



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
(назив и седиште пошиљача)
УСТАВНИ СУД

Број.....**Уз-244/2015**.....

Предмет пошиљке

R 24811

04 OCT 2016

ЛИЧНА ДОСТАВА



Прималац **Зоран Савић, Синдикат
запослених у здравству и
социјалној заштити Србије**

Дечанска 14

11000 Београд



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУз-244/2015
4.10. 2016. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, 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 30. јуна 2016. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/15) нису у сагласности са Уставом.
2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 1. став 2, члана 5. тачка 2) и чл. 7, 13. и 21. Закона из тачке 1.
3. Ставља се ван снаге Решење Уставног суда IУз-244/2015 од 8. октобра 2015. године („Службени гласник РС“, број 85/15).

Образложење

I

Уставном суду поднет је заједнички предлог овлашћених предлагача и већи број иницијатива којима су оспорене одредбе члана 1. став 2, члана 5. тачка 2) и чл. 7, 13, 20. и 21. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/15).

У предлогу и иницијативама се наводи да је одредбом члана 20. став 1. Закона прописано да сваком запосленом у јавном сектору престаје радни однос моментом стицања услова (радни стаж и године живота) за старосну пензију, што фактички значи да је на предвиђени начин укинута право избора жена на одлазак у старосну пензију из Закона о пензијском и инвалидском осигурању (члан 19а), односно да је овим настала обавеза да жене, и то само жене запослене у јавном сектору, иду у пензију раније него мушкарци. По мишљењу предлагача, то члан 20. овог закона чини супротним члану 21. Устава, којим је забрањена дискриминација по било ком основу, јер погађа само жене запослене у јавном сектору и тиме представља дискриминацију жена. Предлагачи и иницијатори, такође, сматрају да се оспореним чланом 20. Закона, без оправданог разлога, у неједнак положај по питању остваривања Уставом гарантованог права на рад стављају жене које раде у јавном сектору у односу на

жене запослене ван јавног сектора. Поред оспоравања члана 20. Закона, што је заједничко поднетом предлогу и свим иницијативама, појединим иницијативама се оспоравају и друге одредбе овог закона. Тако се у једној од поднетих иницијатива истиче да је одредбом члана 1. став 2. Закона извршена дискриминација дела запослених у јавном сектору, јер је овом оспореном одредбом Закона одређен део јавног сектора на који се оспорени Закон неће примењивати, тако да је на овај начин прекршен уставни принцип једнакости грађана пред Уставом и законом, утврђен чланом 21. став 1. Устава. У погледу оспоравања дела одредбе члана 5. тачка 2) Закона, у једној од поднетих иницијатива се наводи да ова оспорена одредба Закона у делу који се односи на начин утврђивања максималног броја запослених у службама Заштитника грађана није у сагласности са одредбом члана 138. став 1. Устава, којом је овај орган дефинисан као независан државни орган, а принцип независности је, према схватању иницијатора, оспореном одредбом Закона доведен у питање, јер о максималном броју запослених у службама овог органа не одлучује орган самостално, већ радно тело Народне скупштине, тј. Одбор за административно-буџетска питања. Из истих разлога, подносилац иницијативе оспорава одредбу члана 5. тачка 2) Закона у погледу истоврсног начина одређивања максималног броја запослених у службама Државне ревизорске институције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности.

Једном од поднетих иницијатива оспорене су и одредбе чл. 7, 13. и 21. Закона. Подносилац иницијативе сматра да одредбе члана 7. Закона не садрже никакве мерљиве и проверљиве критеријуме (бројчане, бодовне, процентуалне и сл.) за одређивање смањења броја запослених у јавном сектору, док у погледу оспоравања одредаба члана 13. Закона подносилац иницијативе сматра да је овај члан Закона супротан члану 21. Устава, јер рационализацију у јавном сектору путем установљивања престанка радног односа лицима која испуне услов за старосну пензију (члан 20. став 1. Закона) не везује за претходно доношење акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, имајући у виду да рационализација мора да проистекне из наведене систематизације радних места, као претходно донетог планског акта. Разлоге оспоравања члана 21. Закона којим је прописан престанак радног односа уз исплату новчане накнаде, подносилац иницијативе такође везује за решења из оспореног члана 20. Закона, тј. упоређивањем наведених законских решења подносилац иницијативе наводи разлике (принцип обавезности, односно добровољности, различите висине отпремнина и сл.), које, по његовом схватању, доводе у различит положај запослене у јавном сектору у погледу престанка радног односа у поступку рационализације овог сектора.

