

ПРАВНИ СТАВ

О НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ О ЗАХТЕВУ ЗА УПЛАТУ ДОПРИНОСА ЗА СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ

Суд је надлежан да у парничном поступку одлучује о захтеву запосленог лица или лица које је корисник накнаде за време привремене незапослености да послодавац или Национална служба за запошљавање уплате доприносе за обавезно социјално осигурање одговарајућим организацијама за обавезно социјално осигурање, без обзира на то да ли је такав захтев једини предмет спора.

Образложење

1 Послодавац као исплатилац доприноса за социјално осигурање

Спорна правна питања која се постављају у примени закона и других прописа нису ретка. Међутим, ретко се догађа да поводом једног правног питања највиши судови у Републици Србији покажу толику колебљивост и да добро установљену судску праксу за 10 година два пута промене правним схватањима заузетим без систематске и свеобухватне анализе меродавних правних норми. Реч је о питању надлежности за одлучивање о захтеву запосленог да послодавац уплати доприносе за социјално осигурање.

1.1. Ставови Врховног суда Србије и Врховног касационог суда

До 1999. године спорове између запослених и послодаваца због неуплаћивања доприноса за социјално осигурање решавали су судови, што потврђују ставови изражени у следећим пресудама Врховног суда Србије:

„Када послодавац свом запосленом ускрати здравствено, пензијско и инвалидско осигурање неуплаћивањем одговарајућих доприноса, запослени има право на судску заштиту због повреде права из радног односа.“ (Пресуда Рев 5490/97 од 21.01.1998. године).

„Пријавом тек запосленог радника организацијама обавезног осигурања, послодавац преузима обавезу да уплаћује доприносе за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање. Како су ти облици осигурања, по члану 40. Устава Републике Србије, права из радног односа, решавање спорова о уплаћивању доприноса за социјално осигурање, спада у судску надлежност, као радни спор.“ (Пресуда Рев 7580/98 од 27.1.1999. године).

На седници Грађанског одељења Врховног суда Србије од 27.12.1999. године, измењена је претходно наведена пракса судова усвајањем следећег правног схватања:

„Утврђивање и наплата доприноса за обавезно социјално осигурање (пензијско и инвалидско) врши се у управном поступку и не спада у судску надлежност. Суд није надлежан (члан 16. Закона о парничном поступку) да у парничном поступку одлучује о захтеву запосленог да послодавац уплати доприносе

из зараде надлежним фондовима обавезног осигурања. Суд није надлежан (члан 16. ЗПП) да одлучује о захтеву за упис радног стажа у радну књижицу.“

Основни аргумент за ово правно схватање је био тај да се права из пензијског и инвалидског осигурања остварују код Фонда за осигурање, који примењује управни а не судски поступак. При томе се изгубило из вида да уплата доприноса за социјално осигурање, у овом случају пензијско и инвалидско, не представља право које се остварује у управном поступку пред надлежним фондом, већ обавезу послодавца чијом уплатом се тек омогућава запосленом да остварује права по основу социјалног осигурања, уз испуњење других законских услова,

Наведено правно схватање засновано на недовољној правној аргументацији било је очигледно утврђено са намером да се смањи број радних спорова пред судовима. Примењивано је врло кратко, тачније речено није ни могло бити примењивано, због тога што фондови за пензијско и инвалидско осигурање нису били надлежни да у управном поступку решавају о захтевима запослених за уплату доприноса, а ту надлежност су одбијали да прихвате и судови у парничном поступку, чиме је онемогућена заштита права запослених из рада и по основу рада.

Грађанско одељење Врховног суда Србије, на седници одржаној 05.11.2001. године, утврдило је следеће правно схватање:

„Суд у парничном поступку одлучује о захтевима запосленог да послодавац уплати доприносе за обавезно социјално осигурање одговарајућем фонду и да упише стаж осигурања у радну књижицу.“

