



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУз-138/2016
05.06. 2018. године
Београд

Конфедерација слободних
синдиката - Београд

Број: 137

датум: 07.06. 2018 год.

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 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 26. априла 2018. године, донео је

ОДЛУКУ

Одбија се захтев за утврђивање неуставности Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 108/13), у време важења.

Образложење

I

Решењем Уставног суда број IУз-60/2014 од 20. новембра 2014. године, поводом поднетих иницијатива, покренут је поступак за утврђивање неуставности Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 108/13), у време важења. Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспореног акта, у време његовог важења, и да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

- каква је правна природа умањења нето прихода запослених у јавном сектору (мера финансијске консолидације буџета Републике Србије, која се односи на индиректно смањење одређених буџетских расхода или представља увођење посебног пореза на доходак лица у јавном сектору);

- да ли се умањењем нето прихода запослених у јавном сектору нарушава њихово право на правичну накнаду за рад, зајемчено чланом 60. став 4. Устава;

- да ли се предвиђеним решењима из оспореног Закона нарушава јединство правног поретка, зајемчено чланом 4. став 1. и чланом 194. став 1. Устава, имајући у виду да је Законом о порезу на доходак грађана изричито прописано да порез на доходак грађана плаћају, у складу са одредбама тог закона, физичка лица која остварују доходак и да се опорезивање дохотка грађана уређује искључиво тим законом; с тим у вези, такође се може

поставити питање да ли се увођењем посебног пореза на нето примања запослених у јавном сектору на начин предвиђен оспореним Законом нарушава принцип забране двоструког опорезивања, прописан Законом о порезу на доходак грађана;

- поводом уставног начела једнакости и забране дискриминације из члана 21. ст. 1. и 3. Устава, спорно је да ли се због селективног карактера ове мере чији легитимни циљ је од општег друштвеног интереса доводе у неравноправан положај лица запослена и радно ангажована у јавном сектору на која се ова мера искључиво односи;

- полазећи од одредбе члана 91. став 2. Устава, којом је утврђена општа обавеза плаћања пореза, као спорно се може поставити и питање зашто је из ове обавезе изостављен „приватни“ сектор у Републици Србији, нарочито схватајући ову обавезу као једну врсту солидарности свих у друштву да допринесу што бржем превазилажењу постојећег буџетског дефицита, смањењу јавног дуга државе и успостављању система за несметано финансирање свих надлежности државе, што је од значаја и за „приватни“ сектор у Републици Србији, а не само за јавни;

- и на крају се поставља питање да ли оспорени Закон у целини испуњава одређене стандарде који се тичу општости, квалитета, трајања и извесности норми, који морају бити у функцији обезбеђивања уставних начела владавине права, правне сигурности и једнакости свих пред Уставом и законом.

Уставни суд је, на основу члана 107. 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), доставио Народној скупштини на одговор наведено решење 17. децембра 2014. године. Народна скупштина није у остављеном року, а ни по истеку тог рока, доставила одговор Уставном суду, па је Суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 108/13) је ступио на снагу 7. децембра 2013. године, а почео је да се примењује на све исплате које су извршене од 1. јануара 2014. године. У току поступања Уставног суда у овом уставносудском предмету, оспорени Закон је, сагласно члану 13. став 1. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“, број 116/14), престао да важи 1. новембра 2014. године, закључно са исплатом плате, односно другог сталног примања за месец октобар 2014. године.

Имајући у виду да су иницијативе поднете у време важења Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, као и да је у току поступка пред Уставним судом овај закон престао да важи, Суд је, сагласно одредби члана 168. став 5. Устава, покренуо поступак оцене уставности оспореног Закона у време његовог важења.

Оспореним Законом је било уређено умањење нето зараде и нето других примања запослених у јавном сектору Републике Србије, с тим што су из овог режима били изузети запослени у привредним друштвима која су испуњавала таксативно наведене услове из члана 1. тач. 1) до 3) Закона (да нису

од 1. јануара 2010. године примила ниједан вид државне помоћи, да у последњих пет годишњих финансијских извештаја нису исказала губитак и да послују у условима тржишне конкуренције са привредним друштвима која нису у јавном сектору Републике Србије). Одредбама члана 2. Закона одређено је значење појединих појмова који су коришћени у овом закону, попут субјеката који чине јавни сектор Републике Србије, запосленог, односно радно ангажованог лица у јавном сектору, зараде и других примања запослених, нето зараде и нето других примања запослених, нето прихода запослених, умањеног нето прихода запосленог, док је тачком 9) става 1. овог члана Закона разлика за уплату нето прихода била одређена као разлика између нето прихода и умањеног нето прихода запосленог у јавном сектору, а ставом 2. овог члана Закона је било прописано да је разлика за уплату нето прихода из става 1. тачка 9) овог члана јавни приход буџета Републике Србије. Чланом 3. Закона био је прописан начин умањења нето прихода лица у јавном сектору, и то тако што је одређено да се предвиђено умањење не врши на нето приход који није већи од 60.000 динара месечно, док су за умањење нето прихода од 60.000 до 100.000 динара, односно преко 100.000 динара били одређени коефицијенти по којима се вршило месечно умањење наведених прихода. Средства остварена умањењем нето прихода лица у јавном сектору исплатилац је био дужан да пренесе на прописани уплатни рачун буџета Републике Србије истог дана када се овим лицима исплаћивао умањени нето приход (члан 4. став 1. Закона). Одредбама члана 4. ст. 2. до 7. Закона су била прописана овлашћења Пореске управе у контроли спровођења овог закона. Прекршајне казне за непоштовање одредаба овог закона биле су прописане чланом 5. Закона, док је чланом 6. Закона дато овлашћење министру надлежном за послове финансија да ближе уреди начин умањења нето прихода у року од осам дана од дана ступања на снагу овог закона. Одредбом члана 7. Закона било је предвиђено да Закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије" и да се примењује на све исплате које ће се извршити од 1. јануара 2014. године.

За оцену уставности оспореног Закона, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); 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 сви једнаки пред Уставом и законом, као 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 средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се заснива на економској моћи обвезника (члан 91.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, порески систем, систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, као и друге економске и

социјалне односе од општег интереса (члан 97. тач. 6. и 8.); да Република Србија уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом (члан 97. тачка 15.); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1.).

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

Одредбом члана 3. став 1. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07, 67/07-исправка, 116/08, 104/09, 99/14 и 94/17) је прописано да је послодавац државних службеника и намештеника Република Србија, док је чланом 13. истог Закона прописано да државни службеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима.

Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06-исправка, 115/06-исправка, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 76/17 и 113/17) прописано је: да се плата државних службеника и намештеника састоји од основне плате и додатака на плату, да се у плату урачунавају и порези и доприноси који се плаћају из плате (члан 2.); да државни службеници и намештеници имају право на месечну плату, да се плата исплаћује у текућем месецу за претходни месец (члан 4.); да се средства за плате накнаде и друга примања државних службеника и намештеника обезбеђују у буџету Републике Србије (члан 6.); да се основна плата одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата (члан 7. став 1.); да је основица јединствена и да се утврђује за сваку буџетску годину законом о буџету Републике Србије (члан 8.); да се коефицијенти за положаје и извршилачка радна места одређују тиме што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група (члан 9. став 1.).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-Одлука УС и 113/17) прописано је: да запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду (члан 104. став 1.); да се зарада из члана 104. став 1. овог закона састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду, да се под зарадом у смислу става 1. овог члана сматра зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде (члан 105. ст. 1. и 2.).

Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15, 103/15, 99/16 и 113/17) је прописано: да буџетски приходи и примања морају бити у равнотежи са буџетским расходима и издацима (члан 5. став 7.); да се порези могу уводити само законом, и то на потрошњу, доходак, добит, имовину и пренос имовине физичких и правних лица, да пореским законом морају бити утврђени предмет опорезивања, основица, обвезник, пореска стопа или износ, сва изузимања и олакшице од опорезивања, као и начин и рокови плаћања пореза, да се обавезе и права пореских обвезника не могу проширивати или смањивати подзаконским актима (члан 15.); да су јавни расходи – расходи за запослене (члан 27. тачка 1)); да се приликом одређивања квота за директне кориснике буџетских средстава имају у виду средства планирана у буџету за директног корисника буџетских средстава, план извршења буџета за директног буџетског корисника и ликвидне могућности буџета (члан 53. став 2.).

Законом о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02, 80/02-др. закон, 135/04, 62/06, 65/06-исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11-Одлука УС, 93/12, 114/12-Одлука УС, 47/13, 48/13-исправка, 108/13, 57/14, 68/14, 5/15, 112/15, 5/16, 7/17, 113/17 и 7/18) је прописано: да порез на доходак грађана плаћају, у складу са одредбама овог закона, физичка лица која остварују доходак, да се опорезивање дохотка грађана уређује искључиво овим законом, да се пореска ослобођења и олакшице могу уводити само овим законом (члан 1.); да се порез на доходак грађана плаћа на приходе из свих извора, осим оних који су посебно изузети овим законом, да доходак представља збир опорезивих прихода остварених у календарској години (члан 2. ст. 1. и 2.); да зараде подлежу плаћању пореза на доходак грађана (члан 3. став 1. тачка 1)); да се под зарадом у смислу овог закона, сматра зарада која се остварује по основу радног односа, дефинисана законом којим се уређују радни односи и друга примања запосленог (члан 13. став 1.); да основу пореза на зараде чини исплаћена, односно остварена зарада (члан 15а став 1.); да се зарада опорезује по стопи од 10% (члан 16.); да се по решењу надлежног пореског органа утврђује и плаћа порез на годишњи порез на доходак грађана (члан 100. став 1. тачка 3)).

III

Приликом разматрања спорних уставноправних питања, Уставни суд је најпре пошао од становишта да се у овом уставносудском предмету као основно спорно поставило питање правне природе умањења нето прихода запослених у јавном сектору, као и да од одређивања правне природе овог института зависе и сви други одговори на преостала спорна уставноправна питања која су у овом предмету постављена.

