

## ПРАВНИ СТАВ

**Посебним колективним уговором не може се утврђивати основица за плате запослених у државним органима.**

### *Образложење*

Основни суд у Смедереву – Судска јединица у Ковину, покренуо је пред Врховним касационим судом поступак ради решавања спорног правног питања које гласи:

**"Да ли државни службеници и намештеници у судовима, јавним тужилаштвима и казнено-поправним установама РС који имају образовање закључно са IV степеном стручности имају право на обрачун плате по основу основне зараде цене радног сата на начин одређен посебним споразумом закљученим 24. маја 2013. године између Владе РС и синдиката правосуђа Србије".**

Уз предлог за решавање спорног правног питања првостепени суд је доставио списе П1 143/2016 са сопственом аргументацијом (приказом меродавних прописа) указујући између осталог да према сазнању првостепеног суда постоји већи број спорова код Основног суда у Смедереву, а и на територији Србије.

По сазнањима судска пракса на нивоу Републике није јединствена: неки судови усвајају тужбене захтеве, док их други одбијају; мањи број предмета налази се у жалбеном поступку.

На седници Грађанског одељења од 23. априла 2017. године донета је одлука да се покрене поступак ради решавања претходног питања.

Из тужбе, одговора на тужбу и расправних записника произилази да је спорно:

**-да ли се Колективним уговором (изменом) у материји "плата" може одредити основица за запослене у државном органу; а с тим у вези, -значање (смисао) тзв. "Посебног споразума" о мирном решавању колективног радног спора који је закључен пред Агенцијом за мирно решавање радних спорова 25. априла 2013. године, који гласи:**

- 1. "Обавезује се Министарство правде и државне управе да наложи руководиоцима правосудних органа да државним службеницима и намештеницима у судовима, јавним тужилаштвима и казненопоправним установама ..... РС који имају образовање закључно са IV степеном стручности, изврши обрачун плате у складу са ценом радног сата најмање у висини цене сата утврђене одлуком социјално-економског савета РС, а у складу са законом, осим за запослене државне службенике намештенике у посебним судским и тужилачким одељењима за организовани криминал и ратне злочине;*
- 2. обавезује се Министарство правде... да предузме све расположиве мере у окриву своје надлежности, а уз сагласност Министарства финансија и привреде да обезбеди потребна финансијска средства и друге предуслове за исплату плате обрачунатих на начин из става 1;*

3. *Споразум ступа на снагу и примењиваће се од дана потписивања;*
4. *обавезују се уговорне стране да ускладе Посебан колективни уговор за државне органе са овим Споразумом;*
5. *уговорне стране су сагласне да ће пре израде буџета за 2014. годину преговарати о начину износа повећања основице за обрачун и исплату плата запослених у правосуђу".*

Посебан колективни уговор (у даљем тексту ПКУ) у погледу правила о основици, који је то својство добио **Споразумом** закљученим пред Агенцијом за мирно решавање спора **не представља правило о основици** из најмање два разлога:

1) По члану 240. Закона о раду, Колективни уговор мора бити у сагласности са законом.

ПКУ не производи правно дејство јер је супротан Закону о платама државних службеника и намештеника, Закону о буџетском систему и Закону о буџету из 2013. године.

Наиме, плате државних службеника уређују се почев од 01.01.2011. године Законом о платама државних службеника и намештеника ("Службени гласник РС" 62/2006.. 108/2013, 99/2014). Обрачунава се на основу два елемента: коефицијента и основице (члан 7). По члану 8. Закона о платама..., основица је јединствена и утврђује се за сваку буџетску годину Законом о буџету Републике Србије (до 01.01.2011. године основицу је утврђивала Влада по Закону о платама у државним органима).

Из изложеног произилази да је у време измена ПКУ-а основица утврђивана Законом о буџету за сваку годину, а не подзаконским актима (одлуком Владе, министарства или неког другог државног органа), па ни ПКУ-ом. **Цитирани закони су императивног карактера**, па Колективни уговор (као и сваки уговор) не може бити супротан закону (члан 103. ЗОО у вези члана 240. Закона о раду). Матични закон (Закон о буџетском систему "Службени гласник РС" 54/2009) садржи правило да се о основици може преговарати (то правило садржи и Посебни колективни уговор – чл. 21, 22. и 23. који је важио у време закључења споразума).

За заснивање финансијске обавезе током године (у нашем примеру 2013. године) захтевана је сагласност Министарства финансија (Трезора) по члану 27е Закона о буџетском систему која, неспорно није добијена. Због тога се Колективним уговором не може наредити председницима судова да донесу решења о повећању плате (кроз повећање основице у висини минималне цене рада у општем режиму пута коефицијент) јер суд не може да преузме обавезе на основу писаног уговора или другог правног акта (у које свакако спада и ПКУ) уколико то није законом прописано (члан 56. Закона о буџетском систему). Осим тога обавезе које предузимају директни или индиректни корисници буџета морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години (члан 54. Закона о буџетском систему). Свему треба додати да суд није привредни субјекат који ван буџета може стицати материјална средства.

Из Посебног колективног уговора за државне органе а који је важио до 2014. године и последњег Колективног уговора<sup>1</sup> (у вези са чланом 8. ЗОР-а) који је измењен,

---

<sup>1</sup> чл. 27, 28. и 29.

произилази да учесници преговарају о основици и коефицијенту; да у случају битно промењених околности отпочињу преговоре о промени основице; да се одређују субјекти преговарања; рок за окончање преговора; да се у случају измене прописа у систему плата заједнички преиспитује висина плате; да се плата уређује у складу са законом, односно уговором; да се плата утврђује множењем коефицијента са основицом, при чему су у коефицијентима садржане и накнаде трошкова за исхрану у току раду и регрес за коришћење годишњег одмора (члан 29. сада важећег ПКУ); да се плата исплаћује одједном или највише у два дела; рокови исплате и њихова динамика; и на крају по садашњем ПКУ гарантује се минимална зарада у случају да је основна плата утврђена на претходно изложени начин мања од минималне.

Из изложеног се може закључити да се Колективним уговором за државне органе не може утврдити основица за плате запослених у државним органима јер би то било супротно цитираним законима. Активност учесника из колективних уговора (репрезентативни синдикат и Влада) исцрпљује се у утврђивању предлога за основицу који се упућује парламенту. Народна скупштина може да предлог Законом о буџету усвоји или не усвоји.

Императивност правила из цитираних закона не произилази само из граматичког (језичког) тумачења по коме је основица "јединствена" и одређена фиксном сумом (Законом о буџету за 2013. годину износи око 18.000,00 динара), него и из систематског тумачења прописа о буџету. Правосудни органи су део једне шире целине државних органа и јавних служби (директних и индиректних корисника буџета). Ако би се ПКУ-ом мењао установљени систем и појединачним изменама вршило утврђење основице без одлуке парламента, принцип јединствености и уравнотеженог буџета<sup>2</sup> би били нарушени.

С обзиром да су цитирана правила из Закона о платама државних службеника и намештеника, Закона о буџетском систему и Закона о буџету императивне природе која се морају безусловно поштовати без права да се у њима било шта мења што је нарочито карактеристично за јавно право (а буџет спада у област јавног права), долази се до закључка да код буџетског финансирања плата државних службеника и намештеника није могуће применити корективно правило из члана 8. став 2. Закона о раду (општа материја) по коме општим актом... "могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом као и друга права која нису уређена законом, осим ако законом није друкчије одређено". Као што је истакнуто, у овој проблематици управо је законом одређено да се само у парламенту (Законом о буџету) утврђује основица за плате државних службеника и намештеника. Та "већа права" односе се на рокове, гарантовање минималне зараде, исплата плате у више делова, могућност преговарања, али не и право да се општим актом супротно закону утврђује основица.

2) Но, и под условом да измењени ПКУ није у директној супротности са законом "споразум" који представља основ измена није норма која одређује основицу.

---

<sup>2</sup> Буџет се дефинише као систем и бројевима изражен план прихода и расхода и представља инструмент политике, цена, уједначавања услова привређивања, регулација стварне потрошње, усмеравање инвестиција итд. и њега одликују следећи принципи: принцип буџетске јавности (расправља се о њему у парламенту, равнотеже, спецификације, буџетског јединства, потпуности, тачности, штедње итд).

Наиме, из целине цитираног споразума произилази да се обавезује Министарство правде... да наложи руководиоцима правосудних органа... да изврше обрачун плате у складу са ценом радног сата најмање у висини цене сата утврђеном одлуком СЕС-а у складу са законом...; да предузме све расположиве мере ради обезбеђења потребних финансијских средстава и друге предуслове за исплату плата...; да се обавезују уговорне стране да ускладе Посебан колективни уговор... и да ће пре израде буџета за 2014. годину преговарати о начину и износу повећања основице за обрачун и исплату плате запослених у правосуђу.

Из посебно наглашених одредница споразума могло би се закључити да, а у складу са препоруком да се одређеној категорији запослених са средњом спремом у правосудним органима (државним службеницима и намештеницима) предлаже виша основица; али да се обрачун плате у складу са ценом радног сата утврђене одлуком СЕС-а врши ако се обезбеде финансијска средства.

Прецизније споразум производи правно дејство под условом да се обезбеде потребна финансијска средства и други предуслови. Услов је будућа неизвесна околност (околност код које се не зна да ли ће наступити или неће) од чијег остварења зависи правно дејство уговора (споразума). У конкретном случају он је позитиван (обезбеђење средстава у буџету) каузалан (не зависи од воље ни једне уговорне стране него од воље трећег лица Владе и Министарства финансија); одложен јер дејства споразума се одлажу и наступање чини неизвесним.

Дакле, из самог посебног споразума који је постао саставни део ПКУ по основу члана 26. Закона о агенцији... произилази да је корекција основице за обрачун плате (основица пута коефицијент) по посебном Закону о платама државних службеника и намештеника зависи од обезбеђења потребних финансијских средстава (споразум закључен под условом), па у хипотези да је посебан споразум у интересном колективном радном спору постао норма, њено значење је као што и произилази из ставова 2, 3, 4. и 5. споразума, улагање напора, преговарање и формулисање предлога који би био упућен парламенту, а не правило које одређује основицу и мења закон.

Из свега изложеног произилази да се ПКУ-ом, као и другим прописима, ниже снаге од закона, не може утврђивати основица за плате запослених у државним органима.

*(Правни став усвојен на седници Грађанског одељења одржаној 30.05.2017. године)*