Подносиоци заједничког предлога и преовлађујући број подносилаца иницијатива су затражили од Уставног суда да, до доношења коначне одлуке у овом уставносудском предмету, обустави од извршења појединачне акте и радње донете на основу оспорених одредаба члана 20. Закона.

Испитујући оправданост наведених захтева, Уставни суд је „имајући у виду спорна уставноправна питања, те чињеницу да почетак примене одредаба члана 20. Закона има за последицу утврђивање престанка радног односа лицима која испуњавају услове предвиђене овим одредбама, а у контексту осталих одредаба Закона и измене општих аката којима се уређује систематизација радних места и број запослених у сваком субјекту на који се Закон примењује, у смислу укидања појединих радних места или смањења броја

запослених“, оценио да ове околности представљају неотклоњиве штетне последице за лица на која би се одредбе примениле. Стога је Суд, на својој седници одржаној 8. октобра 2015. године, донео Решење ГУз-244/2015, којим је, сагласно одредби члана 56. 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), до доношења коначне одлуке у овом уставносудском предмету, обуставио извршење појединачних аката или радњи предузетих на основу одредаба члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Наведено решење је објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 85/15 од 9. октобра 2015. године.

Након тога, Уставни суд је, 14. октобра 2015. године, заједнички предлог и поднете иницијативе доставио Народној скупштини на одговор, у року од 30 дана од дана пријема, сагласно одредбама члана 33. и члана 107. став 1. Закона о Уставном суду. Како Народна скупштина није доставила одговор Уставном суду, Суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/15) уређује се начин одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, као и обим и рокови смањења броја запослених (рационализација) до достизања утврђеног максималног броја запослених. Овај закон је ступио на снагу 12. августа 2015. године, при чему је чланом 35. став 2. Закона одређено да оспорене одредбе члана 20. Закона почињу да се примењују у року од 60 дана од дана његовог ступања на снагу, што значи почев од 12. октобра 2015. године. Примена овог закона је орочена до 31. децембра 2018. године.

Одредбама члана 20. Закона, које су предмет оспоравања како заједничког предлога тако и свих поднетих иницијатива, прописано је: да запосленом у јавном сектору за време примене овог закона престаје радни однос када наврши године живота и стаж осигурања који су прописани законом за одлазак у старосну пензију (став 1.); да запослени из става 1. овог члана остварује право на отпремнину у складу са прописима којима се уређује његов радно-правни статус (став 2.); да изузетно од става 1. овог члана, радни однос запосленог у јавном сектору из става 1. овог члана не престаје ако се послодавац и запослени споразумеју о наставку радног односа и дужини његовог трајања, у циљу обезбеђивања стручног и континуираног обављања неопходних функција организационог облика (став 3.); да се споразумом из става 3. овог члана може утврдити наставак радног односа запосленог најдуже до навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања (став 4.); да споразум из става 3. овог члана замењује одредбе уговора о раду, односно решење о заснивању радног односа у делу којим се уређује врста и дужина трајања радног односа (став 5.); да послодавац може, у циљу утврђивања испуњености услова за престанак радног односа из става 1. овог члана, прибављати податке из службене евиденције Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (став 6.); да изузетно од ст. 1-5. овог члана, запосленом коме је навршење радног века и наставак радног односа након навршења радног века уређен посебним законом, радни однос престаје у складу са посебним законом (став 7.); да се одредба става 7. овог члана не примењује на државне службенике (став 8.).

Преосталим оспореним одредбама Закона прописано је: да јавни сектор, у смислу овог закона, јесте јавни сектор који је дефинисан прописом о буџетском систему, осим јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, организационих облика у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором (члан 1. став 2.); да се, изузетно од члана 4. став 1. овог закона, максималан број запослених у службама Народне скупштине, Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности, Фискалног савета, Регулаторног тела за електронске медије и Агенције за енергетику Републике Србије - утврђује одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања, на предлог тих органа (члан 5. тачка 2)); да су органи надлежни за достављање образложених предлога о максималном броју запослених у складу са овим законом дужни да своје предлоге из члана 4. став 4. овог закона заснују нарочито на анализи: законодавног и стратешког оквира који је утврђен за деловање одређене јавне службе, односно области јавне политике у делокругу органа; функција, унутрашњег уређења, података о кадровским и финансијским ресурсима организационих облика у делокругу органа; мрежа установа у делокругу органа и задовољења потреба корисника јавних услуга, као и обавези запошљавања особа са инвалидитетом у складу са прописима који уређују област професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом, односно обавези вођења рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању језика који се говори на подручју државног органа, јавне службе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе; да су, у периоду спровођења рационализације, на основу анализа из става 1. овог члана, органи надлежни за достављање образложених предлога о максималном броју запослених у складу са овим законом, дужни да предложе и спроведу мере које нарочито подразумевају смањење броја запослених кроз – 1) укидање или обједињавање појединих послова који нису обухваћени неопходним функцијама организационих облика који обављају послове из делокруга органа, 2) смањивање величине и промену структуре организационих јединица у циљу успостављања ефикасније управљачке структуре и смањења трошкова, 3) планирање увођења информационо-комуникационих технологија у одређене административне послове, 4) обавезно успостављање односа између стручног и административно-техничког и помоћног особља у складу са прописаним мерилима, као и прилагођавање тих мерила у циљу усклађивања са међународним стандардима у одређеној области, 5) обједињавање заједничких административно-техничких и логистичких послова за више организационих облика (заједничко техничко одржавање, централизација јавних набавки, заједнички финансијски и административни послови и др.), 6) укидање организационих облика којима се не остварују функције јавних политика и 7) спајање организационих облика, односно припајање једног организационог облика другом, у циљу избегавања преклапања функција и смањења трошкова

(члан 7.); да се актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у организационим облицима не може утврдити већи број запослених од максималног броја запослених одређеног у складу са овим законом, односно већи број професионалних припадника Војске Србије од броја утврђеног у Дугорочном плану развоја система одбране Републике Србије, да су организациони облици дужни да приликом израде акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места примене одговарајуће мере из члана 7. овог закона, да се у буџету, програмима рада, односно финансијским плановима организационих облика, извршење у 2015. години може спровести до масе средстава којом се обезбеђује спровођење рационализације у обиму утврђеном овим законом, да ће почев од 2016. године, средства за плате, односно зараде бити планирана само за максималан број запослених утврђен у складу са овим законом, односно у маси средстава која обезбеђује спровођење рационализације у обиму утврђеном овим законом, да је у циљу успешног спровођења овог закона, министарство надлежно за послове финансија дужно да, у поступку доношења аката за израду буџета, оствари сарадњу са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе у погледу планирања средстава за плате запослених, као и за њихов број (члан 13.); да је организациони облик у коме постоји потреба рационализације броја запослених на одређеним пословима у складу са предузетим мерама из члана 7. став 2. овог закона, дужан да спроведе анкету међу запосленима који раде на пословима за које више не постоји потреба или на пословима на којима постоји потреба смањења броја извршилаца, о њиховим намерама и спремности за споразумни престанак радног односа уз исплату новчане накнаде, да се анкета не може спроводити међу запосленима за чијим радом постоји потреба, односно који раде на пословима на којима је неопходно у периоду спровођења рационализације обезбедити одговарајући број извршилаца ради извршавања неопходних функција организационих облика, да организациони облик може да закључи споразум о престанку радног односа са запосленима из става 1. овог члана који су се изјаснили да прихватају престанак радног односа уз исплату новчане накнаде, ако за радом наведеног запосленог престаје потреба и уз исплату новчане накнаде, и то – 1) у висини $\frac{1}{3}$ просечне плате, односно зараде запосленог исплаћене у последња три месеца која претходе месецу престанка радног односа, односно у висини $\frac{1}{3}$ просечне зараде у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа према податку органа надлежног за послове статистике, у зависности од тога шта је за запосленог повољније, увећане за 30%, за сваку годину рада у радном односу у јавном сектору, с тим да укупна висина новчане накнаде не може бити већа од 8.000 евра у динарској противвредности – за запослене којима на дан престанка радног односа недостаје више од две године до испуњења услова за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, 2) у висини шест просечних зарада у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа, према податку органа надлежног за послове статистике – за запослене којима на дан престанка радног односа недостаје до две године до испуњења услова за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, те 3) у висини четири просечне зараде у Републици Србији за месец који претходи месецу престанка радног односа, према податку органа надлежног за послове статистике – за запослене који на дан престанка радног односа испуњавају услове за превремену старосну пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, да лице из става 3. тач. 1) и 2) овог члана не остварује право на новчану накнаду за случај незапослености у

складу са прописима о запошљавању и осигурању за случај незапослености, као и да накнада из става 3. тачка 3) овог члана искључује право запосленог на остваривање отпремнине за одлазак у пензију у складу са прописима којима се уређује његов радноправни статус (члан 21.).

Уставом Републике Србије је утврђено: да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, 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 су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. ст. 1. и 3.); да се пензијско осигурање уређује законом (члан 70. став 1.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8.).

Одредбом члана 175. тачка 2) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) је прописано да радни однос престаје кад запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени друкчије не споразумеју, док је одредбом члана 131. став 1. тачка 1) Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. бр. 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07, 67/07-исправка, 116/08, 104/09 и 99/14) прописано да државном службенику престаје радни однос по сили закона кад наврши радни век – даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања.

Законом о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04-Одлука УС, 84/04-др. закон, 85/05, 101/05-др. закон, 63/06-Одлука УС, 5/09, 107/09, 30/10-др. закон, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14) је прописано: да осигураник стиче право на старосну пензију кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања или кад наврши 45 година стажа осигурања (члан 19.); да изузетно од члана 19. тачка 1) овог закона, осигураник жена која наврши најмање 15 година стажа осигурања, стиче право на старосну пензију кад наврши – 1) у 2015. години, 60 година и шест месеци живота, 2) у 2016. години, 61 годину живота, 3) у 2017. години, 61 годину и шест месеци живота, 4) у 2018. години, 62 године живота, 5) у 2019. години, 62 године и шест месеци живота, 6) у 2020. години, 63 године живота, 7) у 2021. години, 63 године и два месеца живота, 8) у 2022. години, 63 године и четири месеца живота, 9) у 2023. години, 63 године и шест месеци живота, 10) у 2024. години, 63 године и осам месеци живота, 11) у 2025. години, 63 године и десет месеци живота, 12) у 2026. години, 64 године живота, 13) у 2027. години, 64 године и два месеца живота, 14) у 2028. години, 64 године и четири месеца живота, 15) у 2029. години, 64 године и шест месеци живота, 16) у 2030. години, 64 године и осам месеци живота и 17) у 2031. години, 64 године и десет месеци живота (члан 19а).

III

Уставни суд најпре указује да се оспореним одредбама Закона уређује институт престанка радног односа по сили закона, као један од начина смањења броја запослених у јавном сектору. Основ престанка радног односа у конкретном случају је, како се у Закону наводи, испуњење услова за старосну

пензију. Тако је оспореним чланом 20. Закона предвиђено: да запосленом у јавном сектору, за време примене овог закона (што сагласно члану 35. став 1. овог закона, значи до 31. децембра 2018. године) престаје радни однос кад наврши године живота и стаж осигурања који су прописани законом за одлазак у старосну пензију (став 1.); да запослени из става 1. овог члана остварује право на отпремнину у складу са прописима којима се уређује његов радно-правни статус (став 2.); да изузетно од става 1. овог члана, запосленом у јавном сектору не престаје радни однос ако се послодавац и запослени споразумеју о наставку радног односа и дужини његовог трајања, у циљу обезбеђивања стручног и континуираног обављања неопходних функција организационог облика (став 3.); да се споразумом из става 3. овог члана може утврдити наставак радног односа запосленог најдуже до навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања (став 4.). Одредбама ст. 5. и 6. истог члана Закона прописано је да наведени споразум замењује одговарајуће одредбе појединачног акта на основу кога је запослени засновао радни однос и да послодавац од надлежног фонда пензијског осигурања може прибављати податке ради утврђивања испуњености услова за престанак радног односа запосленог по овом основу. Претходно наведене законске одредбе не односе се на запослене у јавном сектору чији је радноправни статус уређен посебним законима, јер према ставу 7. члана 20. Закона, запосленом коме су навршење радног века и наставак радног односа након навршења радног века уређени посебним законом, радни однос престаје у складу са посебним законом. Одредба става 7. Закона не примењује се на државне службенике.

Уставни суд истиче да престанак радног односа по сили закона због навршења радног века (прописаних година живота и стажа осигурања) представља институт који је уређен Законом о раду и другим законима којима се уређују питања заснивања и престанка радног односа запослених у органима, организацијама и установама које, у смислу члана 1. став 2. и члана 2. оспореног Закона, чине јавни сектор, односно тзв. „систем јавног сектора“. Тако је чланом 175. став 1. тачка 2) Закона о раду чије се одредбе, уколико посебним законом није што друго предвиђено, примењују на запослене у јавним службама и намештенике у државним органима, прописано да радни однос, по сили закона, престаје када запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, уколико се запослени и послодавац другачије не споразумеју. Одредбом члана 131. став 1. тачка 1) Закона о државним службеницима, којим се уређује радноправни положај запослених у државним органима, прописано је да државном службенику престаје радни однос по сили закона, између осталог, када наврши радни век, односно даном навршења 65 година живота, ако има најмање 15 година стажа осигурања. Такође, и Закон о радним односима у државним органима, чије се одредбе још увек сходно примењују на запослене у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, садржи одредбу из које произлази да се у погледу престанка радног односа запосленог по сили закона примењују општи прописи о раду.

Уставни суд указује да су, насупрот овим прописима, општи услови за стицање права на старосну пензију уређени чланом 19. Закона о пензијском и инвалидском осигурању (у даљем тексту: Закон о ПИО), и то тако што је одређено да осигураник стиче право на старосну пензију: 1) кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања; 2) кад наврши 45 година стажа осигурања. Пошто важећи Закон о ПИО не прави разлику у погледу услова за стицање права на старосну пензију у зависности од тога да ли је осигураник жена или мушкарац, а што су ранији закони чинили, чланом 19а је

предвиђен одређени прелазни режим за осигуранике жене, тако да оне не морају „чекати“ да наврше 65 година живота да би стекле право на старосну пензију, већ у периоду од 2015. до 2031. године имају погодност да право на старосну пензију стекну и пре навршених 65 година живота, и то почев од навршених 60 година и шест месеци у 2015. години, са навршеном 61 годином у 2016. години и надаље, уз повећање старосне границе у свакој следећој години до 2031. године, од када за све осигуранике важи општи услов од навршених 65 година живота.

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре истиче да испуњењем услова прописаних законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање осигураник стиче право на старосну или неку другу врсту пензије. Остваривање тог права зависи искључиво од воље осигураника, која се манифестује подношењем захтева за утврђивање права надлежном фонду пензијског осигурања. Насупрот томе, до престанка радног односа због испуњења законом прописаних услова у погледу навршења година живота и година стажа осигурања (навршење радног века) долази по сили самог закона, с тим што до продужења радног века може доћи само ако за то постоји законски основ и ако постоји обострани интерес послодавца и запосленог да се запосленом продужи радни век. Дакле, Уставни суд је утврдио да, без обзира на то што су општи услови за стицање права на старосну пензију и општи услови за престанак радног односа због навршења радног века идентични (навршених 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања), ради се о различитим правним институтима.

Из формулације одредбе става 1. члана 20. оспореног Закона (да запосленом у јавном сектору престаје радни однос када наврши године живота и стаж осигурања „који су прописани законом за одлазак у старосну пензију“), могло би се, на први поглед, закључити да Закон не препознаје разлику између два правна института, али да се та одредба једнако односи на све запослене у јавном сектору који су испунили опште услове за навршење радног века. Међутим, на темељу члана 20. овог закона, запосленима у јавном сектору радни однос по овом основу престаје само за време примене Закона (став 1.), а такође, послодавац и запослени се могу споразумети о „наставку радног односа“ најдуже до навршења 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања запосленог (став 4.), а што је, као што је речено, општи услов за престанак радног односа по сили закона и истовремено општи услов за стицање права на старосну пензију. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да се услови из оспореног члана 20. Закона не односе на опште услове за стицање права на старосну пензију из члана 19. Закона о ПИО, који су идентични за све осигуранике, без разлике на пол ослигураника. Како су услови за стицање права на старосну пензију одређени још само у члану 19а Закона о ПИО и како се услови из ове законске одредбе односе само на жене осигуранике, то је Уставни суд утврдио да се институт престанка радног односа по сили Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору односи само на жене запослене у јавном сектору, и то оне које сагласно члану 19а Закона о ПИО имају могућност да остваре право на старосну пензију.

Уставни суд истиче да, са становишта уставне надлежности законодавца да уреди систем у области радних односа (члан 97. тачка 8. Устава), законодавац, посебно када је реч о запосленима чије се плате и зараде финансирају из буџета (из јавних прихода), има овлашћење да прописивањем различитих законских мера рационализује јавни сектор, што укључује и смањење броја запослених, као и да то смањење буде резултат примене

различитих законом прописаних критеријума, односно да се могу прописати различiti основи смањења броја запослених. Међутим, полазећи од свега претходно изложеног, Уставни суд је оценио да је прописивање законског услова за престанак радног односа због навршења одређених година живота који се односи само на жене запослене у јавном сектору и индиректно претварање једног законског права (права на старосну пензију под повољнијим условима у погледу навршених година живота) у основ престанка радног односа, у супротности са Уставом зајемченим начелом забране, како непосредне, тако и посредне дискриминације по било ком основу, а нарочито, између осталог, по основу пола, имајући у виду да је родна равноправност посебно зајемчена и чланом 15. Устава, којим је утврђено да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности. Уставни суд је, такође, утврдио да је оспорено законско решење индиректно у супротности и са одредбом члана 60. став 3. Устава, којом је зајемчена доступности свих радних места свима под једнаким условима.

При томе, Уставни суд истиче да је у погледу повреде начела забране дискриминације посебно имао у виду и поједине међународне документе захваљујући којима је ово начело добило универзално значење, попут Опште декларације Уједињених нација о правима човека и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 20. оспореног Закона, којима је уређен институт престанка радног односа по сили закона, као један од начина смањења броја запослених у јавном сектору, нису у сагласности са Уставом, како је одлучено у тачки 1. изреке.

IV

Поводом оспоравања одредбе члана 1. став 2. Закона, Уставни суд најпре указује да је овом одредбом прописано да јавни сектор, у смислу овог закона, јесте јавни сектор који је дефинисан прописом о буџетском систему, осим јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, организационих облика у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором. Одредбом члана 2. тачка 13) Закона о буџетском систему јавни сектор је дефинисан као део националне економије који обухвата општи ниво државе, као и нефинансијска предузећа под контролом државе (јавна предузећа) која се примарно баве комерцијалним активностима.

Из наведеног следи да је законодавац одредио појам јавног сектора у смислу овог закона преузимањем дефиниције јавног сектора из Закона о буџетском систему, али је истовремено одредио и круг субјеката на које се оспорени Закон неће примењивати, јер их је изузео из појма јавног сектора. У конкретном случају ради се о следећим групама правних лица: 1) јавна предузећа основана од стране Републике Србије и правна лица основана од стране тих предузећа; 2) предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основана од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом; 3) јавни медијски сервис; 4) организациони облици у јавном сектору који су основани

међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором.

У погледу навода подносиоца иницијатива да је изузимањем одређених субјеката од примене оспореног Закона, законодавац нарушио начело забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд још једном истиче да са становишта уставне надлежности законодавца да уреди систем у области радних односа (члан 97. тачка 8. Устава), законодавац, посебно када је реч о запосленима чије се плате и зараде финансирају из буџета (из јавних прихода), има овлашћење да прописивањем различитих законских мера рационализује јавни сектор, што укључује и смањење броја запослених, чиме се за предвиђени временски период у коме се мера примењује (до 31. децембра 2018. године), истовремено обезбеђује и финансијска консолидација буџета, смањењем расхода за зараде запослених које се исплаћују из буџета. Полазећи од овако утврђеног легитимног циља оспореног Закона, којим се са једне стране жели на рационалним основама унапредити, односно учинити ефикаснијим систем јавне управе у Републици Србији, али и са друге стране смањити расходи у финансирању вишка запослених у њој, као и од чињенице да су из круга субјеката на које се примењује оспорени Закон изузети субјекти чије се плате и зараде не финансирају (директно) из буџетских средстава, Уставни суд је мишљења да је законодавац могао одредити круг субјеката који ће бити изузети од мере смањења броја запослених, нарочито имајући у виду да предузећа којима је Република Србија оснивач или већински власник имају посебне програме рационализације, реструктурирања, реорганизације или приватизације. При томе, Уставни суд још једном истиче да наведени легитимни циљ подразумева да је смањење броја запослених у јавном сектору засновано на јавном интересу, па указивање на постојање појединих разлика које су овим законом прописане у погледу круга лица на које се ово смањење односи, не представља уставноправно прихватљив разлог за оспоравање уставности решења предвиђеног у Закону.

Поводом оспоравања дела одредбе члана 5. тачка 2) Закона, која се односи на одређивање надлежног органа за утврђивање максималног броја запослених у службама Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције, Уставни суд најпре констатује да је оспореном одредбом Закона прописано да, на предлог наведених државних органа, одбор Народне скупштине надлежан за административно-буџетска питања одлуком утврђује максималан број запослених у службама тих органа.

Поводом истицања принципа самосталности и независности наведених субјеката као једног од разлога зашто законодавац није могао утврдити надлежност одбора Народне скупштине за доношење одлуке о утврђивању максималног броја запослених у њиховим службама, већ да је требало препустити да они то самостално чине, Уставни суд најпре истиче да се у конкретном случају ради о државним органима који се бирају од стране Народне скупштине, на предлог надлежних скупштинских одбора, да су ови органи за свој рад одговорни Народној скупштини и да имају обавезу годишњег извештавања Народне скупштине о свом раду. Уставни суд даље констатује да се самосталност и независност наведених субјеката односи искључиво на функције, односно послове које обављају, у складу са законом, и над чијим радом Република Србија врши надзор, тако да се доношење одлуке о максималном броју запослених у службама ових државних органа свакако не

може сматрати мешањем у независно вршење функција и послова тих субјеката. Сагласно наведеном, Уставни суд је стао на становиште да, полазећи од Уставом утврђеног, односно законом предвиђеног правног положаја наведених субјеката и опсега предмета уређивања оспореног Закона, законодавац решењем из члана 5. тачка 2) оспореног Закона није нарушио принцип самосталности и независности ових државних органа.

У погледу оспоравања одредаба чл. 7, 13. и 21. Закона, Уставни суд је утврдио да подносилац иницијативе није изнео уставноправне разлоге за оспоравање наведених законских одредаба, имајући у виду да се разлози оспоравања свде на питања целисходности предвиђених решења и њихове примене у пракси, као и на непримерено упоређивање два потпуно различита основа престанка радног односа, као начина смањења броја запослених у јавном сектору, тј. одласка у пензију по сили закона и споразумног престанка радног односа уз исплату новчане накнаде.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је нашао да су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 1. став 2, члана 5. тачка 2) и чл. 7, 13. и 21. Закона неприхватљиве, јер изнетим разлозима оспоравања нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка нормативне контроле, те је Суд, на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативу у том делу одбацио, како је одлучено у тачки 2. изреке.

Како је Уставни суд у овом уставносудском предмету донео коначну одлуку, то је стављено ван снаге Решење Уставног суда IУз-244/2015 од 8. октобра 2015. године („Службени гласник РС“, број 85/15) о обустави извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу одредаба члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, како је одлучено у тачки 3. изреке, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Весна Илић Прелић, с.р.

За тачност отправка

Илић