У образложењу за ово правно схватање је, између осталог, наведено следеће: „Права по основу социјалног осигурања предвиђена су чланом 40. Устава Србије. Она припадају корпусу права која се остварују по основу рада. Зато је чланом 11. став 1. Закона о радним односима и предвиђено да је послодавац дужан да лице које заснива радни однос пријави организацијама обавезног осигурања. С том пријавом отпочиње трајање законске облигације редовног уплаћивања доприноса за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање. Од испуњења те облигације, зависи и остваривање уставних права по основу осигурања. Према члану 12. став 4. Устава Србије, заштита слобода и права зајемчених и признатих Уставом, остварују се у поступку пред судом. Одредбом члана 12. став 2. Закона о судовима, предвиђено је да општински суд одлучује у првом степену кад је судска заштита обезбеђена а није речено да је пружа други суд. Како је реч о остваривању права по основу рада, разумно је да се судска заштита остварује у радном спору. Тужбу подноси радник. Тужени је послодавац. Тако је и у сваком другом радном спору. Овај је необичан само по томе што се тужени обавезује да доприносе уплати надлежном фонду пензијског и инвалидског осигурања.“

На седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 23.3.2010. године, претходно наведено правно схватање Врховног суда Србије из 2001. године је поново промењено тако што је усвојен следећи

Закључак

о надлежности суда за одлучивање у споровима који се односе на обавезивање послодавца на уплату доприноса из обавезног социјалног осигурања

1) Одлучивање о самосталном тужбеном захтеву који се односи на обавезивање послодавца на уплату доприноса из обавезног социјалног осигурања не спада у надлежност суда опште надлежности јер се не ради о спору из члана 1. Закона о парничном поступку.

2) Када се тужбени захтев односи на исплату зараде, накнаде зараде и других примања из радног односа и накнаде штете због изгубљене зараде уз обавезивање послодавца на уплату доприноса из обавезног социјалног осигурања надлежан је основни суд у првом степену, на основу члана 22. став 3. Закона о уређењу судова у вези члана 105. став 2. и 191. став 2. Закона о раду.

У образложењу Закључка, Врховни касациони суд је, након цитирања одредаба члана 105. и члана 191. став 2. Закона о раду, чл. 2, 4, 51. и 65. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, те члана 1. и члана 3. став 2. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, без њиховог детаљнијег анализирања и тумачења, навео да надлежност суда за одлучивање о захтеву запосленог да се обавезе послодавац на уплату доприноса за социјално осигурање зависи од тога да ли се ради о самосталном захтеву или о захтеву постављеном уз тужбени захтев који се односи на исплату зараде, накнаде зараде и других примања из радног односа. Закључено је да из цитираних законских одредаба произилази да би основни суд био стварно надлежан за суђење у споровима у којима се тужбени захтев односи на исплату зараде, накнаде зараде и накнаде штете због изгубљене зараде, уз уплату доприноса за обавезно социјално осигурање. Са друге стране, имајући у виду да Закон о пореском поступку и пореској администрацији одређује да се порески поступак, који се односи на утврђивање, наплату и контролу јавних прихода, спроводи по начелима и у складу са одредбама закона којим се уређује општи управни поступак, произилазило би да, када се тужбени захтев односи на обавезивање послодавца на уплату доприноса за обавезно социјално осигурање не би био надлежан суд опште надлежности јер се не ради о спору из члана 1. Закона о парничном поступку.

Прво, наведеном важећем правном схватању Врховног касационог суда се, већ на први поглед, може приговорити то што је њиме утврђено да суд може, али и не мора бити надлежан да одлучује о једном истом захтеву у зависности од тога да ли је тај захтев истакнут као једини и самосталан или не. Овакав приступ би се могао правдати разлозима целисходности, али не и са становишта позитивног процесног и материјалног права.

Друго, правни став према коме одлучивање о самосталном тужбеном захтеву који се односи на обавезивање послодавца на уплату доприноса из обавезног социјалног осигурања не спада у надлежност суда опште надлежности јер се не ради о спору из члана 1. Закона о парничном поступку, није поткрепљен одговарајућом правном аргументацијом.

Треће, овај став је непотпун зато што се не наводи који орган и у ком поступку би био надлежан да о таквом захтеву одлучује. Правна оцена да решавање спора не спада у судску надлежност подразумева да је претходно несумњиво утврђена надлежност неког другог органа, али то у овом случају није учињено. Позивањем на одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији само се посредно указује да би за решавање био надлежан порески орган у пореском (управном) поступку, али је изостао експлицитни одговор на питање да ли се по захтеву запосленог може покренути и водити управни поступак за утврђивање и наплату доприноса за социјално осигурање.

1.2 Карактер спора између запосленог и послодавца који није уплатио доприносе

Одговор на питање да ли је суд надлежан за одлучивање о захтеву запосленог да послодавац уплати доприносе за обавезно социјално осигурање одговарајућем фонду или организацији социјалног осигурања зависи од одговора на питање да ли се истицањем таквог захтева заснива радноправни спор, порескоправни однос или спор за остваривање права из социјалног осигурања.

Одредбама члана 60. став 4. и чл. 68-70. Устава Републике Србије, поред осталог, свакоме се јемчи право на правичну накнаду за рад, право на заштиту свог физичког и психичког здравља, право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад и накнаде у случају незапослености, при чему се утврђује да се здравствено осигурање, здравствена заштита и пензијско осигурање, као и оснивање здравствених фондова и фондова социјалног осигурања уређују законом. У члану 22. став 1. Устава је утврђено да свако има право на судску заштиту ако му је ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом.

Одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – одлука УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 73/06 – одлука УС, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14), прописано је: да се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности (члан 5. став 1); да се права из пензијског и инвалидског осигурања остварују код фонда (члан 82); да решење о правима из пензијског и инвалидског осигурања и о пензијском стажу доноси орган фонда одређен општим актом фонда (члан 98. став 1); да се против решења фонда донетог по жалби, односно у вршењу ревизије о правима из пензијског и инвалидског осигурања и против коначног решења о подацима утврђеним у матичној евиденцији, може покренути управни спор код надлежног суда (члан 103.).

Закон о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 – исправка, 57/11, 110/12 – одлука УС, 1119/12, 99/14, 123/14, 126/14 - одлука УС, 106/15 и 10/16 – др. закон) прописује: да се обавезно здравствено осигурање обезбеђује и спроводи у Фонду за здравствено осигурање и у организационим јединицама Републичког фонда (члан 6. став 1); да се средства за остваривање права из обавезног здравственог осигурања обезбеђују уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање, као и из других извора (члан 8. став 1); да о праву на накнаду зараде решава послодавац ако се накнада исплаћује на терет послодавца, а матична филијала ако се накнада исплаћује на терет филијале (члан

168.); да о правима из обавезног здравственог осигурања одлучује, на основу достављених доказа матична филијала, а да се у поступку остваривања права утврђених овим законом примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није другачије одређено.

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15 и 113/17) прописано је: да послове запошљавања, осигурања за случај незапослености, остваривања права из осигурања за случај незапослености и других права у складу са законом и вођење евиденција у области запошљавања обавља Национална служба за запошљавање (члан 8. став 1); да се обавезним осигурањем обезбеђују права за случај незапослености (члан 64. став 2); да се средства за остваривање права из обавезног осигурања обезбеђују из доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености и других средстава обезбеђених у складу са законом (члан 65); да се о правима незапосленог из обавезног осигурања одлучује у поступку прописаном законом којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није другачије одређено (члан 80. став 1).

Из цитираних одредаба Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Закона о здравственом осигурању и Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености произлази: да се права из пензијског и инвалидског осигурања и права из обавезног здравственог осигурања остварују код надлежних фондова, односно њихових организационих јединица (филијала), а права за случај незапослености код Националне службе за запошљавање; да се остваривање тих права обезбеђује уплатом одговарајућих доприноса; да се о наведеним правима одлучује применом одредаба закона којим се уређује општи управни поступак, ако тим законима није другачије уређено. Дакле, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и Национална служба за запошљавање надлежни су да одлучују о правима осигураника која се обезбеђују уплатом доприноса за социјално осигурање, а не о захтевима осигураника за уплату доприноса чији је обвезник послодавац, како је сматрао Врховни суд Србије приликом утврђивања правног схватања од 27.12.1999. године.

Према члану 2. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 7/08, 5/09, 7/09, 3/10, 4/11, 52/11, 101/11, 7/12, 8/13, 6/14, 5/15, 5/16 и 7/17), средства за финансирање обавезног социјалног осигурања, и то: пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања за случај незапослености, обезбеђују се доприносима. Одредбама наведеног закона такође је прописано: да су средства доприноса јавни приход, под контролом и на располагању организација за обавезно социјално осигурање, основаних законима који уређују систем обавезног социјалног осигурања, за намене утврђене у складу са тим законима (члан 4.); да је обвезник доприноса осигураник и послодавац или исплатилац прихода, на чији терет се плаћа допринос (члан 6. став 1. тачка 1); да је обвезник обрачунавања, односно плаћања доприноса осигураник и послодавац, односно други исплатилац прихода који је дужан да обрачуна, односно плати допринос у своје име и у своју корист или у своје име, а у корист осигураника (члан 6. став 1. тачка 2); да је обвезник обрачунавања и плаћања доприноса из основице и на основицу за запослене, изабрана, именована и постављена лица и лица која обављају привремене и повремене послове послодавац (члан 51. став 1); да је послодавац дужан да доприносе из става 1. овог

члана обрачуна и уплати истовремено са исплатом зараде, разлике зараде или уговорене накнаде за привремене и повремене послове, по прописима који важе у моменту исплате тих примања (члан 51. став 2); да се у погледу утврђивања, наплате и повраћаја доприноса, правних лекова, камате, казених одредби и других питања која нису уређена овим законом, изузев одредаба које се односе на пореска ослобођења, олакшице и отпис, примењују одговарајуће одредбе закона који уређује порез на доходак грађана, односно закона који уређује порески поступак и пореску администрацију, ако овим законом поједина питања нису друкчије уређена (члан 65).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 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, те да се под зарадом сматра зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде (члан 105. ст. 1. и 2); да ако суд у току поступка утврди да је запосленом престао радни однос без правног основа, на захтев запосленог, одлучиће да се запослени врати на рад, да му се исплати накнада штете и уплате припадајући доприноси за обавезно социјално осигурање за период у коме запослени није радио (члан 191. став 1).

Законом о раду запосленом се јемчи право на зараду, сагласно члану 60. став 4. Устава, чији интегрални део чине и доприноси за социјално осигурање, а из чега произлази да се доприноси сврставају у права из радног односа. На основу уплаћених доприноса за социјално осигурање запослени стиче могућност да користи права из здравственог осигурања, права из пензијског и инвалидског осигурања и права за случај незапослености, у складу са одредбама чл. 68-70. Устава и закона којима је уређена област социјалног осигурања. Права запосленог на зараду и на социјално осигурање по основу рада налазе се у корелацији са обавезом послодавца да уплати доприносе за социјално осигурање. Послодавац је и обвезник доприноса и обвезник обрачунавања, односно плаћања доприноса из основице и на основицу за запослене, изабрана, именована и постављена лица и лица која обављају привремене и повремене послове, па је због тога дужан да обрачуна и плати доприносе у своје име, а у корист запосленог. Послодавац је дужан да доприносе обрачуна и уплати истовремено са исплатом зараде, разлике зараде или уговорене накнаде за привремене и повремене послове, по прописима који важе у моменту исплате тих примања. Реч је, дакле, о законској обавези послодавца, као дужника, чијим неизвршењем запослени, као поверилац, стиче право да захтева њено испуњење. Истицањем таквог захтева за остваривање права из радног односа настаје радноправни спор између запосленог и послодавца.

1.3. Правни пут за остваривање права запосленог на уплату доприноса

Уставом зајемчено комплексно право на рад ужива судску заштиту. Одредбама члана 22. став 3. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15, 13/16, 108/16 и 113/17) прописано је да основни суд у првом степену, између осталог, суди о правима, обавезама и одговорностима из радног односа. Сагласно члану 1. Закона о парничном поступку

(„Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС и 55/14), о споровима из радног односа одлучује се применом правила парничног поступка.

Полазећи од исте правне аргументације, Уставни суд је у више десетина одлука којима је усвојио уставне жалбе подносилаца изразио став да је основни суд надлежан да поступа у случајевима када је предмет спора (тужбеног захтева) искључиво обавезивање послодавца на уплату неуплаћених доприноса за обавезно социјално осигурање. Уставни суд сматра уставноправно неприхватљивим одбијање редовних судова да поступају у споровима о правима из радног односа, јер се таквом праксом сужава право на приступ суду као једна од гаранција права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава¹. Полазећи од ставова Уставног суда, последњих неколико година нижестепени судови прихватају надлежност за одлучивање у овој врсти спорова.

Надлежност суда да у парничном поступку одлучује о захтеву запосленог да послодавац уплати доприносе за социјално осигурање не искључује могућност да Пореска управа у поступку контроле плаћања јавних прихода, па и доприноса за социјално осигурање, решењем наложи послодавцу да изврши обавезу плаћања доприноса за социјално осигурање за запослене, који нису уплаћени у законском року или су уплаћени у мањем износу.

Према одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15, 112/15, 15/16 и 108/16), пореска контрола је поступак провере и утврђивања законитости и правилности испуњавања пореске обавезе, који врши Пореска управа, у складу са овим законом (члан 116. став 1), а на основу годишњег плана, односно ванредног плана, који доноси директор Пореске управе, који је заснован на оцени пореског значаја и пореског ризика пореског обвезника (члан 118. став 1). Пореска контрола се у смислу члана 2. став 1. наведеног закона примењује на све јавне приходе, па и на доприносе за социјално осигурање. Међутим, неопходно је истаћи да се пореска контрола врши по службеној дужности, а не по захтеву бенефицијара уплате доприноса за социјално осигурање (запосленог), као и да се у пореском поступку, на основу чл. 10. и 12. наведеног закона, заснива порескоправни однос јавног права између Пореске управе с једне и пореског дужника (послодавца) који је обавезан да плати доприносе за социјално осигурање, са друге стране. То даље значи да Пореска управа није надлежна да решава о захтеву запосленог да послодавац уплати доприносе за социјално осигурање, већ такву уплату може наложити по службеној дужности, али такав налог може и изостати.

Запослени може иницирати поступак пореске контроле уплате јавних прихода од стране његовог послодавца, али у том поступку запослени нема положај странке – подносиоца захтева, нити може подносити жалбу или тужбу због ћутања управе уколико пореска контрола не буде предузета. Непоступање Пореске управе по поднетој иницијативи не би се могло сматрати неправилним или незаконитим радом органа, јер се пореска контрола врши по службеној дужности на основу годишњег плана или ванредног плана који је заснован на оцени пореског значаја или пореског ризика пореског обвезника.

¹ Види, поред осталих, Одлку Уж-3506/2012 од 21.2.2013. године.

Могућност обраћања запосленог Пореској управи за отпочињање поступка пореске контроле, у коме запослени нема на располагању било каква правна средства, није делотворан правни пут за остваривање права на уплату доприноса којим се постиже исти ефекат као у судском поступку. Ово, утолико пре што се пореском контролом врши провера законитости и правилности испуњавања обавезе уплате свих јавних прихода (а не само доприноса за једног или неколико запослених), и то за дужи временски период (једну или више година), па се ради о сложеном двостепеном управном поступку чија законитост се оцењује у управном спору. Поступак пореске контроле зато није ни бржи нити ефикаснији од судског поступка.

У пракси Европског суда за људска права се истиче да расположиви и довољни правни лекови постоје само онда када постоји довољна извесност за њихово коришћење не само у теорији него и у пракси, а у противном постојање правних средстава неће испунити захтев дотупности и делотворности јер неће осигурати и омогућити појединцу да стварно и делотворно користи своја права. Постављање услова запосленом да пре подношења тужбе у парничном поступку ради уплате доприноса за социјално осигурање мора најпре иницирати поступак пореске контроле уплате доприноса од стране послодавца и доказати да је то обраћање било безуспешно, у супротности са претходно израженим ставом Европског суда и представљало би претерани терет за запосленог.

Пракса судова у Републици Хрватској и неким другим европским земљама, према којој су потраживања пореза, приреза и обавезних доприноса у надлежности управних органа – који су надлежни за њихово утврђивање и наплату², не може бити аргумент за установљавање исте судске праксе у Републици Србији. Ово стога што је питање контроле уплате пореза и доприноса од стране послодавца у Хрватској уређено законом на потпуно другачији начин него у Србији³. У Хрватској је банка дужна да одбије провођење налога за плаћање за исплату плате ако нису предати и налози за плаћање доприноса или се они у целини не могу провести. Банка је дужна да дневно ФИНИ (Финансијској агенцији) достави извештај о одбијеним налозима за плаћање за исплату плате послодавца који не уплаћују доприносе, а ФИНА је дужна да најкасније следећи дан о томе обавести Пореску управу која одређује мере осигурања наплате. У Хрватској је, дакле, прописима установљен механизам који онемогућава исплату зараде уколико нису уплаћени доприноси, а ако се догоди да зарада буде исплаћена без доприноса, постоји обавеза банке, ФИНЕ и Пореске управе да хитно реагују како би се одредиле мере за осигурање наплате. На тај начин запосленима је обезбеђена делотворна заштита у случају неплаћања доприноса у управном поступку, што у Србији није случај.

Потребно је указати и на то да је у највећем броју предмета који се по ревизији налазе пред Врховним касационим судом, обвезник уплате доприноса (тужени у парници) неки државни орган, најчешће Министарство унутрашњих послова. Одговор на питање због чега тужиоци захтев за уплату доприноса нису истакли у раније вођеној парници за

² Види нпр. пресуде Врховног суда Хрватске Ревр 662/09-2 од 11. студеног 2009. године и Ревр 738/10-2 од 30. липња 2010. године

³ Види члан 248б-Проведба плаћања доприноса у Закону о доприносима Републике Хрватске – пречишћени текст закона („Народне новине“, бр. 84/04, 152/08, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14, 143/14, 115/16 и 106/18).

исплату зараде, разлике у заради или накнаде зараде, управо треба тражити у томе ко је тужени, а не у тежњи тужилаца за остваривање додатних адвокатских трошкова њиховим пуномоћницима. Може се претпоставити да су тужиоци, као лица запослена у државним органима, основано очекивали да ће државни органи, као што је Министарство унутрашњих послова, приликом исплате правноснажно утврђених потраживања на име зараде, разлике у заради или накнаде зараде, извршити своју законску обавезу и истовремено уплатити припадајуће доприносе за социјално осигурање, због чега у првобитно поднетим тужбама запослени нису поставили и захтев за уплату доприноса. Узрок великог броја поднетих тужби за уплату доприноса за социјално осигурање, који последично доводе до ангажовања значајних судских ресурса и оптерећења Буџета извршењем обавезе плаћања судских трошкова који често вишеструко превазилазе висину потраживања на име доприноса, треба тражити у неизвршавању законске обавезе државних органа да истовремено са исплатом зараде уплате и припадајуће доприносе за социјално осигурање.

С обзиром на то да се плате и издаци за запослене у државним органима исплаћују из буџета Републике Србије (директни буџетски корисници), контролу (ревизију) примања и издатака у складу са прописима о буџетском систему и прописима о јавним приходима и расходима, као и правилност пословања државних органа у складу са законом, другим прописима и датим овлашћењима врши Државна ревизорска институција⁴, а не Управа јавних прихода. У складу са одредбама члана 5. Закона о државној ревизорској институцији, у надлежност те институције не спада решавање појединачних захтева за остваривање права, па ни захтева запослених у државним органима и другим субјектима ревизије за уплату доприноса за социјално осигурање.

Из свега изложеног произлази да је обраћање суду у парничном поступку једини правни пут који стоји на располагању запосленом на обавезивање послодавца да уплати доприносе за социјално осигурање.

2. Национална служба за запошљавање као исплатилац доприноса

Пред Врховним касационим судом је у току и велики број предмета у којима се спорно правно питање односи на надлежност суда да у парничном поступку одлучују по тужбама корисника новчане накнаде за случај незапослености против Националне службе за запошљавање ради уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. О овом спорном правном питању највиши судови у Републици се до сада нису изјашњавали утврђивањем правних схватања или доношењем закључака.

2.1. Пракса нижестепених судова и Уставног суда

Имајући у виду постојеће предмете Врховног касационог суда формиране по посебним ревизијама Националне службе за запошљавање, може се закључити да нижестепени судови прихватају надлежност за поступање по тужбама корисника новчане

⁴ Види одредбе чл. 1-10 Закона о државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10)

накнаде против тужене Националне службе за запошљавање, ради уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање.

Уставни суд је у више донетих одлука⁵ утврдио да је подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење решењима судова којима су одбачене тужбе подносилаца поднете против тужене Националне службе за запошљавање, а у којима су судови оценили да нису надлежни да одлучују о самосталном захтеву за уплату доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање у ситуацији када је о исплати новчаних износа који служе као основица за обрачун доприноса већ одлучено у неком ранијем поступку.

2.2. Меродавно право

За решавање овог спорног правног питања меродавне су одредбе Устава, Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Закона о доприносима за социјално осигурање, које су цитиране у Одељку 1.2. овог реферата.

Поред већ наведених одредаба закона значајне су и следеће:

Одредбом члана 56. Закона о доприносима за социјално осигурање прописано је да доприносе по основу накнаде зараде, односно новчане накнаде која се исплаћује из средстава обавезног здравственог осигурања, организације за запошљавање и осигурање за случај незапослености или у складу са законом који уређује финансијску подршку породици са децом, исплатиоци су дужни да обрачунају и уплате истовремено са исплатом накнаде, по прописима који важе у моменту исплате накнаде.

Одредбом члана 64. став 2. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености прописано је да се обавезним осигурањем обезбеђују права за случај незапослености, и то: новчана накнада, здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање у складу са законом и друга права у складу са законом.

Одредбама члана 78. истог закона је прописано да корисник новчане накнаде има право на здравствено и пензијско и инвалидско осигурање за време остваривања права на новчану накнаду, да су доприноси за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање садржани у новчаној накнади и плаћају се на терет лица које прима новчану накнаду, да је основица на коју се плаћају доприноси износ новчане накнаде и да обрачун и уплату доприноса за осигурање врши Национална служба.

2.3. Правни пут за остваривање права корисника новчане накнаде за време привремене незапослености на уплату доприноса

Новчана накнада у случају привремене незапослености, чији су интегрални део доприноси за обавезно социјално осигурање, представља специфично примање које де

⁵ Види, поред осталих, одлуке Уж-1431/14 од 24.11.2016. године и Уж-1430/2014 од 9.11.2016. године.

facto потиче из радног односа, јер се средства за исплату ове накнаде обезбеђују уплатом доприноса за случај привремене незапослености за време трајања радног односа који улазе у бруто зараду запосленог. Право на новчану накнаду у случају привремене незапослености зајемчено је чланом 69. став 3. Устава као један од видова социјалне заштите запослених, а кориснику накнаде је у случају привремене незапослености цитираним одредбама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености признато право на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање које се обезбеђује уплатом доприноса од стране Националне службе за запошљавање. Право привремено незапосленог лица на накнаду и социјално осигурање по основу привремене незапослености налазе се у корелацији са обавезом Националне службе за запошљавање да уплати доприносе за социјално осигурање. Уплата доприноса за обавезно социјално осигурање за време остваривања права на новчану накнаду је, дакле, законска обавеза Националне службе за запошљавање, која је обвезник обрачунавања, односно плаћања доприноса из основице и на основицу за привремено незапослена лица, из ког разлога је дужна да обрачуна, односно плати доприносе у своје име а у корист осигураника, истовремено са исплатом накнаде по прописима који важе у моменту исплате накнаде. Изложено је изричито прописано чланом 6. став 1. тач. 1. и 2. и чланом 56. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Захтев да се Национална служба за запошљавање обавезе на уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у корист лица коме се исплаћује односно коме је исплаћивана накнада за време привремене незапослености, јесте имовинскоправни захтев за исплату социјалног давања које проистиче из радног односа, а не захтев за обрачунавање, принудну наплату или контролу уплате доприноса за социјално осигурање. Самим тим ради се о захтеву из члана 1. ЗПП о ком је суд надлежан да одлучује по правилима парничног поступка и не може да одбије одлучивање о захтеву за који је надлежан по изричитој одредби члана 2. став 2. ЗПП. Супротно би представљало битну повреду одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП, на коју Врховни касациони суд пази по службеној дужности као и повреду права на правично суђење, у делу који се односи на слободан приступ суду.

Контролу обрачуна и уплате накнаде за време привремене незапослености и доприноса на ове накнаде врши Државна ревизорска институција, а не Управа јавних прихода. У складу са одредбама члана 5. Закона о државној ревизорској институцији, у надлежност те институције не спада решавање појединачних захтева за остваривање права, па ни захтева корисника накнаде за време привремене незапослености да Национална служба за запошљавање уплати доприносе за пензијско и инвалидско осигурање на исплаћену накнаду као основицу за обрачун доприноса.

Из свега изложеног произлази да је обраћање суду у парничном поступку једини правни пут који стоји на располагању кориснику накнаде за време привремене незапослености на обавезивање Националне службе за запошљавање да уплати доприносе за пензијско и инвалидско осигурање.

(Правни став усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 12.3.2019. године)