У погледу одређивања правне природе умањења нето прихода запослених у јавном сектору, Уставни суд је најпре пошао од разлога за доношење овог закона, који су дати у образложењу Предлога Закона који је Влада доставила Народној скупштини на разматрање у новембру месецу 2013. године. Према овом акту, уставни основ за доношење оспореног Закона је садржан у члану 97. тачка 15. Устава, којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује финансирање права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом, док су као главни разлози за доношење овог закона, односно проблема које закон треба да реши, означени „смањење буџетског дефицита и омогућавање функционисања Републике Србије у наредном периоду“. У овом образложењу је такође наведено да је „консолидовани фискални дефицит у Републици Србији у 2009. и 2010. години, након отпочињања светске економске кризе, знатно порастао, што је био случај и са готово свим другим државама Централне и Источне Европе. Међутим, за разлику од других држава Централне и Источне Европе које су у периоду од 2011. до 2013. године успеле да знатно смање ниво дефицита, у Републици Србији је он наставио да расте, услед чега је јавни дуг значајно порастао и готово достигао ниво од 60% бруто домаћег производа (БДП). Предуслов за одрживост јавних финансија Републике Србије је да раст јавног дуга (као проценат БДП) буде заустављен до 2016. године, а да након тога отпочне његово смањење. За то је неопходно већ од 2014. године кренути са применом мера које ће довести до значајног смањења консолидованог фискалног дефицита у наредном, трогодишњем периоду, јер уколико се то не би постигло, постоји

висок ниво ризика избијања кризе јавног дуга у релативно кратком временском периоду од 12 до 15 месеци“.

У образложењу Предлога Закона се даље констатује да је „узрок високог и растућег фискалног дефицита у Републици Србији систематско повећање права која се остварују из јавног сектора, тако да је за значајније смањење фискалног дефицита неопходно спровести мере усмерене на значајно смањење јавних расхода и мање повећање јавних прихода. Расходи за запослене у јавном сектору у Републици Србији већи су од 3% БДП, што је последица: а) неконтролисаног запошљавања у јавном сектору у претходним годинама, тако да је број запослених у јавном сектору у Републици Србији за 5% до 10% већи (на 1.000 становника) него у другим државама Централне и Источне Европе, б) виших зарада у јавном сектору, за око 35% у односу на зараде у приватном сектору. С обзиром на то да је фискални дефицит у Републици Србији висок и да је неопходно усвојити мере које ће дати ефекат на његову стабилизацију и релативно брзо смањење, при чему је већина општих пореза већ повећана у току 2012. године, неопходно је мере фискалне консолидације већим делом заснивати на смањењу расхода. С тим у вези, неопходно је смањити пре свега оне издатке, у које спадају и расходи на примања запослених, који су у релативном смислу (као проценат БДП) знатно већи у односу на упоредиве државе и у односу на одрживи ниво. С обзиром да расходи на запослене чине готово четвртину укупних консолидованих јавних расхода, те да је неопходно значајно смањење фискалног дефицита у наредним годинама, у оквиру програма фискалне консолидације није могуће мере усмерене на смањење расхода на запослене заменити другим мерама, већ је неопходно да ове мере буду део ширег програма реформи усмерених на релативно смањење издвајања за запослене у јавном сектору (као проценат БДП) и повећање ефикасности њиховог рада“.

Законодавац се доношењем овог закона, сагласно наведеном образложењу, определио за увођење једне посебне мере фискалне консолидације која је заснована на одређеном умањењу нето прихода лица у јавном сектору, налазећи да ће се овом мером допринети смањењу високог буџетског дефицита и омогућити даље функционисање државе. Имајући у виду да мере фискалне консолидације представљају чинилац који је од значаја за функционисање буџетског система, као и за израду буџета Републике Србије за наступајуће фискалне године, то је и уставни основ за доношење овог закона садржан у истим одредбама Устава на основу којих се доносе закони који се односе на обезбеђивање финансирања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом. Наиме, Република Србија, као послодавац запослених у јавном сектору, има обавезу да исплати зараде (плате), односно друга примања овим лицима из буџета државе, с тим што је то у периоду од 1. јануара 2014. до 1. новембра 2014. године, односно закључно са исплатом плате, односно другог сталног примања за месец октобар 2014. године чинила под условима и на начин прописан оспореним Законом о умањењу нето прихода лица у јавном сектору.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд указује да се основано поставило питање да ли легитимни циљ који је законодавац овим прописом желео постићи у датом моменту има такав значај и такву тежину да се због њега морало прибећи умањењу нето прихода запослених, односно радно ангажованих лица у јавном сектору, под условима и на начин, како је то предвиђено оспореним Законом. С тим у вези, Уставни суд указује да је

неоспорно легитимно право законодавца да, у ситуацији када је држава суочена са економским и финансијским проблемима који су такве природе, да се њиховим неотклањањем доводи у питање функционисања државе, прибегне мерама финансијске консолидације буџета како би се подмириле све текуће обавезе државе и осигурало несметано обављање свих државних функција. Мере финансијске консолидације буџета могу бити веома различите у зависности од тога да ли се њима врши повећање прихода буџета или се врши умањење предвиђених расхода буџета. Наиме, држава проблем буџетског дефицита може решавати на тај начин што ће увећати приходну страну буџета, тако што ће, примера ради, повећати већ постојеће порезе, увести нове врсте пореза, проширити круг пореских обвезника, повећати акцизе, царине или таксе, па чак законом увести и неки нови приход из кога ће се финансирати обавезе државе. Други начин је смањење расходне стране буџета, које се може остварити, примера ради, смањењем плата и других примања запослених у јавном сектору, смањењем расхода који се издвајају на име социјалних давања, на име различитих субвенција и сл. Мера за коју се законодавац у конкретном случају доношењем оспореног Закона определио је умањење нето прихода запослених у јавном сектору.

