

На основу члана 142. и члана 144. 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 и 104/09), Жалбена комисија Владе – Веће у саставу: Веселин Лекић, председник већа, Снежана Новићевић и Маја Вујовић, чланови Већа, на својој седници од 23.априла 2018. године, одлучујући по жалби А.А., државног, односно полицијског службеника запосленог у Министарству унутрашњих послова, изјављеној преко пуномоћника Б.Б., адвоката из В., на Решење Министарства унутрашњих послова, помоћника министра – начелника Сектора за људске ресурсе 08 број: ... од 3. јануара 2018. године – о утврђивању права на доделу поклона за Нову годину, донела је

## РЕШЕЊЕ

**1. Одбија се жалба А.А., државног, односно полицијског службеника запосленог у Министарству унутрашњих послова, на Решење Министарства унутрашњих послова, помоћника министра – начелника Сектора за људске ресурсе 08 број: ... од 3. јануара 2018. године, као неоснована.**

**2. Одбија се захтев А.А. за накнаду трошкова ангажовања адвоката за састав жалбе као неоснован.**

## Образложење

Првостепени орган, помоћник министра – начелник Сектора за људске ресурсе, сагласно овлашћењу министра унутрашњих послова број: ... од 21. децембра 2017. године, донео је првостепено Решење 08 број: ... од 3.јануара 2018. године којим је одлучио да А.А утврди право на доделу поклона за Нову 2017. годину и то новчану честитку за дете у укупној висини од 1.000,00 динара.

Првостепени орган Решење је образложио тиме што је навео: 1) садржину члана 46. став 1. Посебног колективног уговора за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 25/15 и 50/15); 2) да ја Закључком Владе 05 број 401-12958/17 од 27. децембра 2017. године препоручено да се у органима државне управе, службама Владе, као и свим директним и индиректним корисницима буџета Републике Србије као и организацијама за обавезно социјално осигурање, обезбеде поклони за Божић и Нову годину у износу од 1.000,00 динара по детету за 2015, 2016, 2017. и 2018. годину; 3) да је, на основу члана 104. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), увидом у службену евиденцију Министарства унутрашњих послова утврђено да је А.А. мајка једног детета и да испуњава услове за доделу поклона за Нову годину – новчане честитке за дете до 15 година старости за 2017. годину, која је прописана чланом 46. став 1. Посебног колективног уговора за државне органе.

Незадовољан наведеним решењем, А.А. изјавио је жалбу Жалбеној комисији Владе, која је у овој комисији примљена 20. априла 2018. године, којом побија првостепено решење због битне повреде одредаба Закона о полицији, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права и у којој наводи: 1) садржину побијаног решења, а посебно његовог образложења; 2) да се закључак Владе не може ретроактивно примењивати на 2015, 2016. и 2017. годину, да сам Устав Републике Србије у члану 197. забрањује повратно дејство закона и других општих аката; 3) да је и само побијано решење као појединачни акт ретроактивно, имајући у виду да је новчана честитка за 2017.годину доспела 31.12.2016.године , а побијано решење је донето дана 3.1.2018.године; 4) да, према одлуци Владе („Службени гласник РС“, број 5/16), висина неопорезивог износа зараде за новогодишње и божићне пакетиће за 2016/2017 годину износи 9.166,00 динара, и да тај износ припада подносиоцу жалбе на име новогодишњих честитки за малолетну децу, позивајући се на пресуду Основног суда у Старој Пазови Судска јединица у Инђији пословни број П1 70/2017 од 17. маја 2017. године, те да је подносилац жалбе дискриминисан; 5) садржину одредбе члана 21. и 58. Устава Републике Србије и одредбе члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; 6) да је првостепени орган без детаљног образложења утврдио право на доделу поклона за 2017.годину-новчану честитку за децу у висини од по 1.000,00 динара, те да је погрешно применио материјално право и тако донео погрешну одлуку.

Жалилац предлаже другостепеном органу да првостепено, а ожалбено решење поништи и да преиначи одлуку из првостепеног решења и да за подносиоца жалбе утврди да висина поклона за Нову 2017. годину износи 9.166,00 динара (по детету) или да исто укине и врати првостепеном органу на поновно одлучивање и потражује трошкове за састав тужбе по АТ у износу од 33.000,00 динара.

Првостепени орган, Министарство унутрашњих послова, Сектор за људске ресурсе, Одељење за односе са запосленима у свом акту 08/5/3 број: ... од 19.априла 2018. године, који је у Жалбеној комисији Владе примљени 20.априла 2018. године, обавестио је Жалбену комисију Владе да је, поступајући као првостепени орган у поводу жалбе А.А., утврдио да је жалба благовремена, допуштена и изјављена од овлашћеног лица. Поред наведеног, првостепени орган је указао и на одредбе Закона о буџетском систему и закона о буџету Републике

Србије за 2015, 2016. и 2017. годину, које се односе на извршење преузетих обавеза на привремено ограничење обрачуна и исплате божићних, новогодишњих и других врста награда и бонуса предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, уз напомену да се ради о одредбама императивног карактера, које се морају безусловно поштовати, и да за време њиховог важења није могуће применити корективно правило из члана 8. став 2. Закона о раду, по коме општим актом могу да се утврде већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, чињеницу да се, према члану 18, став 1. тачка 8) Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС“, бр. 24/01 ..... 113/17), не плаћа порез на зараде на примања запосленог по основу поклона деци запослених старости до 15 година поводом Нове године и Божића – до 9.313,00 динара годишње по једном детету, да је Министарство унутрашњих послова у свему поступило у складу са препоруком из Закључка Владе, Посебним колективним уговором и Законом о порезу на доходак грађана када је утврдио право у износу од 1.000,00 динара по детету, а због тога што је утврђена горња граница неопорезивог износа на зараде по основу новогодишњих и божићних честитки, док се ниједним прописом не утврђује минимални износ тих честитки, а на шта указује и обавештење Службе за информисање Синдиката српске полиције од 28. децембра 2017. године – у коме се износи констатација да је исплатом било кога износа у распону од 1,00 па до 9.313,00 динара послодавац формално испунио обавезу и да нема места било каквим жалбама или утужењима, а у погледу судске праксе и на пресуду Апелационог суда у Новом Саду Гж 1.1755/2107 од 18. септембра 2017. године, као и да су разлози за доношење ожалбеног решења садржани у образложењу истог, а да предметну жалбу сматра неоснованом и предлаже да се она одбије.

Разматрајући жалбу, ожалбено решење, списе предмета, прописе на којима је засновано ожалбено решење и поступак у коме је то решење донето Жалбена комисија Владе – веће је утврдило следеће.

Законом о државним службеницима прописано је: да државни службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба тим законом није изричито искључена (члан 16. став 1); да се жалба изјављује у року од осам дана од дана пријема решења, ако тим законом није одређен краћи рок (члан 16. став 2); да жалба не одлаже извршење решења само кад је то тим законом изричито одређено (члан 16. став 3); да се при одлучивању о правима и дужностима државних службеника примењује закон којим се уређује општи управни поступак, изузев одлучивања о одговорности за штету (члан 140. став 4); да о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима одлучују жалбене комисије (члан 142. став 1); да о жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва одлучује Жалбена комисија Владе (члан 144. став 1).

Првостепени орган правилно је утврдио да је изјављена жалба благовремена, допуштена и изјављена од овлашћеног лица, те је ова комисија – веће, у својству надлежног другостепеног органа, предмет узела у разматрање и одлучивање.

У поступку оцене законитости првостепеног акта, односно Решења Министарства унутрашњих послова, помоћника министра – начелника Сектора за људске ресурсе 08 број: ... од 3. јануара 2018. године утврђено је да је жалба А.А. изјављена на то решење неоснована, а да је решење законито.

Законом о полицији ("Службени гласник РС", број 6/16) прописано је да се ако тим законом, прописима донетим на основу тог закона и посебним колективним уговором за полицијске службенике није другачије прописано, на права и дужности, рад и радне односе полицијских службеника, примењују прописи о државним службеницима и посебан колективни уговор закључен у складу са тим прописима, општи прописи о раду и закон којим се уређује општи управни поступак (члан 250).

Посебним колективним уговором за полицијске службенике ("Службени гласник РС", бр. 22/15 и 70/15) није уређено питање у вези са поклонима деци запослених полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова.

Посебним колективним уговором за државне органе ("Службени гласник РС", бр. 25/15 и 50/15) прописано је да је послодавац дужан да обезбеди деци запосленог старости до 15 година живота поклон за Нову годину - новчану честитку у вредности до неопорезивог износа који је предвиђен законом којим се уређује порез на доходак грађана (члан 46. став 1).

Из наведеног следи да се право запосленог полицијског службеника и другог запосленог у Министарству унутрашњих послова на обезбеђивање новогодишњег поклона – новчане честитке остварује применом колективног уговора који уређује остваривање тог права у свим државним органима, односно да у остваривању тог права полицијски службеник или други запослени у Министарству унутрашњих послова нема специфичан, односно посебан положај.

У погледу врсте права, а полазећи од тога да је право утврђено императивном нормом из члана 46. став 1. Посебног колективног уговора за државне органе ("Службени гласник РС", бр. 25/15 и 50/15) – којом се установљава дужност послодавца да деци запослених обезбеди новогодишњу новчану поклон честитку, неспорно

је утврђено да се ради праву које се мора обезбедити и да послодавац не може да доноси одлуку о самом праву, већ може да одлучи само о висини права, односно износу новца којим се обезбеђује остваривање општим актом утврђеног права.

Оцена да послодавац одлучује о висини права, односно износу новца који се запосленом исплаћује на име поклона његовој деци до 15 година старости произлази из чињенице да је општи акт утврдио да се за ту намену може исплатити износ до неопорезивог износа који је предвиђен законом којим се уређује порез на доходак грађана.

Дакле, с обзиром на то да при утврђивању висине права општи акт користи предлог „до“ и њиме одређује и прецизира однос према висини права и то тако што опредељује максимум права и то везујући га за утврђени износ који је законом којим се уређује порез на доходак грађана утврђен као износ на који се не плаћа порез, оцењено је да општи акт није утврдио право у фиксном износу, као и да није утврдио минимум права тј. најнижи износ који послодавац мора да исплати на име обезбеђивања овог права, односно новогодишњег поклона за децу запослених.

Према томе оцењено је да послодавац извршава своју обавезу исплатом сваког износа који се утврди у распону од најнижег исплативог износа па до износа који је законом којим се уређује порез на доходак грађана утврђен као износ на који се не плаћа порез на зараде и на примања запосленог.

У вези са наведеним, а у односу на наводе из жалбе да износ од 9.166,00 динара припада подносиоцу жалбе на име новогодишњих честитки за малолетну децу, односно за свако дете, утврђено је да законом и општим актом није утврђен, односно прописан фиксни износ средстава који се има исплатити на име поклона – новчане честитке за новогодишњи поклон деци запослених, а посебно да тај износ има да се исплати у висини максимума неопорезивог износа и да, стога, послодавац није у обавези да исплати тај износ. Дакле, сагласно наведеном, утврђено је и то да послодавац своју обавезу извршава исплатом износа чију висину утврђује у складу са буџетом обезбеђеним средствима.

У односу на наводе из жалбе да се закључак Владе не може ретроактивно примењивати на 2015, 2016. и 2017. годину, да сам Устав Републике Србије у члану 197. забрањује повратно дејство закона и других општих аката утврђено је следеће.

Закључак Влада, сагласно члану 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14), доноси кад не доноси друге акте.

Други акти Владе, који имају карактер правних аката, односно прописа којима се уређују питања од општег значаја и који су обавезујућег карактера, сагласно члану 42. и члану 43. став 1. Закона о Влади јесу, уредба, пословник и одлука, а акти који имају карактер политичкоправних аката и који обавезују на поступање, сагласно чл. 44. и 45. тог закона, јесу меморандум о буџету, стратегија развоја и декларација. Решењима која доноси Влада, сагласно члану 43. став 2. Закона о Влади, одлучује се о питањима од појединачног значаја.

Законом о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) уређена је функција Владе која се односи на усмерења у вези са спровођењем политике и извршавањем обавеза, па је чланом 61. прописано да Влада закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе (став 1), да је Влада дужна да на захтев органа државне управе закључком заузме став о питању из његовог делокруга (став 2) и да Влада може закључком наложити органу државне управе да проучи неко питање или предузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај (став 3).

Увидом у списе предмета, односно у Закључак Владе 05 број 401-12958/2017 од 27. децембра 2017. године, утврђено је да, у делу који се односи на обезбеђивање остваривања права на новогодишњи и божићни поклон – новчану честитку за децу запослених и на висину средстава која би се исплатила на име поклона, Влада није задуживала органе и давала им налоге за поступање.

Наиме, наведеним закључком Влада је, сагласно закону утврђеном основу да усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад, препоручила органима како да поступају у вези са обезбеђивањем остваривања наведеног права, а како би се избегло да корисници права, у зависности од билансних могућности и буџетом обезбеђених средстава за одговарајућу намену, буду ускраћени за остваривање права или да при остваривању права буду доведени у неједнак положај.

Према томе, наведеним закључком нису уређивани односи, утврђивана права и стваране обавезе, тако да исти нема карактер прописа или општег аката, већ се ради о акту којим се на јединствен начин обезбеђује усклађен рад органа државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката.

Дакле, сагласно наведеном, као и уставносудској пракси, закључак није пропис нити општи акт, те се у односу на њега не могу примењивати уставне одредбе о забрани повратног дејства, тако да то не може бити основ за поништавање или укидање ожалбеног решења.

У односу на наводе из жалбе да износ од 9.166,00 динара припада подносиоцу жалбе на име новогодишњих честитки за малолетну децу, а да то произлази и из пресуде Основног суда у Старој Пазови Судска јединица у Инђији пословни број ПП 70/2017 од 17. маја 2017. године утврђено је следеће.

Наведена пресуда донета је 17.маја 2017. године, дакле пре него што је првостепени орган донео ожалбено решење, те је стога одлука из пресуде у погледу самог права донета у вези са утврђеном чињеницом да запослени применом материјалног права – Посебног колективног уговора за државне органе није остварио право, а послодавац – државни орган извршио обавезу исплате поклона – новчане честитке за новогодишњи поклон деци запослених, а одлука о висини права (9.166,00 динара по детету) заснована је на чињеници да тужени (државни орган) није донео посебну одлуку о висини новчане честитке, те да је у ту сврху суд узео законом опредељени максимум износа на који се не плаћа порез на зараде на примања запосленог по основу новогодишњег поклона деци запослених.

Дакле, након тога што је послодавац (државни орган) донео појединачан акт којим је утврдио право запосленог и определио висину средстава по основу остваривања права на новогодишњи поклон – новчану честитку деци запосленог, нема основа да се у обзир узима судска пракса у којој је одлука заснована на друкчијем чињеничном стању у односу на оно које је предмет разматрања у овој управној ствари.

Према томе, судска пракса која је заснована на потпуно друкчијем чињеничном стању не може бити основ за поништавање или укидање ожалбеног решења.

Сходно члану 196. Закона о раду сва новчана потраживања из радног односа застаревају у року од 3 године од дана настанка обавезе, тако да наводи подносиоца жалбе о ретроактивном доношењу решења нису од утицаја на другачије решавање ове управне ствари.

Према томе, имајући у виду то да је првостепени орган правилно спровео поступак, правилно применио материјално право и правилно (навођењем правног основа за одлучивање и на основу потпуно и тачно утврђених чињеница и правилно наведеног и са основом повезаног одлучног разлога за садржину одлуке из диспозитива) образложио донету одлуку и да је побијано решење законито и правилно, то друкчије решавање ове управне ствари није било могуће.

Имајући у виду изнето Жалбена комисија Владе – Веће одлучило је као у изреци овог решења, а сагласно члану 170. став (1) тачка 1) Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, број 18/16).

Будући да је жалба одбијена, ова Комисија-Веће је на основу одредбе члана 85. став 6. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ бр.18/16), одбила захтев жалиоца за накнаду трошкова ангажовања пуномоћника за састав жалбе, те одлучила као у тачки 2. диспозитива овог решења.

**Упутство о правном средству:** Ово решење коначно је у управном поступку и против њега се може покренути управни спор пред Управним судом у року од 30 дана од дана његовог пријема, подношењем тужбе суду непосредно или поштом, уз коју се доставља препис тужбе и прилога за тужени орган и за свако заинтересовано лице, ако таквих лица има.

Доставити:

- пуномоћнику подносиоца жалбе, преко првостепеног органа,
- првостепеном органу,
- у архиву

Решено, у Жалбеној комисији Владе  
Број: 401-00-312/2018-01  
Београд, 23.март 2018. године

ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА  
ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ ВЛАДЕ

Веселин Лекић