



Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: УО-24/2016

26.07. 2017. године

Београд

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), др Милан Марковић, Снежана Марковић, Мирослав Николић, Милан Станић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић, др Јован Ђирић, др Милан Шкулић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, на седници одржаној 19. јула 2017. године, донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 10. Одлуке о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 60/10, 28/14, 69/14 и 74/16) нису у сагласности са Уставом и законом.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 10. Одлуке наведене у изреци. У иницијативи се наводи да је оспореним одредбама оснивач Јавног градског саобраћајног предузећа „Нови Сад“, Град Нови Сад, утврдио минимум процеса рада за запослене у том предузећу у случају штрајка, а да при томе није затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката код послодавца, па их није могао ни узети у обзир, што је обавезан по члану 10. став 3. Закона о штрајку, којим је прописано да је при утврђивању минимума процеса рада оснивач обавезан да узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. По оцени иницијатора, оспорена Одлука, у делу у којем утврђује минимум процеса рада, није у сагласности са законом јер је донета на начин и по поступку који није у сагласности са чланом 10. став 3. Закона о штрајку, а самим тим није у сагласности ни са одредбом члана 195. став 2. Устава Републике Србије, којом је утврђено да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

У одговору на наводе иницијативе доносилац оспореног акта истиче да је правни основ за доношење Одлуке садржан у члану 57. Закона о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15), којим је прописано да јединица локалне самоуправе уређује и обезбеђује, у складу са законом, организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији јединице локалне самоуправе и такси превоза, те да је чланом 24. тачка 27. Статута Града Новог Сада –пречишћен текст („Службени лист Града Новог Сада“, број 43/08) прописано да Скупштина Града, у складу са

законом, уређује организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији Града. У одговору се позива и на одредбе чл. 70. и 72. Посебног колективног уговора за јавна комунална предузећа и друга јавна предузећа Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 4/15), којима је предвиђена обавеза директора да у случају организовања штрајка донесе посебан акт о начину обезбеђивања минимума процеса рада за време штрајка, као и да се колективним уговором код послодавца ближе утврђују посебни услови о остваривању минимума процеса рада и других права и обавеза послодавца и запослених за време штрајка. Наводи се и да одредбе о штрајку нису прописане само оспореном Одлуком, већ и другим актима оснивача, односно послодавца, као и да је оспорена одредба Одлуке у складу са Законом и важећим прописима.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорену Одлуку о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 60/10, 28/14, 69/14 и 74/16) донела је Скупштина Града Новог Сада, на основу члана 7. Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 и 31/11) и члана 24. тачка 27. Статута Града Новог Сада – пречишћен текст („Службени лист Града Новог Сада“, број 43/08). Оспореним одредбама члана 10. Одлуке прописано је: да је ради обезбеђивања континуитета у обављању јавног превоза, у случају прекида или поремећаја услед штрајка, Предузеће дужно да обезбеди минимум процеса рада уз ангажовање 85% превозних капацитета (став 1.); да ако Предузеће не обезбеди минимум процеса рада из става 1, Градско веће може обављање јавног превоза да повери другом правном лицу, односно предузетнику, који су регистровани за обављање јавног превоза и ако испуњавају услове утврђене законом, на терет Предузећа (став 2.); да је Предузеће дужно да приликом најављивања штрајка поред одлуке о ступању у штрајк и изјаве о начину обезбеђивања минимума процеса рада, достави Градској управи и Градском већу и ред вожње за време трајања штрајка (став 3.); да ред вожње из става 3. тог члана оверава Градска управа (став 4.).

Поводом оспоравања наведених одредаба, Уставни суд најпре констатује да је у току поступка пред Судом Скупштина Града Новог Сада донела Одлуку о изменама Одлуке о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 74/16), као и да се наведене измене не односе на оспорене одредбе ове одлуке. Уставни суд такође констатује да је Народна скупштина донела Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15), који је ступио на снагу 12. августа 2015. године, а примењује се од 12. фебруара 2017. године, осим: одредаба члана 13, члана 151, члана 153. став 3, члана 157, члана 169. став 1. тачка 1) и ст. 2, 4, 5. и 7. које се примењују даном ступања на снагу тог закона; одредбе члана 166. која се примењује даном ступања на снагу тог закона за прекршај установљен чланом 169. став 1. тачка 1) и ст. 2, 4, 5. и 7, за прекршаје и привредне преступе установљене тим законом у обављању такси превоза, за прекршаје и привредне преступе установљене Законом о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 и 31/11), као и за прекршаје установљене Законом о међународном превозу у друмском саобраћају („Службени лист СРЈ“, бр. 60/98, 5/99, 44/99, 74/99 и 4/2000 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05-др. закон и 18/10); одредаба тог закона којима се уређује такси превоз, инспекцијски надзор и казнене одредбе у обављању такси превоза, које се примењују по истеку три месеца од

дана ступања на снагу тог закона. Даном почетка примене тог закона престали су да важе Закон о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 и 31/11), на основу кога је донета оспорена Одлука и Закон о међународном превозу у друмском саобраћају („Службени лист СРЈ“, бр. 60/98, 5/99, 44/99, 74/99 и 4/2000 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05-др. закон и 18/10), осим одредаба којима се уређује превоз ствари у друмском саобраћају и казних одредаба које се односе на превоз ствари у друмском саобраћају.

За оцену уставности оспорених одредаба Одлуке, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором, те да право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности (члан 61. ст. 1. и 2.); 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, те да Република Србија уређује и обезбеђује режим и безбедност у свим врстама саобраћаја (члан 97. тач. 8. и 13.); да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2.).

Уставни суд је такође имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05-др. закон и 103/12-Одлука УС) прописано је: да у делатности од јавног интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, право на штрајк запослених може се остварити ако се испуне и посебни услови утврђени тим законом, да делатност од јавног интереса, у смислу тог закона, јесте делатност коју обавља послодавац у области електропривреде, водoprивреде, саобраћаја, информисања (радио и телевизија), ПТТ услуга, комуналних делатности, производње основних прехранбених производа, здравствене и ветеринарске заштите, просвете, друштвене бриге о деци и социјалне заштите, да су делатности чији би прекид рада по природи посла, у смислу тог закона, могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера – хемијска индустрија, индустрија челика и црна и обојена металургија (члан 9. ст. 1. до 3.); да запослени који обављају делатности из члана 9. тог закона могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана или рада другог предузећа, односно правног или физичког лица које обавља привредну или другу делатност или услугу, да минимум процеса рада, у смислу става 1. тог члана, за јавне службе и јавна предузећа утврђује оснивач, а за другог послодавца – директор, при чему се полази од природе делатности, степена угрожености живота и здравља људи и других околности значајних за остваривање потреба грађана, предузећа и других субјеката, да је при утврђивању минимума процеса рада у смислу става 2. тог члана оснивач, односно директор обавезан да узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката, да се начин обезбеђивања минимума процеса рада, у смислу ст. 1. и 2. тог члана, утврђује општим актом послодавца, у складу са колективним уговором, да запослене који су дужни да раде за време штрајка ради обезбеђивања минимума процеса рада у смислу ст. 1. до 3. тог члана, по

прибављеном мишљењу штрајкачког одбора, директор одређује најдоцније пет дана пре почетка штрајка, те да ако се најдоцније пет дана пре почетка штрајка не обезбеде услови из ст. 1. до 4. тог члана, надлежни државни орган, односно надлежни орган локалне самоуправе, до дана одређеног за почетак штрајка, утврдиће мере и начин за испуњење тих услова (члан 10. ст. 1. до 6.); да се у делатностима из члана 9. тог закона штрајк најављује послодавцу, оснивачу, надлежном државном органу и надлежном органу локалне самоуправе најдоцније десет дана пре почетка штрајка, достављањем одлуке о ступању у штрајк и изјаве о начину обезбеђивања минимума процеса рада у складу са чланом 10. став 1. тог закона (члан 11.).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) прописано је: да су комуналне делатности у смислу тог закона делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем (члан 2. став 1.); да је, између осталих, комунална делатност и градски и приградски превоз путника (члан 2. став 3. тачка 5)); да је градски и приградски превоз путника, превоз путника унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе, који обухвата јавни линијски превоз аутобусом, тролејбусом, трамвајем, метроом, жичаром, путничким бродом, скелом и чамцем за привредне сврхе, као и обезбеђивање места за укрцавање и искрцавање путника - станица, стајалишта и плутајућих објеката за пристајање пловила која врше превоз путника у домаћој линијској пловидби и сл. као саобраћајних објеката који се користе у тим видовима превоза (члан 3. тачка 5)); да комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, с тим што комуналну делатност из члана 2. став 3. тачка 5) овог закона, у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и трамвајима, могу обављати искључиво јавна предузећа које оснива јединица локалне самоуправе, друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, односно чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала (члан 5.).

Законом о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15) прописано је да јединице локалне самоуправе уређују и обезбеђују, у складу са законом, организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији јединице локалне самоуправе и такси превоза (члан 57.).

Уставни суд је, поред оспорених одредаба Одлуке, имао у виду и следеће одредбе Одлуке: да се Одлуком уређују услови и начин организовања и обављања јавног превоза путника, начин регистрације и овере реда вожње за градски и приградски превоз, као и друга питања од значаја за јавни превоз путника, на територији Града Новог Сада, да је јавни превоз путника, у смислу те одлуке, градски и приградски линијски превоз путника (члан 1. ст. 1. и 2.); да послове организовања и обављања јавног превоза обавља Јавно градско саобраћајно предузеће „Нови Сад“, Нови Сад, у складу са законом и том одлуком (члан 2.); да је предузеће дужно да обезбеди обављање јавног превоза према регистрованом и овереном реду вожње (члан 6.).

Из наведених одредаба Закона о штрајку произлази да запослени у делатности коју обавља послодавац у области комуналних услуга могу да остваре право на штрајк само ако се испуне и посебни услови утврђени законом, то јест ако се обезбеди минимум процеса рада који својим актом утврђује оснивач, када је у питању јавна служба и јавно предузеће, односно директор, када је у питању други послодавац, при чему су и један и други обавезни да узму у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. Из одредаба Закона о комуналним делатностима произлази да градски и приградски превоз путника јесте комунална делатност, коју могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, уз ограничење да превоз путника тролејбусима и трамвајима могу обављати искључиво јавно предузеће, друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, односно чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала. У конкретном случају, градски и приградски линијски превоз путника обавља јавно предузеће. По налажењу Уставног суда, то значи да оснивач јавног предузећа, Град Нови Сад, има право и дужност да утврди минимум процеса рада у случају штрајка, али уз обавезу да претходно затражи и узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. Та обавеза није дерогирана ни одредбама члана 57. Закона о превозу путника у друмском саобраћају, према којој јединице локалне самоуправе уређују и обезбеђују организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији јединице локалне самоуправе, у складу са законом. То надаље значи да су јединице локалне самоуправе при уређивању организације и начина обављања јавног превоза путника који се обавља на територији јединице локалне самоуправе везане не само законом који уређује превоз путника у друмском саобраћају, већ и другим законима који обухватају и ту област, укључујући и Закон о штрајку.

Уставни суд констатује да у одговору на наводе из иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости, доносилац оспореног акта није коментарисао наводе иницијатора да у поступку утврђивања минимума процеса рада није затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката код послодавца, нити је те наводе оповргао. У одговору се само наводе одредбе аката на основу којих је Одлука донета, као и одредбе Закона о штрајку, уз посебан нагласак на томе да се начин обезбеђивања минимума процеса рада утврђује општим актом послодавца, у складу са колективним уговором, те да је Посебним колективним уговором за јавна комунална предузећа и друга јавна предузећа Града Новог Сада предвиђена обавеза директора послодавца да донесе посебан акт о начину обезбеђивања минимума процеса рада за време штрајка, као и да се колективним уговором код послодавца ближе утврђују посебни услови о остваривању минимума процеса рада и других права и обавеза послодавца и запослених за време штрајка.

На основу садржине одговора, Уставни суд је закључио да при утврђивању минимума процеса рада оснивач није затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката, па их тако није ни могао узети у обзир. По налажењу Уставног суда, неосновани су наводи из одговора доносиоца оспореног акта, будући да Закон о штрајку прави јасну разлику у погледу надлежности за утврђивање минимума процеса рада и начина остваривања тог минимума. Минимум процеса рада за јавна предузећа утврђује оснивач, по прибављању мишљења, примедба и приговора синдиката, док начин обезбеђивања

минимума процеса рада утврђује општим актом послодавац, у складу са колективним уговором.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 10. став 1. Одлуке, којом је утврђен минимум процеса рада за случај штрајка, није у сагласности са одредбом члана 10. став 3. Закона о штрајку. Ово стога што прибављање мишљења, примедба и предлога синдиката на одредбу Одлуке којом се утврђује минимум процеса рада представља елемент формалне законитости те одредбе, а формална законитост је предуслов законитости одредбе општег акта и у материјалноправном смислу. У погледу одредаба члана 10. ст. 2, 3. и 4. Одлуке, Уставни суд је утврдио да се њима не уређује минимум процеса рада у случају штрајка, али да су у правној и логичкој вези са одредбом става 1. истог члана и да са њом чине целину, те да не могу самостално да опстану у правном поретку, па је из тих разлога оценио да ни наведене одредбе Одлуке нису у сагласности са законом.

Будући да оспорене одредбе Одлуке нису у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава, статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе нису у сагласности ни са Уставом.

Имајући у виду да се иницијативом оспорава уставност и законитост поступка утврђивања минимума процеса рада у случају штрајка и да о овом уставноправном питању Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци IY-38/2008 од 25. септембра 2008. године („Службени гласник РС“, број 104/08), као и да је у претходном поступку правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. 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).

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 10. Одлуке о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада, наведене 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: