

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
НАРОДНА СКУПШТИНА  
Посланичка група Демократска странка  
23. април 2014. године  
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
НАРОДНА СКУПШТИНА  
БЕОГРАД

Прилог бр. 23-04-2014			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вредности
01	120-1036	1/4	

**ПРЕДСЕДНИКУ  
НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ**

На основу члана 107. став 1. Устава Републике Србије, члана 40. став 1. тачка 1) Закона о Народној скупштини и члана 150. став 1. Пословника Народне скупштине, подносимо ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О ПРЕСТАНКУ ВАЖЕЊА ЗАКОНА О УМАЊЕЊУ НЕТО ПРИХОДА ЛИЦА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ, с предлогом да се сходно члану 167. Пословника Народне скупштине, донесе по хитном поступку.

За представника предлагача одређена је народна посланица Гордана Чомић.

**НАРОДНИ ПОСЛАНИЦИ**

Гордана Чомић

Борислав Стефановић

**ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О ПРЕСТАНКУ ВАЖЕЊА ЗАКОНА О УМАЊЕЊУ НЕТО  
ПРИХОДА ЛИЦА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ**

Члан 1.

Престаје да важи Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС,“ број 108/13).

Даном ступања на снагу овог закона престају да важе и подзаконски акти донети на основу закона који престаје да важи.

Члан 2.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије.“

## Образложење

### I Уставни основ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. тач. 8. и 17. Устава Републике Србије на основу кога Република Србија уређује и обезбеђује између осталог систем у области радних односа; друге економске и социјалне односе од општег интереса; као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом.

### II Разлози за доношење закона

Одредбе Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 108/13) нису у сагласности како с одредбама из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава Републике Србије које прописују да је „правни поредак Републике Србије јединствен”, тако и са одредбом из члана 91. став 2. Устава РС, која прописује да је „обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника”.

Предлагач Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору је у образложењу навео да је уставни основ за доношење тог закона садржан у члану 97. тачка 15. Устава РС којим је предвиђено да „Република Србија уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.” Овакав уставни основ без изузетка се наводи кад год је реч о усвајању неког од пореских закона. Међутим, праву природу овог закона открива у већој мери уставни основ који се не наводи изричито. Наиме, када је усвојен Закон о утврђивању максималне зараде у јавном сектору (Сл. гласник РС, број 93/12), који би се могао, барем по називу, сматрати најсроднијим с оспореним Законом, као уставни основ за доношење тог закона није наведена поменута тачка 15., већ су наведене тач. 8 и 17. члана 97. Устава РС, а којима је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, економске и социјалне односе од општег интереса. Дакле, већ у свом уставном основу („финансирање права и дужности РС”, а не „уређење система радних односа или социјалних односа од општег интереса”) препознаје се права правна природа наведеног Закона као пореског закона.

Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору по својој природи није закон о смањењу зарада. Такав закључак проистиче из члана 105. став 2. Закона о раду, који предвиђа да се под зарадом запосленог сматра „зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде.” Другим речима, када се говори о заради сваког запосленог, па и оног у јавном сектору, мисли се на бруто износ зараде. Како наведени Закон говори о умањењу нето прихода, то је јасно да овде није реч о мери смањења зарада. Поврх тога, у

нето приход (члан 2., тачка 4. наведеног Закона) који се према овом Закону „смањује“ улази и приход који запослени оствари од другог послодавца из јавног сектора (нпр. накнада коју средњошколски професор у државној средњој школи добије од Завода за издавање уџбеника као ауторски хонорар за написани уџбеник). Међутим, уколико већ није реч о смањењу зарада, а које иначе држава у јавном сектору може да оствари без великих уставних и правних потешкоћа (нпр. законом, одговарајућим уредбама, те најзад кроз колективне уговоре где држава иступа као послодавац, итд.), о чему је онда реч? Једини могући одговор је да је, као и свако друго недобровољно плаћање држави које није праћено противуслугом, и овде у питању један облик пореза.

Коначно, контролу извршења Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору врши Пореска управа. Уколико Пореска управа утврди да исплатилац прихода није у буџет уплатио износ у висини „давања“ које закон одређује за одређено физичко лице запослено у јавном сектору, Пореска управа доноси коначно решење којим се обвезнику „давања“ (физичком лицу) налаже да тај износ уплати на прописани рачун буџета РС (члан 4, ст. 2., 3., 4. Закона). Осим тога, „у поступку утврђивања, контроле и наплате разлике за уплату нето прихода, на сва питања која овим законом нису уређена, сходно се примењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација“ (члан 4, став 7. Закона). Према томе, орган управе који се стара о примени Закона, као и поступак по којем тај орган делује у случају потребе, јасно указују да је у случају овог намета реч о једном пореском облику.

С обзиром на намеру законописца и законодавца, затим да је реч о недобровољном финансијском давању, а не о било каквом смањењу зарада, као и према начину на који се примењује, оспорени Закон је, без икакве сумње, порески закон. Такву правну природу овог закона не може да прикрије његов назив. Уосталом, као што је и из праксе Уставног суда познато, правну природу одређеног правног института не одређује његов назив, него његов правни смисао и веза коју има с другим правним институтима у датом правном систему.

Наведеним Законом се заправо уводи једна врста пореза, те ћемо образложити зашто и тај нови облик пореза није у сагласности са Уставом РС. Прво ћемо изнети разлог због којег овај Закон крши уставнунорму о јединственом правном поретку у РС, а затим ћемо образложити његов дискриминаторски карактер који га чини супротним члану 91. ставу 2. Устава РС.

Први разлог због којег је наведени Закон, тачније одредбе којима се уређује питање „пореске основице“ и пореске стопе (члан 2, став 1 тач. 3-9, и став 2, као и члан 3) неуставан, јесте да он крши уставно начело јединства правног поретка Републике Србије (члан 4., став 1. и члан 194. став 1.). Разлог је у томе, што се материја опорезивања дохотка (и свих других сродних прихода) у Србији искључиво уређује Законом о порезу на доходак грађана (Службени гласник РС, бр. 24/01, 80/02, 80/02 – др закон, 135/04, 62/06,

65/06 – испр, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11). Наиме, у члану 1 став 2 Закона о порезу на доходак грађана стоји: “Опорезивање дохотка грађана уређује се искључиво овим законом.”

Поставља се питање да ли се „нето приход“ који се наведеним Законом смањује (а у ствари, опорезује) може сматрати приходом чије опорезивање може да буде уређено искључиво Законом о порезу на доходак грађана? У то не може бити никакве сумње, уколико се прочита одредба из члана 2. став 1. Закона о порезу на доходак грађана, у којој стоји да се „порез на доходак грађана плаћа на приходе из свих извора, сем оних који су посебно изузети овим законом.“ Најважнији такав приход је зарада коју тај закон дефинише у члану 13. став 1. члана 13. гласи: „Под зарадом у смислу овог закона, сматра се зарада која се остварује по основу радног односа, дефинисана законом којим се уређују радни односи и друга примања запосленог“ (закон на који се упућује овим чланом је Закон о раду, у којем је зарада дефинисана). Став 2 истог члана у зарату укључује и друга примања (нпр. по уговору о делу или о допунском раду) и у њему је предвиђено да се “зарадом, у смислу овог закона, сматрају и уговорена накнада и друга примања која се остварују обављањем привремених и повремених послова на основу уговора закљученог непосредно са послодавцем.” Истовремено, оспорени Закон у члану 2., тачка 7. одређује нето приход (који заправо представља пореску основицу) као “збир нето зараде и нето другог примања остварен код свих исплатилаца прихода”, дакле као збир дела зараде која се по Закону о порезу на доходак дефинише као зарада у члану 12., став 1. и другог примања које се дефинише као зарада по члану 12., став 2. истог закона.

Из цитираних одредаба чланова Закона о порезу на доходак грађана и Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, јасно произлази следеће:

- приходи који се Законом о умањењу нето прихода лица у јавном сектору (чл. 2), како то еуфемистички вели законодавац, “смањују”, а заправо се опорезују, представљају оно што Закон о порезу на доходак грађана сматра приходом грађана (зарадом, или прецизније делом зараде);
- Законом о порезу на доходак грађана се у чл. 1, ст. 2 изричито каже да се опорезивање дохотка (односно опорезивих прихода грађана) може уређивати искључиво овим законом;
- реч је, дакле, о системском закону изван којег није могуће опорезовати било који доходак или приход грађана.

Пошто Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору управо то чини, јасно је да се његовим одредбама нарушава јединство правног поретка Републике Србије.

Наведени Закон, као специфичан порески закон, морао би посебно да буде у складу с чланом 91. став 2. Устава РС, који предвиђа да је „обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника.“ Наведена уставна одредба је по својој суштини антидискриминаторна („обавеза плаћања пореза ... је

општа“), али допушта и један изузетак од тог начела општости у пореској материји. То је економска моћ обвезника. А *contrario*, ниједан други критеријум, мерило или разлог не могу да дискриминишу пореске обвезнике, тј. да пореску обавезу од опште „претворе“ у партикуларну. Примера ради, ни пол, ни политичко уверење, ни верска припадност, ни физичке карактеристике, па напоследне ни „врста“ послодавца код којег је порески обвезник запослен, начелно не смеју да умање или да увећају његову пореску обавезу у односу на неко друго лице које има исту економску моћ као и он.

Међутим, наведени Закон управо то чини у члану 1. став 1. у којем одређује ко су обвезници умањења односно „солидарног пореза“: „Овим законом уређује се умањење нето зараде и нето других примања запослених, односно ангажованих лица у јавном сектору Републике Србије...“, да би се даље у истом члану, као и у члану 2. (тачка 1., подтач. 1-6) ближе дефинисало шта је то јавни сектор у смислу овог Закона (то је иначе једна додатна дискриминација, којом се у иницијативи нећемо детаљније бавити). Два лица потпуно исте економске моћи (нпр. с истим зарадама и на истим радним местима) по оспореном Закону неће, дакле, бити на исти начин опорезована. Штавише, једно од њих (оно које није запослено у јавном сектору) уопште неће бити опорезовано, док ће друго (запослено у јавном сектору) платити „солидарни порез“.

Истини за вољу, треба размотрити један аргумент који је предлагач Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору износио у образложењу предлога закона, а који би евентуално могао да отклони приговор који је управо изнесен. Да ли можда „економску моћ“ коју Устав помиње као једини могући разлог за дискриминацију пореских обвезника представља радно место запосленог у јавном сектору чији је месечни нето приход већи од 60.000 динара (мања примања нису опорезована). Односно, да ли је ово радно место другачије у односу на оно у приватном сектору са истим примањима. У образложењу наведеног закона наводи се да је радно место у јавном сектору мање ризично тј. теже се губи, а да су зараде знатно веће него у приватном сектору. Други разлог може само да буде разлог за смањење бруто зарада, које држава као послодавац може да оствари, како смо то већ и поменули, на другачији начин и у границама закона и Устава, али не може да буде разлог за увођење дискриминаторског пореског облика. Међутим, први разлог („сигурност радног места“) би можда могао да се посматра као део економске моћи запослених у јавном сектору, те да се новоустановљени порез „схвати“ као премија за сигурно радно место чији еквивалент не постоји у приватном сектору. Проблем са овим расуђивањем је што ни Устав, ни Закон о раду не праве разлику између радног места у јавном и приватном сектору. Такође, ови акти не познају ни категорију „ризичног“ и „сигурног“ радног места. То што је, фактички посматрано, радно место у јавном сектору „сигурније“, последица је двају облика незаконитости: с једне стране, држава, као послодавац, не само да запошљава по партијској линији, већ и ретко посеже за отказом, иако у великом броју случајева постоји бар неки од законских услова за такву меру; с друге стране, приватни послодавци често посежу за отказом, иако у великом броју случајева није испуњен ниједан законом прописан услов. Стога, „сигурност“ радног места

у јавном сектору, која проистиче из незаконитог поступања послодаваца, не може бити квалификована као посебна врста „економске моћи“ која би представљала уставни основ за овај вид дискриминаторског опорезивања.

Илуструјмо дискриминаторски потенцијал наведеног Закона и једним примером. Хипотетички (а заправо врло вероватно) може да се појави појединачни случај два лица потпуно исте економске моћи, истог занимања, који раде на истим радним местима и који ће обавити исти, заједнички посао, од којих ће једно лице да плати „солидарни порез“ а друго не. И то ће се десити само због тога што је једном од њих послодавац правно лице из тзв. јавног сектора, а другом није. Замислимо већ помињани пример средњошколског професора, запосленог у државној гимназији, који напише средњошколски уџбеник из математике, који објави Завод за уџбенике (или неко друго правно лице које по оспореном Закону припада тзв. јавном сектору). Већ смо утврдили да ће, уколико износ ауторског хонорара прелази одређену висину, аутору бити „смањен“ хонорар, тј. аутор ће платити „солидарни порез“ по наведеном Закону. Уколико се заједно с њим, као коаутор уџбеника, појави и његов колега, који је запослен као професор у приватној гимназији, он ће само због те чињенице да није запослен у јавном сектору бити поштеђен плаћања тог истог пореза за исти рад на том истом уџбенику из математике. Разликовање пореског статуса двојице пореских обвезника који су у потпуно истој правној ситуацији нема ни рационалног ни правног оправдања. Тај пример је нажалост само једна од могућих илустрација за дискриминацију коју изазива примена овог Закона, а која је супротна, како општој уставној норми која забрањује сваку дискриминацију (члан 21. ст. 1. и 3. Устава РС), тако и одредби члана 91. став 2. која нарочито наглашава да је пореска обавеза општа и да је једина допуштена „дискриминација“ у извршавању пореске обавезе она која је заснована на економској моћи обвезника. Због погрешно наведеног уставног основа Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, а од стране законописца и законодавца приликом подношења у скупштинску процедуру, неоправдано се одузимају новчана средства породиљама, научним радницима, радницима у здравству,...

### **III Објашњење основних правних института и појединачних решења**

Чланом 1. прописује се да Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС“ , број 108/13) престаје да важи и да престају да важе и подзаконски акти донети на основу тог закона, даном ступања на снагу овог Предлога закона.

Чланом 2. одређује се да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

#### **IV Процена финансијских средстава потребних за спровођење закона**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства.

#### **V Разлози за доношење закона по хитном поступку**

Доношење овог закона по хитном поступку се предлаже да би се избегле даље штетне последице по запослене, односно ангажована лица у јавном сектору Републике Србије и по функционисање виталних институција и установа у јавном сектору, односно да би се отклониле штетне последице по друштво у целини.



## ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### 1. Орган државне управе, односно други овлашћени предлагач прописа

Народни посланици Посланичке групе Демократска странка Гордана Чомић, Борислав Стефановић, проф. др Душан Милисављевић и проф. др Миодраг Стојковић.

### 2. Назив прописа

Предлог закона о престанку важења закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору.

*(The Draft Law on Abrogation of the Law on reduction of net salaries for Employees in the Public Sector).*

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно с одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум):

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на нормативну садржину прописа

/

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума

/

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума

/

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума

/

д) Веза са Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију

/

### 4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније

а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима

/

б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима

/

в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима

/

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност,

/

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније

/

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права.

Будући да нема секундарних извора права ЕУ са којима се пропис усклађује, уз овај предлог закона се не доставља Табела усклађености.

6. Да ли су претходно наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?

Не.

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик ЕУ?

Не.

8. Учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености

Не.

Потпис руководиоца органа органа државне управе, односно другог овлашћеног предлагача прописа, датум и печат

Београд, 25. фебруар 2014. године

ПРЕДСТАВНИК ПРЕДЛАГАЧА  
НАРОДНА ПОСЛАНИЦА

Гордана Чомић