IV

Правном анализом одредаба оспореног Закона, Уставни суд је утврдио следеће: да се оспорени Закон односи на две категорије субјеката, и то на лица запослена у јавном сектору Републике Србије (радни однос) и на ангажована лица у овом сектору (обављање привремених и повремених послова, рад по основу уговора о делу, уговора о допунском раду, уговора о ауторском делу и сл.); да су од примене овог закона изузета су само привредна друштва која нису од 1. јануара 2010. године примила ниједан вид државне помоћи, која послују без губитка у последњих пет година и која послују у условима тржишне конкуренције са привредним друштвима која нису у јавном сектору, другим речима само она привредна друштва за која се, због успешности пословања и конкурентности, не издвајају средства из буџета за њихов рад; затим, да се прописано умањење односи на зараде (плате) наведених лица, али и на друга њихова примања која су одређена као „сваки приход који остварује запослени у јавном сектору од исплатиоца прихода као уговорену накнаду за рад“; даље, умањење се обрачунава на нето зараде и нето друга примања, што значи да је њихов месечни номинални износ умањен за порез и доприносе за обавезно социјално осигурање; да се умањење зараде, односно плате и других примања не врши на нето приход који није већи од 60.000 динара; да се умањење нето прихода преко 60.000,00 до 100.000,00 динара и нето прихода већих од 100.000,00 динара врши прогресивно према прописаним коефицијентима, тако да је умањење нето прихода веће уколико је и приход већи, што за приход преко 60.000,00 до 100.000,00 динара износи око 20%, а за приход преко 100.000,00 динара 25%; да се овако обрачуната средства која представљају разлику за уплату нето прихода уплаћују на посебан уплатни рачун буџета Републике Србије и чине јавни приход буџета. Како су исплатиоци прихода (сви субјекти који чине јавни сектор, у смислу овог закона, од државних органа, преко Народне банке, јавних агенција, јавних предузећа и др.) дужни да самостално обрачунавају, обустављају и уплаћују средства на рачун буџета, то је оспореним Законом дато овлашћење Пореској управи да врши контролу исправности

спроведених умањења нето прихода запослених лица, као и да у управном поступку утврди корекције умањења уколико исплатилац прихода то није учинио на исправан начин. У односу на поступак утврђивања, контроле и наплате разлике за уплату нето прихода, прописано је да се на сва питања која нису уређена овим законом, сходно примењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација. Примена овог закона није била орочена самим законом, али је трајање ове мере сведено на десет месеци у току 2014. године, односно на све исплате извршене од 1. јануара 2014. године, закључно са исплатом плата, односно другог сталног примања за месец октобар 2014. године, имајући у виду да је оспорени Закон престао да важи 1. новембра 2014. године, на основу члана 13. став 1. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава којим је у правни поредак Републике Србије уведена нова привремена мера финансијске консолидације буџета, која је почела да се примењује почев од обрачуна и исплате плата, зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава за месец новембар 2014. године и која је још увек на снази.

V

Претходно изнета анализа прописаних решења у оспореном Закону је од важности и због још једне чињенице, која је од значаја за разматрање спорних уставноправних питања. Наиме, априла 2009. године донет је Закон о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору ("Службени гласник РС", број 31/09), који се примењивао почев од исплате плата, односно зарада за месец мај 2009. године закључно са исплатом плата, односно зарада за месец децембар 2009. године (значи на осам плата, односно зарада у току 2009. године). Овај закон је био предмет разматрања пред Уставним судом, на основу већег броја поднетих иницијатива за покретање поступка за оцену његове уставности, поводом којих је Уставни суд, на седници одржаној 17. јануара 2013. године, донео Решење ИУз-97/2009, којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 1. став 1, члана 2, члана 4. став 1. и чл. 7. и 8. овог закона. Разлози за доношење овог закона 2009. године су били слични разлозима због којих је донет и оспорени Закон 2013. године, јер је у првој половини 2009. године Република Србија била суочена са проблемима у финансирању својих надлежности у појединим сегментима друштва, који су проузроковани негативним ефектима светске економске кризе, тако да је законодавац, ради смањења буџетског дефицита и равномернијег подношења негативних ефеката ове кризе, прописао осмомесечно смањење плата и других примања запослених у државној администрацији и јавном сектору. Поред сличности ситуације и прилика у којима су донета оба ова закона, као и сличности у одређивању легитимног циља за увођење мере смањења буџетског дефицита, постојале су значајне сличности и у самим решењима која су предвиђена овим законима. С тим у вези, Уставни суд указује на те сличности, као и на поједине разлике у предвиђеним решењима из ових закона, које су се огледале у следећем:

- смањење плата Законом из 2009. године је било привременог карактера и односило се на примања запослених од маја до децембра месеца 2009. године (осам плата), док умањење плата на основу Закона из 2013. године

није имало такав карактер по самом закону, већ је трајање ове мере одређено ступањем на снагу новог закона којим су ова питања уређена на другачији начин, тако да се и његова примена односила на обрачун и исплату плата, зарада и других прихода од децембра месеца 2013. године закључно са октобром 2014. године (11 плата);

- смањење плата се врши у оквиру јавног сектора, с тим што је Законом из 2013. године обухваћен цео јавни сектор Републике Србије, док је Законом из 2009. године био обухваћен само део јавног сектора, јер су од његове примене биле изузете судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца, судије за прекршаје, чланови Високог савета судства и Државног већа тужилаца и запослени у њиховим службама, професионалци припадници Војске Србије, полицијски службеници, пилоти и запослени који обављају послове контроле летења, запослени у Безбедносно информативној агенцији, дипломатско-конзуларним представништвима, заводима за извршење заводских санкција, установама у области образовања и ученичког и студентског стандарда, науке, здравства, културе и социјалне и дечије заштите;

- и једним и другим законом вршено је умањивање нето примања запослених (тј. прихода умањеног за порез и доприносе);

- и једним и другим законом је одређена доња граница износа нето примања запосленог до које се није вршило умањење прихода – у Закону из 2009. године то је био приход испод 40.000 динара, а у Закону из 2013. године износ нето примања које се не умањује је износ који није већи од 60.000 динара;

- и у једном и у другом закону примењује се прогресивни начини умањења прихода у зависности од висине прихода који се умањује (већи приход већи проценат умањења);

- средства остварена умањењем нето прихода исплатилац је био дужан да уплати на посебан рачун буџета и у једном и у другом случају, међутим Законом из 2009. године ова средства се након уплате усмеравају у посебан буџетски фонд чија је искључива намена била одређена овим законом (решавање проблема проузрокованих негативним ефектима светске економске кризе, према посебном акту Владе), док су средства обезбеђена на основу Закона из 2013. године, овим законом само одређена као приход буџета Републике Србије, без специфицирања њихове намене.

Из наведеног следи да је законодавац и у једном и другом случају користио исти приступ и поступак у коме је вршено смањење /умањење/ плата у јавном сектору, што представља суштину одређивања правне природе овог института. Тако је умањење вршено у односу на нето примања запослених у јавном сектору према прогресивном коефицијенту у односу на висину зараде и уз одређивање доње границе висине зараде која не подлеже поступку умањења, ради очувања социјалне сигурности лица са најнижим примањима у јавном сектору. На наведени начин се исплатом умањеног нето прихода лица у јавном сектору обезбеђивао нови приход буџета Републике Србије за одређени период, сагласно члану 91. став 1. Устава. Наиме, наведеним чланом Устава је утврђено да приходи којима се обезбеђују средства за финансирање Републике Србије морају бити утврђени законом, као и да се та средства обезбеђују како из пореза који су свакао најзначајнији извор ових средстава, тако исто и из других прихода утврђених законом. То значи да се у конкретном случају законодавац определио да на Уставом дозвољен начин, тј. доношењем посебног закона одреди нови приход буџета који представља разлику између нето прихода и умањеног нето прихода запосленог у јавном сектору, на начин и под условима

прописаним тим законом. Сагласно свему наведеном, Уставни суд је нашао да не постоје суштинске разлике између мера смањења плата у јавном сектору које су уведене 2009. године и 2013. године, јер се ради о посебним мерама финансијске консолидације буџета Републике Србије, којима се део прихода буџета обезбеђивао смањењем плата, зарада и других прихода лица у јавном сектору, што суштински представља смањење расхода у погледу издвајања буџетских средстава за плате и друга примања запослених и радно ангажованих лица у јавном сектору.

Овим путем, Уставни суд још једном истиче да су приликом доношења Решења IУз-97/2009 од 17. јануара 2013. године наведена три разлога која су била од превасходне важности за одбацавање иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности појединих одредаба Закона из 2009. године, и то: значај легитимног циља законодавца, начело социјалне правде и привременост мере. Тако је у наведеном решењу Уставни суд стао на становиште да је "доношењем оспореног Закона, тј. прописивањем једне посебне привремене мере смањења плата, односно зарада одређеном делу државне администрације и јавног сектора са високим примањима, држава интервенисала на начин да се несклад између ограничених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу отклони и обезбеди праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се изједначила екстремна неједнакост у условима светске економске кризе."

Полазећи од наведеног, а у погледу легитимног циља законодавца за увођење мере умањења нето прихода запослених у јавном сектору на основу оспореног Закона, Уставни суд најпре указује да је законодавац као разлоге за увођење ове мере навео два аргумента – смањење буџетског дефицита и омогућавање функционисања Републике Србије у наредном периоду. Наиме, неоспорно је да је функционисање Републике Србије и након предузимања бројних мера за умањење дефицита буџета и отклањања проблема у финансирању својих надлежности који су били последица негативних ефеката светске економске кризе, и даље било оптерећено веома високим буџетским дефицитом и порастом јавног дуга, што је захтевало додатне мере како би се ови негативни трендови што пре зауставили. Имајући у виду да је законодавац оспореним Законом умањио зараде запослених лица у јавном сектору у ситуацији када је то било неопходно да би се обезбедили витално важни интереси друштва и државе и заштитиле друге уставне вредности, Уставни суд је стао на становиште да овај закон није донет у тзв. „редовној“ ситуацији, већ се радило о једној посебној тј. нередовној ситуацији, у којој је држава морала брзим интервентним мерама да отклони негативне ефекте обезбеђивањем средстава за њено функционисање. Другим речима, легитимни циљ оспореног Закона је био очување економске стабилности државе и обезбеђење социјалне заштите грађана у условима високог буџетског дефицита. Стога, Уставни суд констатује да је за доношење оспореног Закона постојао посебно важан, чак би се могло рећи и квалификован јавни интерес, који се огледао у потреби очувања стабилности економског система државе и осигурању несметаног обављања свих државних функција и задатака (исти став Уставни суд је заузео и у Решењу IУз-97/2009 од 17. јануара 2013. године).

Поводом наведеног, Уставни суд указује и на став Европског суда за људска права, који је овај суд изнео у великом броју својих пресуда, а тичу се принципа пропорционалности приликом ограничавања права на имовину (у које спадају и плате, односно зараде) и који гласи: „мешање у мирно уживање

имовине мора почивати на принципу 'правичне равнотеже' између захтева општег интереса заједнице и захтева заштите основних права појединца. Конкретно, мора постојати разуман однос пропорционалности између средстава и циља који по свим мерилима лишава лице његове имовине. Док год постоји овакав однос, Суд држави признаје широко дискреционо право у избору средстава за имплементацију и за утврђивање да ли су последице оправдане у јавном интересу“ (између осталог, овај став је заступљен и у одлукама на које се позива један од подносилаца иницијатива у овом уставносудском предмету, тј. у предметима *Felicia Mihaies против Румуније* и *Adrian Gavril Sentes против Румуније*, од 6. децембра 2011. године, у којима су се подносиоци обратили овом суду поводом смањења плата за 25% на период од шест месеци).

Полазећи од наведеног, Уставни суд још једном истиче да је легитимно право законодавца да у тзв. „кризним временима“, уводи мере финансијске консолидације буџета како би се обезбедило нормално функционисање свих надлежности државе, али и обавеза да то мора чинити само уз уважавање најважнијих уставних начела и принципа који морају бити императив приликом прописивања оваквих мера, а односе се првенствено на заштиту владавине права, једнакости и пропорционалности, заштиту легитимних очекивања, правне сигурности и извесности, као и социјалне правде, односно солидарности.

У погледу обезбеђења принципа социјалне правде и солидарности, Уставни суд истиче да је законодавац под истим условима прописао умањење нето прихода свих лица у јавном сектору (како запослених, тако и радно ангажованих лица) који су били већи од 60.000 динара месечно (за разлику од Закона из 2009. године, где је део јавног сектора био изузет од примене мере смањења плата и других примања), такође је подигнута доња граница висине зараде (60.000 динара) која не подлеже примени ове мере у односу на Закон из 2009. године, када је износила до 40.000 динара и на тај начин је оспореним Законом из категорије обвезника према којима је била предузета ова мера искључен већи број запослених са мањим примањима, чиме је законодавац и на овај начин шире од претходног закона заштитио основне принципе начела социјалне правде у погледу егзистенцијално угроженијих категорија становништва. Што се пак тиче принципа солидарности и евентуалне обавезе да у времену кризе за функционисање државе терет мора бити исти за све грађане, Уставни суд напомиње да Република Србија, као послодавац, може вршити смањење плата само запослених лица у јавном сектору, а не и у тзв. „приватном“ сектору, јер за то није надлежна (поред тога, како је у образложењу Предлога Закона и наведено, зараде у јавном сектору су за око 35% биле више у односу на зараде у приватном сектору крајем 2013. године).

Што се тиче привремености мере умањења нето прихода лица у јавном сектору, она заиста није била експлицитно предвиђена у оспореном Закону, како је то било предвиђено Законом из 2009. године. Наиме, сам назив Закона из 2009. године је упућивао на то да се ради о једној привременој мери ради консолидације буџетског дефицита, јер је његов назив гласио: „Закон о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору“. Такође је чланом 10. овог закона била орочена примена мере смањења плата у јавном сектору, и то тако што је било предвиђено да се закон примењује почев од исплате плате, односно зараде за месец мај 2009. године, закључно са исплатом плате, односно зараде за месец децембар 2009. године. Оспорени Закон из 2013. године није садржао овакве

одредбе. Међутим, Уставни суд указује на постојање одређених неоспорних чињеница које су ишле у прилог томе да се и у овом случају ипак радило о једној мери привременог карактера.

Најпре, разлози за доношење оспореног Закона несумњиво указују на привременост мере умањења нето прихода запослених у јавном сектору, јер законодавац ову меру утврђује као једну од мера које имају за циљ смањење буџетског дефицита и омогућавање економске стабилности у функционисању државе приликом сервисирања свих њених обавеза. Оваква мера суштински има карактер једне интервентне мере државе у одређеној кризној ситуацији, а главна одлика свих интервентних мера јесте њихов привремен карактер, јер сама природа тих мера подразумева њихово трајање, односно интервенцију државе у тзв. нередовним ситуацијама све док се не отклоне разлози за њихово увођење, што и јесте крајњи циљ спровођења мера оваквог карактера. Стога, по правилу, престанак разлога за увођење одређене интервентне мере државе јесте и крајњи рок трајања овакве мере.

Друго, ова мера је фактички трајала десет месеци у 2014. години (од 1. јануара до 1. новембра 2014. године), односно односила се на исплату 11 плата, односно свих других примања из буџетских средстава само у наведеном периоду, имајући у виду да је, како је то већ и наведено, оспорени Закон престао да важи 1. новембра 2014. године, на основу члана 13. став 1. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава. То прво значи да је трајање ове мере било краће од времена важења једне буџетске године, што по правилу представља рок у коме се мере овакве природе преиспитују, односно када се врши процена економских ефеката оваквих мера на консолидацију буџетског дефицита. У прилог наведеном, Уставни суд овом приликом указује и на јуриспруденцију појединих уставних, односно врховних судова у Европи, чије државе су биле суочене са сличним проблемима у погледу решавања високог буџетског дефицита у периоду економске, односно финансијске кризе. Тако је Државни савет Грчке поводом смањења плата и пензија уведених законима 3833/2010 и 3845/2010 којима је ратификован Први меморандум, као мали део ширег програма финансијског усклађивања и структуралне реформе грчке економије са европским оквиром закључио да су „ове мере само привремене и циљ им је да створе непосредни прилив прихода за грчку државу до другог сета мера, намењених борби против избегавања пореза и превара“. Хрватски уставни суд је поводом оцене уставности „Закона о посебном порезу на плаће, мировине и друге примитке“ заузео став да „посебан порез уведен овим законом може у постојећем облику бити привремено задржан у правном поретку Републике Хрватске“, док је Уставни суд Републике Литваније, својом Одлуком од 20. априла 2010. године, формулисао извесне опште принципе који се морају поштовати када је законодавцу допуштено да усвоји одлуке о смањењу зајемчених права из области социјалне заштите, уколико се у држави јави економска криза, међу којима је као први општи принцип усвојен следећи принцип: „уставни концепт државног буџета подразумева да је, у условима економске кризе, смањење зарада и накнада службених лица и државних службеника у установама које се финансирају из државног и општинских буџета (и других запосленика који се плаћају из фондова поменутих буџета) и њихових пензија, допуштено најдуже на једну буџетску годину, те да је у току одобравања државног буџета за следећу годину законодавац дужан да поново

процени економску ситуацију у држави и да поново одлучи у погледу смањења поменутих социјалних гаранција“.

Треће, наведеним Законом привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава из 2014. године није само оспорени Закон престао да важи, већ је фактички овај закон замењен другим законом у континуитету, који, такође, уређује питања која се односе на умањење примања запослених из јавног сектора. Наиме, иако се уређењу ових питања приступило на другачији начин него што је то било предвиђено оспореним Законом, Уставни суд указује на постојање континуитета мере у овој области која се предузима ради смањења буџетског дефицита. Управо постојећи континуитет предузимања мера законодавца у 2013. и 2014. години у циљу фискалне консолидације буџета указује на привременост оспореног Закона, односно привременост мере умањења нето прихода запослених у јавном сектору на основу оспореног Закона, јер се законодавац, ради остварења истог циља, крајем 2014. године определио за нови (другачији) приступ у спровођењу мере финансијске консолидације буџета у области примања запослених лица у јавном сектору. На основу тог закона запосленима у јавном сектору се и даље врши умањење плата, зарада и других примања из буџетских средстава. С обзиром на то да несумњиво постоји континуитет у предузимању мера финансијске консолидације буџета у области умањења зарада запослених у јавном сектору од децембра 2013. године и да оно још увек траје (на основу два различита закона), као и да је Законом из 2014. године, који је донет након оспореног Закона, утврђено привремено уређивање основице за обрачун и исплату плата и других примања лица у јавном сектору, то је и оспорени Закон могао имати само карактер привременог уређења овог питања, иако то није било изричито наведено у његовом називу, па ни у одредбама овог закона.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је стао на становиште да умањење нето прихода запослених у јавном сектору, по својој природи, представља меру финансијске консолидације буџета Републике Србије за одређени период, којом се на основу посебног закона обезбеђују приходи из којих се финансирају надлежности Републике Србије, сагласно члану 91. став 1. Устава.

Имајући у виду да Уставни суд наведеном оценом о правној природи умањења нето прихода запослених у јавном сектору, *argumentum a contrario*, није стао на становиште да се на начин предвиђен оспореним Законом уводи посебан порез на доходак лица у јавном сектору, то се није упуштао у разматрање спорних уставноправних питања која полазе управо од претпоставке да се у конкретном случају ради о посебном порезу на доходак лица у јавном сектору, а тичу се нарушавања јединства правног поретка у односу на питања уређена Законом о порезу на доходак грађана и изостављања тзв. „приватног сектора“ из Уставом утврђене опште обавезности плаћања пореза (члан 91. став 2. Устава) и с тим у вези повреде начела забране дискриминације из члана 21. ст. 1. и 3. Устава.

VI

У погледу оцене уставности предвиђених решења из оспореног Закона у односу на одредбу члана 60. став 4. Устава, којом је, између осталог, зајемчено право на правичну накнаду за рад, Уставни суд најпре указује да је у

Републици Србији право на рад зајемчено, у складу са законом. У погледу примања запосленог из радног односа, одредбом члана 60. став 4. Устава је зајемчено право на правичну накнаду за рад, која није дефинисана Уставом, нити унутрашњим законодавством. Међутим, услови за ефективно остваривање права на правичну накнаду утврђени су одредбама члана 4. став 1. тач. 1) до 5) Ревидиране европске социјалне повеље („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09), којима је предвиђено да се у намери да обезбеде ефективно остваривање права на правичну накнаду, стране уговорнице обавезују: 1) да признају право радника на накнаду која ће њима и њиховим породицама обезбедити пристојан животни стандард; 2) да признају право радника на повећану стопу накнаде за прековремени рад, уз могућност изузетака у одређеним случајевима; 3) да признају право мушкарцима и женама на једнаку плату за рад једнаке вредности; 4) да признају право свих радника на разуман период отказног рока у случају прекида радног односа; 5) да дозволе смањење плате само под условима и до износа прописаног националним законодавством или прописима, односно утврђеног колективним уговорима или арбитражним одлукама. Остваривање ових права омогућује се слободно договореним колективним уговорима, статутарним механизмима утврђивања висине надница, или другим средствима у складу са националним условима.

Уставни суд, при томе, указује посебно на наведену тачку 5) члана 4. став 1. наведене Повеље којом је дозвољено смањење плата под условом да је то до износа који је предвиђен националним законодавством, односно да дозвољено смањење зарада, односно плата не сме ићи испод минималне зараде или ако та минимална зарада није утврђена законом, онда колективним уговором, арбитражним одлукама или неким другим референтним одлукама. Одлукама Владе Републике Србије утврђују се минимална нето зарада по радном часу на шестомесечном нивоу, односно два пута у току једне календарске године. Званични податак о месечним износима нето и бруто минималних зарада на годишњем нивоу објављује Републички завод за статистику у „Службеном гласнику Републике Србије“. Тако се, према овом податку, минимална нето зарада у 2014. години кретала од 18.400 до 21.160 динара у зависности од месеца до месеца у тој години. Сагласно наведеним званичним подацима, Уставни суд је утврдио да је далеко изнад ове вредности постављен лимит за умањење нето прихода запослених у јавном сектору, јер се законом прописано умањење вршило у односу на приходе који су били виши од 60.000 динара. При томе, Уставни суд указује да је наведена висина плате, односно зараде или другог примања изнад 60.000 динара била већа не само од минималне зараде у Републици Србији у овом периоду, већ и од просечне месечне зараде по запосленом у Републици Србији у 2014. години, која се кретала од 37.966 до 49.970 динара. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да одређивањем границе висине зараде, односно другог прихода запосленог који је већи од 60.000 динара и који подлеже умањењу на начин и по поступку предвиђеном оспореним Законом, није повређено право запослених и радно ангажованих лица у јавном сектору на Уставом зајемчену правичну накнаду за рад.

При томе, Уставни суд указује да се мера умањења нето прихода запослених у јавном сектору не може сматрати мешањем државе у начин одређивања плата, односно зарада лица запослених у јавном сектору, јер се овим законом нити мења, нити на другачијим основама уређује начин одређивања плата и зарада ових лица. Наиме, оспореним Законом се само врши

процентуално умањење већ утврђене плате, односно зараде, сагласно важећим прописима из ове области, како би се смањењем расходне стране буџета за ове намене извршила неопходна консолидација буџета за одређени временски период.

И на крају, Уставни суд још једном истиче да, имајући у виду да је у великом броју поднетих иницијатива било предлога за другачије уређење оспорених решења из Закона, као и одређених питања која су везана за примену овог закона у пракси, овај суд може да врши оцену само постојећих решења из Закона, а не и тзв. „недостајућих“ решења, као и да наведена питања и оцена целисходности и практичне примене законских решења нису у надлежности Уставног суда, сагласно одредбама члана 167. Устава.

VII

Полазећи од свега изложеног, а прихватајући уставноправну утемељеност за одређивање правне природе умањења нето прихода лица у јавном сектору као мере финансијске консолидације буџета Републике Србије за одређени период, као и одређене ставове које је Уставни суд већ заузео у својој пракси, Суд је, након спроведеног поступка, оценио да захтев за утврђивање неуставности Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, у време важења, није основан, па је, сагласно члану 53. став 4. Закона о Уставном суду, захтев одбио.

На основу наведеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Весна Илић Прелић, с.р.

За тачност отправка:

