



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Узп 279/2022
30.10.2023. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Јелене Ивановић, председника већа, Жељка Шкорића и Татјане Матковић Стефановић, чланова већа, са саветником Горданом Војновић, као записничарем, одлучујући о захтеву Академије техничко - уметничких струковних студија, Београд, Старине Новака 24, чији је пуномоћник мр Немања Јоловић, адвокат из ..., за преиспитивање судске одлуке - пресуде Управног суда З У 21675/21 од 31.03.2022. године, са противном странком Министарством финансија Републике Србије, Сектор за буџетску инспекцију, Одељење буџетске инспекције, Београд, у предмету инспекцијских мера, у нејавној седници већа одржаној дана 30.10.2023. године, донео је

ПРЕСУДУ

Захтев се **ОДБИЈА**.

ОДБИЈА СЕ захтев подносиоца захтева за накнаду трошкова поступка.

Образложење

Побијаном пресудом, ставом првим диспозитива, одбијена је тужба подносиоца захтева поднета против решења Министарства финансија Републике Србије, Сектора за буџетску инспекцију, Одељење буџетске инспекције број 401-00-00637/2021-26-10 од 03.09.2021. године, којим му је, као правном следбенику Високе школе електротехнике и рачунарства струковних студија у Београду, наложено да изврши: 1. уплату новчаних средстава у укупном износу од 182.308.480,83 динара на рачун означен у том решењу, која се односе на: обрачун и исплату увећаних плата, у периоду од 01.01.2018. до 28.02.2021. године, у износу од 851.034,19 динара на име увећаних коефицијената за руковођење, односно функције; обрачун и исплату увећаних плата, у периоду од 01.01.2018. до 31.01.2021. године, у износу од 146.016.518,73 динара на име стимулације; исплату новчаних средстава, у периоду од 01.01.2018. до 06.03.2021. године, у износу од 35.440.927,91 динар на име награда и рођендана запосленима; 2. рок за извршење решења је 60 дана од дана достављања, с тим да је подносилац захтева био дужан да у року од 8 радних дана од дана истека рока за уплату износа из тачке 1. диспозитива тог решења обавести Сектор за буџетску инспекцију Министарства финансија о извршењу наложеног; 3. решење је коначно и против њега се може покренути управни спор, с тим да покретање управног спора не задржава извршење тог

решења. Ставом другим диспозитива побијане пресуде, одбијен је захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора.

У захтеву за преиспитивање побијане пресуде, поднетом због повреде правила поступка и због повреде закона и општих аката подносиоца (Правилника о систематизацији радних места, Правилника о зарадама, накнадама и осталим примањима и давањима запосленима, Правилника о начину обрачуна и исплате дела зараде запослених који се исплаћују из сопствених прихода), подносилац наводи да је због сложености питања која је требало разјаснити по његовој тужби у управном спору предложио одржавање усмене расправе, али да је Управни суд с позивом на члан 33. став 2. Закона о управним споровима одлучио без одржавања расправе, не дајући за то конкретне разлоге, чиме је повредио одредбу члана 33. став 1. Закона о управним споровима. Даље је Управни суд пропустио да оцени релевантне чињенице, таксативно наведене у захтеву, што је довело до повреде правила поступка од значаја за решавање управне ствари, а последично и до изостанка одговарајуће чињеничне подлоге за одлуку суда по његовој тужби. Истиче да је побијаном пресудом повређен Закон о високом образовању, Закон о платама у државним органима и јавним службама, Закон о буџету Републике Србије за 2018/2019/2020/2021. годину и Закон о буџетском систему, па указује на прописано одредбама чл. 67, 68, 69. и 70. Закона о високом образовању, као и чланом 12. ст. 2. и 3. Закона о платама у државним органима и јавним службама. С тим у вези, сматра нејасном и неразумљивом правну оцену буџетског инспектора и Управног суда да члан 12. став 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама даје могућност, али не и обавезу да се плате запослених у високошколским установама увећавају из оствареног сопственог прихода. Истиче да је све исплате наведене у решењу буџетског инспектора исплатио у целости из сопствених прихода, остварених од школарине коју су плаћали самофинансирајући студенти, у свему у складу са одредбама Закона о високом образовању, Закона о платама у државним органима и јавним службама, Уредбе о коефицијентима, те у складу са својим општим актима. Сматра неразумљивим и правни став према коме он није доказао да су запослени својим радом допринели остварењу сопствених прихода, као и правни став буџетског инспектора и Управног суда којим се не прави разлика између средстава добијених из буџета РС и њиховог коришћења и средстава која је он остварио као сопствени приход. Закључује да нема законског основа, нити су га навели буџетски инспектор и Управни суд, да се средства која му нису дата из буџета (а која је он утрошио у складу са критеријумима утврђеним општим актима) уплаћују у буџет Републике Србије и да се то може односити само на средства која је добио из буџета Републике Србије уколико их је ненаменски и незаконито трошио. У противном, оваква мера представља вид конфискације његове имовине, за шта нема основа у меродавном материјалном праву. Предложио је да Врховни суд захтев уважи, побијану пресуду преиначи или укине, а трошкове поступка је тражио.

Противна странка Министарство финансија Републике Србије, Сектор за буџетску инспекцију, Одељење буџетске инспекције, је доставила одговор којим је оспорила наводе захтева у целости.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијану пресуду у границама захтева, у смислу члана 54. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), Врховни суд је нашао да је захтев неоснован.

Према разлозима образложења побијане пресуде, правилно је оспореним решењем утврђено да су у спроведеном поступку утврђене и записнички констатоване незаконитости које се односе на обрачун и исплату плата запослених, у периоду од 01.01.2018. године закључно са обрачуном и исплатом средстава за награде и рођендане за март 2021. године, због чега је тужиоцу наложено да изврши повраћај средстава у укупном износу од 182.380.480,83 динара, која се односе на обрачун и исплату увећаних плата на име увећаних коефицијената за руковођење, односно функције, на обрачун и исплату увећаних плата на име стимулације и на исплату новчаних средстава на име награда и рођендана запосленима. Ово стога што је буџетски инспектор из садржине обрачунских листа за исплату зарада запослених, насумично изабраних, правилно утврдио да је обрачун и исплата плата запосленима вршена на основу коефицијената (основних) и увећаних коефицијената по основу руковођења, односно функцијског додатка, као и да је континуирано, из месеца у месец, обрачуната и исплаћена увећана зарада – стимулација, а у појединим месецима и награда запосленима, на који начин је увећана укупна зарада запослених у школи. Утврђено је да је школа приликом обрачуна плата применом увећаних коефицијената по основу руковођења, у периоду од 01.01.2018. - 28.02.2021. године више исплатила укупно 851.034,19 динара у нето износу, односно 1.214.028,81 динар у бруто износу на који начин је поступила супротно одредбама члана 56. став 4. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09... 149/20), а директор школе је поступио супротно одредбама члана 71. ст. 1. и 2. истог закона. Када је у питању увећање плате на име стимулације (додатак на плату) буџетски инспектор је правилно утврдио да је тужилац Правилником о зарадама број: 2673/1 од 04.12.2018. године уредио питање додатка на зараду запосленима из сопствених прихода школе, те да је чланом 13. став 2. Правилника прописано да је додатак на зараду која се исплаћује из средстава сопствених прихода школе по основу руковођења, односно функције коју остварују руководиоци и задужена лица регулисан Правилником о начину обрачуна и исплати дела зараде запослених који се исплаћује из сопствених прихода школе. С тим у вези, извршио је увид у уговор о раду за лица која су распоређена на радно место сарадник и наставник, па је, имајући у виду одредбу члана 6. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01 ... 21/16), утврдио да школа није могла да врши обрачуне и исплаћује увећане зараде запосленима за време проведено у школи ради обављања редовног посла у складу са закљученим уговором о раду. Имајући у виду чл. 5, 39, 40. и 41. Правилника о систематизацији радних места, правилно је утврђено да тужилац није могао исплаћивати професорима и предавачима увећану зараду на име повећаног обима посла који се односи на држање наставе већем броју студената, држање наставе на другом, трећем и четвртном предмету, држање вежби, јер су наведени послови утврђени као део редовног посла. С обзиром на одредбу члана 6. наведеног Правилника, утврђено је да је школа неосновано вршила исплату увећане зараде на име руковођења директору, јер су ти послови утврђени као део редовног посла из описа радног места. Имајући у виду одредбе чл. 7, 46, 47. и 48. наведеног Правилника, утврђено је да школа није имала правног основа да исплаћује асистентима, сарадницима у настави и сарадницима у високом образовању увећану зараду по основу повећаног обима посла за држање наставе за инсталирање софтвера за вежбе и припреме за вежбе, јер су ови послови утврђени као део редовног посла. Исто је утврђено и за увећање зараде запосленима из чл. 9, 10, 11, 12, 13. и 14. Правилника о систематизацији радних места. Исплата увећаних зарада на име стимулације из сопствених прихода школе вршена је на основу одлука које је доносио директор школе. На овај начин поступљено је супротно одредбама члана 56. став 4. и члана 71. ст. 1. и 2. Закона о буџетском систему. Даље је утврђено да је, сагласно члану

17. Правилника о начину обрачуна и исплате дела зараде запослених који се исплаћују из сопствених прихода школе, предвиђена новчана накнада за чланове комисија. С тим у вези утврђено је да школа није имала правног основа да врши исплату увећане зараде запосленима (стимулација) за рад у Комисији за јавне набавке, Комисији за студентска и наставна питања, Комисији за решавање социјалних молби студената за 2018/2019. годину, Комисији за израду распореда наставе за зимски семестар школске 2018/2019. године, те Комисији за редовни годишњи попис нефинансијске имовине са стањем на дан 31.12.2019. године, јер су сви послови из делокруга наведених комисија утврђени као редовни послови појединих радних места, док се за последњу наведену комисију, имајући у виду члан 18. Уредбе о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС“, бр. 125/03 ... 27/20) ради о законској обавези школе да изврши попис, односно усклади стање имовине и обавеза у књиговодственој евиденцији корисника буџетских средстава са стварним стањем. Такође је утврђено да је школа обрачунавала и исплаћивала увећане зараде запосленима на име стимулације за рад у комисијама које су формиране за обављање текућих послова из делокруга рада школе и на име послова који су Правилником о систематизацији радних места дефинисани као редовни послови које запослени обављају, на који начин је поступљено супротно чл. 2. и 5. Закона о платама у државним органима и јавним службама. Школа није могла исплаћивати запосленима увећану зараду (стимулацију) за активност спровођења испита, јер су ови послови Правилником о систематизацији радних места утврђени као редовни послови, а није могла исплаћивати увећану зараду директору, руководиоцу студијског програма и секретару студијског програма за послове доделе диплома, јер су и ти послови чланом 125. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 88/17... 6/20) прописани као послови из редовне делатности школе. Буџетски инспектор је утврдио и да је школа у периоду од 01.01.2018. до 06.03.2020. године, приликом обрачуна и исплате плата запосленима, вршила исплату награда у укупном нето износу од 33.860.927,91 динар, односно укупном бруто износу од 47.826.404,56 динара, као и да је на основу Одлуке број 2623/1 од 17.11.2014. године исплаћивала награде запосленима за рођендане за месец у којем је запослени рођен, и то за период од 01.01.2018. до 28.02.2021. године у нето износу од 1.580.000,00 динара, односно у укупном бруто износу од 2.262.552,33 динара. Исплатом новчаних средстава запосленима на име награда и рођендана поступљено је супротно одредбама члана 17. Закона о буџету Републике Србије за 2018. годину („Службени гласник РС“, бр. 113/17), Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 72/19), Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину („Службени гласник РС“, бр. 84/19) и Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину („Службени гласник РС“, бр. 149/20), којима је било прописано да, у складу са чланом 2. тачка 31), чланом 54. и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему, у буџетској 2018, 2019, 2020. и 2021. години се неће вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса, као и других примања из члана 120. став 1. тачка 4) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05... 95/18), предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима и другим актима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава Републике Србије, буџета локалне власти и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене. Исплатом награда и рођендана запосленима поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему, што повлачи одговорност из члана 71. ст. 1. и 2. истог закона. Управни суд је нашао да су, код изложеног чињеничног и правног стања ове управне ствари, наводи тужбе неосновани, те да оспореним решењем није повређен закон на штету тужиоца, будући да је донето

без повреде правила поступка, као и да је засновано на правилно утврђеном чињеничном стању и правилној примени материјалног права.

Оцењујући законитост побијане пресуде, Врховни суд налази да је иста донета без повреда правила поступка и уз правилну примену прописа.

Одредбом члана 56. став 4. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09 ... 149/20), прописано је да преузете обавезе чији је износ већи од износа средстава предвиђеног буџетом, односно финансијским планом или које су настале у супротности са овим законом или другим прописом, не могу се извршавати на терет консолидованог рачуна трезора Републике Србије, односно локалне власти.

Одредбом члана 71. став 1. истог закона, прописано је да функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава, одговоран је за преузимање обавеза, њихову верификацију, издавање налога за плаћање које треба извршити из средстава органа којим руководи издавањем налога за уплату средстава која припадају буџету, као и за давање података у извршеним плаћањима и оствареним приходима и примањима. Према ставу 2. истог члана, функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран је за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација.

Одредбом члана 19. тачка 4) Закона о буџетском систему, прописано је да приходи настали употребом јавних средстава (јавни приходи) су, поред осталих, приходи настали продајом услуга корисника јавних средстава чије је пружање уговорено са физичким или правним лицима на основу њихове слободне воље.

Према одредби члана 2. став 1. тачка 4) наведеног закона, јавна средства су средства на располагању и под контролом Републике Србије, локалне власти и организација за обавезно социјално осигурање. Чланом 2. тачка 5) истог закона, прописано је да су корисници јавних средстава директни и индиректни корисници буџетских средстава, а тачком 8) истог члана да су индиректни корисници буџетских средстава и установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања.

Одредбом члана 70 став 1. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 88/17... 6/20), прописано је да средства која високошколска установа, односно високошколска јединица оствари, изузев средстава која обезбеђује Република, чине сопствени приход те високошколске установе, односно јединице (школарина, пружање услуга трећим лицима, поклон, спонзорство и други извори стицања средстава), а ставом 2. истог члана, да се наведена средства користе за унапређење делатности и подизање квалитета рада. Према ставу 3. истог члана, средствима из става 1. овог члана и имовином стеченом из сопствених прихода високошколска установа самостално располаже, у складу са Законом и општим актом те високошколске установе.

Одредбом члана 12. ст. 2. и 3. Закона о платама у државним органима и јавним службама образовању („Службени гласник РС“, бр. 34/2001 ... 157/2020) прописано је да изузетно за запослене у високошколским установама које остварују сопствене приходе у складу са законом којим се уређује високо образовање, плате се могу

увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, а елементи за обрачун и исплату плата из става 2. овог члана се утврђују општим актом послодавца.

Одредбом члана 17. Закона о буџету Републике Србије за 2018. годину („Службени гласник РС“, бр. 113/17), одредбом члана 17. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 72/19), одредбом члана 17. Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину („Службени гласник РС“, бр. 84/19) и одредбом члана 17. Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину („Службени гласник РС“, бр. 149/20), било је прописано да се у складу са чланом 2 тачка 31), чланом 54. и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09 ... 95/18, 31/19 и 72/19) неће вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и услова рада, као и других примања из члана 120. став 1. тачка 4) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 ... 95/18) предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима и другим актима за директне и индиректне кориснике буџетских средстава Републике Србије и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених. Према члану 18. став 3. наведених закона, директни и индиректни корисници средстава буџета Републике Србије могу формирати комисије и друга стална и привремена радна тела искључиво у складу са посебним законом, односно другим прописом, а чији задатак не може бити обављање текућих и послова из делокруга рада корисника буџетских средстава.

Имајући у виду цитиране прописе, те како су у спроведеном поступку редовне инспекцијске контроле код тужиоца у контролисаном периоду утврђене незаконитости при обрачуну и исплати плата, накнада и других примања запослених, и по оцени Врховног суда, оспорено решење туженог којим је тужиоцу на основу члана 56. став 4. Закона о буџетском систему наложена уплата новчаних средстава ближе опредељених у том решењу је правилно и законито.

Наиме, у конкретном случају тужилац, овде подносилац захтева, је индиректни корисник буџетских средстава и као такав има статус корисника јавних прихода, због чега је у обавези да приликом располагања приходом поштује одредбе закона којима се уређује буџетски систем у Републици Србији. То значи да је у контролисаном периоду био дужан да при обрачуну и исплати накнада запосленима поштује прописана ограничења из члана 17. Закона о буџету Републике Србије за буџетске године 2018, 2019, 2020. и 2021, као и да комисије и друга стална и привремена радна тела формира у складу са одредбама члана 18. став 3. тих закона.

Такође, сопствени приход који тужилац као високошколска установа оствари у смислу члана 70. Закона о високом образовању, јесте приход за који наведени закон прописује самосталност високошколске установе у његовом располагању, али такву која је у складу са законом и општим актом. Када се има у виду одредба става 2. члана 70. наведеног закона, произлази да та средства (сопствени приход) имају законом прописану намену, па њихово располагање у складу са законом, без обзира на прописану самосталност, значи да их високошколска установа, дакле и тужилац, мора користити за унапређење делатности и подизање квалитета рада. Осим тога, исплата увећане зараде из сопственог прихода се, у смислу члана 12. Закона о платама у државним органима и јавним службама, може вршити сразмерно учешћу трошкова

рада у оствареном приходу, што значи за додатно радно ангажовање, а не и за обављање послова који су општим актом тужиоца утврђени као део редовног посла из описа радних места запослених или за обављање послова из редовне делатности тужиоца, као што је утврђено у поступку контроле код тужиоца.

Управни суд је побијану пресуду донео без одржавања јавне расправе и у складу са одредбама члана 33. ст. 2. и 3. Закона о управним споровима навео разлоге који оправдавају решавање управног спора без расправе. Ово стога што је тужбом побијани акт требало ценити само у погледу спорних правних питања, па предмет спора очигледно није изискивао непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, нити додатно појашњење ставова и мишљења о правилној примени материјалног права, које су странке детаљно аргументовале у тужби и оспореном акту. Одлука Управног суда заснована је на чињеничном стању утврђеном у управном поступку, за које је суд оценио да је правилно и потпуно утврђено, па се неосновано наводима захтева указује да је изостала чињенична основа за одлуку суда по тужби подносиоца.

Имајући у виду све изложено, Врховни суд је, на основу одредбе члана 55. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу првом диспозитива пресуде.

Како је захтев за преиспитивање судске одлуке одбијен, Врховни суд је, на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима сходном применом одредбе члана 165. став 1. у вези члана 153. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11 ... 87/18) одлучио као у другом ставу диспозитива пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ СУДУ
дана 30.10.2023. године, Узп 279/2022

Записничар,
Гордана Војновић,с.р.

Председник већа – судија,
Јелена Ивановић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић