује да су Законом о јавном тужилаштву уређена питања која се односе на одређивање плате јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, док овим законом нису посебно уређене накнаде трошкова и остала примања која носиоци јавнотужилачке функције остварују за време обављања функције. С обзиром на то да ова питања нису посебно уређена Законом о јавном тужилаштву, из одредбе члана 50. став 4. Закона произлази да се на ова права носилаца јавнотужилачке функције примењују прописи који уређују права из радног односа изабраних лица, тј. у конкретном случају ради се о

наведеним уредбама Владе којима су уређена питања која се односе на услове, начин остваривања и висину накнада и других примања изабраних и постављених лица у државним органима и државних службеника и намештеника, што, између осталог, следи и из достављеног одговора Државног већа тужилаца А бр. 229/15 од 4. јуна 2015. године.

Наиме, Законом о јавном тужилаштву је, у домену одређивања материјалног положаја јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, само прописан начин одређивања основне плате, одређене су платне групе и коефицијенти сваке платне групе, као и основне плате заменика јавних тужилаца у случају њиховог премештаја или упућивања у друго јавно тужилаштво, министарство, установу или међународну организацију и разлози за увећање основне плате јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. Међутим, у оквиру регулисања наведених питања, у оспореном члану 73. Закона који се налази под рубромом „Плата у случају премештаја, односно упућивања и увећање основне плате“, законодавац у ставу 2. овог члана Закона даје овлашћење Државном већу тужилаца да, уз сагласност министра надлежног за правосуђе, пропише накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен или упућен у друго јавно тужилаштво, министарство, институцију или међународну организацију. При томе, Уставни суд истиче да оспореним Законом нису утврђене накнаде и друга примања која јавни тужилац и заменик јавног тужиоца имају право да остварују на основу обављања јавнотужилачке функције, тј. у тзв. редовним ситуацијама, нити ко је надлежан за њихово прописивање, да би оспореним чланом 73. став 2. Закона законодавац дао овлашћење Државном већу тужилаца да заменицима јавних тужилаца у случају премештаја или упућивања (и то само тада) пропише накнаде и остала примања, а да се при томе не зна које су то накнаде, под којим условима се одређују, колика им је висина, нити на који начин се остварује право на наведене накнаде.

Поводом наведеног овлашћења Државног већа тужилаца, а имајући у виду Уставом утврђену надлежност овог органа, која се превасходно односи на поступак избора и престанка функције заменика јавних тужилаца, Уставни суд је оценио да законодавац није могао да овласти Државно веће тужилаца да својим актом „изворно“, тј. непосредно уређује накнаде и друга примања носилаца јавнотужилачке функције, имајући у виду да овим законом, а ни другим законом, нису на посебан начин уређена питања која се односе на накнаде и друга примања носилаца јавнотужилачке функције. Наиме, у конкретном случају Уставни суд констатује да не постоји уставноправноправни оквира за давање оваквог овлашћења Државном већу тужилаца, имајући у виду да Закон о државном тужилаштву не садржи одредбе којима су утврђене врсте накнада (изузев накнаде за одвојен живот из оспорене одредбе члана 73. став 5. Закона), нити су прописани услови, начин и поступак за остваривање права на накнаде и друга примања носилаца јавнотужилачке функције, као и да је Законом о државном већу тужилаца, полазећи управо од Уставом утврђене надлежности Државног већа тужилаца (чл. 164. и 165. Устава), овом органу у домену доношења општих правних акта изричито дато овлашћење само за доношење Правилника о мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, а не и других општих аката.

При томе, Уставни суд истиче да из Уставом утврђене надлежности Државног већа тужилаца из члана 165. Устава, којим је утврђено да Државно веће тужилаца, поред таксативно набројаних овлашћења која се односе на избор и престанак функције заменика јавних тужилаца, врши „и друге послове одређене

законом“, не може бити правни основ за утврђивање надлежности Државног већа тужилаца из члана 73. став 2. Закона, јер природи Државног већа тужилаца није својствено изворно уређивање одређених односа, осим ближег уређивања питања која се односе на остваривање његове примарне функције утврђене Уставом и законом (попут прописивања мерила за вредновање рада носилаца јавнотужилачке функције), у коју, по оцени Суда, свакако не спада наведено нормативно овлашћење за прописивање накнада и других примања носилаца јавнотужилачке функције. Коначно, како питање накнада и других примања носилаца јавнотужилачке функције Законом није уопште уређено, то се Законом не може делегирати законодавно овлашћење Народне скупштине, тј. у конкретном случају не може се Државном већу тужилаца дати овлашћење да самостално, изворно уреди поједина питања из ове области.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да овлашћење Државног већа тужилаца из оспореног члана 73. став 2. Закона, да прописује накнаде и остала примања заменика јавног тужиоца који је премештен или упућен у друго јавно тужилаштво, министарство надлежно за правосуђе, установу или међународну организацију није у сагласности са одредбама члана 98. и 99. став 1. тачка 7. Устава, којима је утврђена законодавна надлежност Народне скупштине у домену уређивања односа из надлежности Републике Србије утврђене чланом 97. Устава и чл. 164. и 165. Устава, којима је опредељен уставни положај и утврђена надлежност Државног већа тужилаца.

VI

У погледу оспореног члана 73. став 5. Закона, Уставни суд најпре указује да је члан 73. Закона допуњен одредбама ст. 5. и 6. Закона на основу измена и допуна овог закона, које су извршене у новембру 2013. године, сагласно Закону о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/13). Овим одредбама Закона је прописано да право на накнаду за одвојен живот имају јавни тужиоци, односно заменици јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима и да право на накнаду из става 5. овог члана утврђује Државно веће тужилаца. Уставни суд даље констатује да су наведеним допунама члана 73. Закона из 2013. године по први пут у овом закону уређена одређена питања која се односе на остваривање права на једну конкретну накнаду јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца у току вршења јавнотужилачке функције, тј. накнаду за одвојен живот, имајући у виду да накнаде и друга примања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца нису била предмет уређења овог закона. Оспореном одредбом члана 73. став 5. Закона нису одређени услови за остваривање права на накнаду за одвојен живот, већ је само одређен круг субјеката који то право могу остварити, при чему су из овог круга лица искључени носиоци јавнотужилачке функције на нивоу основних и виших тужилаштава.

Поводом наведеног, Уставни суд је најпре пошао од одредбе члана 50. став 4. Закона о јавном тужилаштву којом је прописано да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца остварују права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није друкчије одређено. Из наведеног следи да поједина питања из радног односа ових лица управо могу бити на другачији, тј. посебан начин уређена оспореним Законом. У погледу овог законског решења Уставни суд констатује да оспореним одредбама члана 73. ст. 5. и 6. Закона нису одређени неки посебни, тј. другачији услови за

стицање овог права од услова који су прописани Уредбом Владе, а односе се на удаљеност новог радног места у односу на место пребивалишта и претходно радно место јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, његову одвојеност од породице и нерешено стамбено питање, већ је као једини услов за стицање овог права одређена врста тужилаштва у коме своју функцију обавља јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца. Наиме, оспореном одредбом Закона ово право је дато само јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима, из чега би следило да право на накнаду за одвојен живот немају јавни тужиоци и њихови заменици у основним и вишим тужилаштвима.

Како се накнада трошкова за одвојени живот првенствено везује за промену места рада, то је Уставни суд имао у виду и одредбе чл. 62. до 64. Закона о јавном тужилаштву којима су уређена питања која се односе на премештај и упућивање заменика јавног тужиоца у друго тужилаштво, односно на упућивање у други државни орган, институцију надлежну за обуку у правосућу или међународну организацију. Из наведених одредаба Закона следи да премештај представља трајну промену места рада, из једног у друго јавно тужилаштво истог степена, док упућивање представља привремену промену места рада (по правилу најдуже на једну годину, односно на четири године приликом упућивања у јавно тужилаштво посебне намене) у јавна тужилаштва истог, вишег или нижег степена. Правило за спровођење премештаја или упућивања заменика јавног тужиоца у друго тужилаштво јесте да се увек тражи писмена сагласност лица које се премешта или упућује, односно оно се, по правилу, врши уз пристанак заменика јавног тужиоца. Међутим, постоје изузеци од овог правила, када се премештај или упућивање заменика јавног тужиоца у друго тужилаштво могу одредити и без њихове сагласности. Најпре, то је случај када се заменик јавног тужиоца из укинутог јавног тужилаштва премешта у неко друго јавно тужилаштво на основу одлуке Државног већа тужилаца, а други је када се заменик јавног тужиоца упутује у друго јавно тужилаштво истог или нижег степена, због недовољног броја заменика јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву (најдуже на годину дана и на основу решења Републичког јавног тужиоца). За разлику од наведеног, упућивање заменика јавних тужилаца у друге државне органе, институције надлежне за обуку у правосућу или међународну организацију се врши само уз писмену сагласност лица које се упућује у наведене институције, и то најдуже на три године и на основу решења Државног већа тужилаца. Из свега наведеног, следи да законодавац приликом одређивања услова и начина на који се врши премештај или упућивање заменика јавних тужилаца није правио разлику према врсти тужилаштва у којој заменик јавног тужиоца врши своју функцију, односно сви прописани услови и начин вршења премештаја или упућивања једнаки су за све заменике јавних тужилаца.

При томе, Уставни суд указује и на то да из наведених одредаба чл. 62. до 64. Закона следи да само заменици јавних тужилаца могу бити премештени или упућени из једног тужилаштва у друго, односно упућени у други државни орган, институцију за обуку у правосућу или међународну организацију, док се на јавног тужиоца наведени правни институти не могу применити, с обзиром на његов Уставом утврђен и Законом прописан положај државног органа са монократским уређењем, јер функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац (члан 159. став 1. Устава и члан 4. Закона о јавном тужилаштву). Међутим, како се накнада за одвојен живот, сагласно наведеним уредбама Владе, признаје само у случају трајног или привременог премештаја неког лица у друго место рада, под условима прописаним овим актима, као и да Законом о јавном тужилаштву нису уређене ситуације у

којима јавни тужилац може променити своје место рада тако да буде одвојен од своје породице, Уставни суд указује да оспорена одредба члана 73. став 5, Закона, у делу којим се право на одвојен живот признаје и јавним тужиоцима у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима, не испуњава стандарде квалитета правне норме, јер није у довољној мери прецизна, јасна и предвидива.

Поводом разлога за оспоравање одредбе члана 73. став 5. Закона у односу на принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава, Уставни суд најпре констатује да неједнако поступање (дискриминација), у најширем смислу речи, представља другачије третирање лица у истим или сличним правним ситуацијама без објективног и разумног оправдања, при чему непостојање објективног и разумног оправдања значи да разликовање у питању не тежи легитимном циљу или да не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијој се реализацији тежи.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да је у овом случају неопходно утврдити да ли се оспореном одредбом члана 73. став 5. Закона успоставља другачији третман према носиоцима јавнотужилачке функције у основним и вишим тужилаштвима у односу на јавне тужиоце и заменике јавних тужиоца у осталим тужилаштвима, тј. Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима у истој правној ситуацији и ако такав третман постоји, да ли за његово прописивање постоји објективно и разумно оправдање или не.

Поводом успостављања другачијег правног третмана, Уставни суд је констатовао да се оспорено решење из члана 73. став 5. Закона односи само на јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца у Републичком јавном тужилаштву, јавним тужилаштвима посебне надлежности и апелационим јавним тужилаштвима, при чему законодавац не наводи никакве разлоге за различито поступање приликом одређивања круга субјеката којима се признаје право на одвојен живот. Значи, од тренутка ступања на снагу ове законске одредбе (21. новембра 2013. године, према члану 10. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/13)), успоставља се другачији третман према једном броју носилаца јавнотужилачке функције у погледу остваривања права на накнаду за одвојен живот, на тај начин што се прави селекција и ово право признаје само носиоцима јавнотужилачке функције у одређеним тужилаштвима побројаним у оспореном члану 73. став 5. Закона, а више се то право не признаје јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца у основним и вишим јавним тужилаштвима.

Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да у истој правној ситуацији постоји неједнако поступање (различит третман) према носиоцима јавнотужилачке функције у погледу остваривања права на накнаду за одвојен живот.

Међутим, као што је већ истакнуто, разлике у погледу уживања неког права утврђеног законом унутар једне групе лица у истој или сличној правној ситуацији не представљају неједнако поступање уколико за то разликовање постоји објективно и разумно оправдање. Да би се утврдило да ли је за прописивање неједнаког поступања у случају предвиђеном одредбом члана 73. став 5. оспореног Закона постојало објективно и разумно оправдање, Уставни суд је најпре пошао од констатације да постојање објективног и разумног оправдања за успостављање различитог поступања мора да проилази из природе ствари и да буде у функцији постизања одређеног легитимног циља, те да у конкретној ситуацији постоји

разуман однос пропорционалности између ограничења права и циља чијој се реализацији тежи. Полазећи од наведеног, Уставни суд истиче да се сврха института накнаде трошкова за одвојен живот од породице огледа у својеврсној компензацији трошкова који настају услед премештаја носиоца јавнотужилачке функције у друго место рада и који због тога живи одвојено од породице и нема решено стамбено питање у новом месту рада како би могао живети са својом породицом. Како се Законом о јавном тужилаштву не прави разлика између носилаца јавнотужилачке функције у регулисању њиховог премештаја, односно упућивања сагласно одредбама чл. 62. до 64. Закона о јавном тужилаштву у друго место рада, то Уставни суд налази да врста јавног тужилаштва у коме ова лица врше своју функцију не може бити легитимни основ за различито поступање у остваривању овог права из радног односа. Уз то, за ускраћивање овог права одређеној категорији носилаца јавнотужилачке функције, и то само из разлога што своју функцију обављају у основним, односно вишим тужилаштвима, по оцени Суда, не постоји ни разумно и објективно оправдање, јер се различито прописује право на накнаду за одвојен живот само према врсти тужилаштва у коме носиоци јавнотужилачке функције обављају своју функцију. Уставни суд налази да се на прописан начин уводи неједнакост и између носилаца јавнотужилачке функције, односно да се унутар исте скупине тужилачке струке праве разлике у остваривању једног истог права по основу рада, противно уставном јемству о једнакости свих пред законом.

Уставни суд још једном подсећа на свој став исказан у већем броју одлука – да уставни принцип једнакости пред законом значи да је законодавац дужан да ствара право које ће бити једнако за све, јер је неједнако право за поједина лица или групе лица противуствано, тј. да не може бити неједнаког тамо где недостаје основно чињенично разликовање, разуман основ или објективно оправдање. Дакле, Уставни суд је становишта да одредбе члана 21. Устава не гарантују апсолутну једнакост, али јемче међусобну једнакост оним лицима која се налазе у истој правној ситуацији утврђеној Уставом, односно прописаној законом, а што је случај са свим носиоцима јавнотужилачке функције који буду упућени, односно премештени сагласно одредбама чл. 62. до 64. Закона (вид. Решење Уставног суда IУз-263/2009 од 18. марта 2010. године). При заузимању наведеног става, Уставни суд је имао у виду и праксу Европског суда за људска права, према којој се „уживање права и слобода предвиђених Конвенцијом крши онда када државе уговорнице различито третирају лица која се нађу у аналогним ситуацијама, а да при томе не наведу објективна и разумна оправдања“, односно „да без објективног и разумног оправдања не третирају различито људе који се налазе у битно различитим ситуацијама“ (вид. пресуду у предмету *Tilmenos против Грчке*, од 6. априла 2000. године, тачка 44.), те да „појам дискриминације у оквиру значења члана 14. Конвенције обухвата уопштено речено случајеве где нека лица или групе, без одговарајућег оправдања, имају мање повољан третман него друга лица или групе, мада Конвенција не тражи повољнији третман“ (вид. пресуду у предмету *Abdulazis, Kabales i Balkandali против Велике Британије*, од 24. априла 1985. године, тачка 82. став 2.).

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је утврдио да се прописивањем права на накнаду за одвојен живот само одређеним категоријама јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из оспореног члана 73. став 5. Закона, нарушава уставни принцип једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и начело забране дискриминације утврђено ставом 3. истог члана Устава, односно да за овакво различито законско уређивање права за лица која се

могу наћи у истој правној и чињеничној ситуацији не постоји објективно и разумно оправдање.

Како је Уставни суд у току поступка оцењивања уставности одредбе члана 73. став 5. Закона утврдио да је став 6. истог члана Закона у логичкој и правној вези са наведеном оспореном одредбом, јер је њоме прописана надлежност Државног већа тужилаца да утврђује право на накнаду из става 5. овог члана, и да као такво решење не може самостално опстати у правном поретку, то је Уставни суд, полазећи од члана 53. став 3. и члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, оценио да ни одредба става 6. члана 73. Закона о јавном тужилаштву није у сагласности са Уставом.

У погледу захтева подносилаца иницијатива да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави од примене оспорене одредбе члана 73. ст. 2. и 5. Закона, Уставни суд указује да није надлежан да поступа по овом захтеву, имајући у виду да Суд може, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, обуставити извршење појединачних аката или радњи које су предузете на основу оспорених одредаба Закона о јавном тужилаштву, а не и обуставити њихову примену.

VII

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредабе члана 73. ст. 2, 5. и 6. Закона о јавном тужилаштву, наведеног у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Весна Илић Прелић, с.р.



За тачност отправка: