

СТРУЧНИ КОМЕНТАР: Александар Вељковић

## АНАЛИЗА РЕЛЕВАНТНИХ ПРОПИСА КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ДНЕВНИЦЕ КАО ДЕО ТРОШКОВА ЗА ВРЕМЕ СЛУЖБЕНОГ ПУТОВАЊА

На самом почетку потребно је нагласити да појмови „дневнице за службено путовање у земљи“ и „дневнице за службено путовање у иностранство“ не представљају законску категорију, што значи да ни једним законом није утврђен појам дневнице за службено путовање (иста напомена се уосталом односи и на појам службеног путовања). Дневнице представљају само фактички део трошкова за службено путовање (у земљи или у иностранство), а у пракси је опште прихваћено схватање да дневнице служе за покривање трошкова исхране запосленог кога је послодавац упутио на службени пут, за време док тај пут траје. Главна особеност дневнице, у односу на друге трошкове службеног путовања јесте та да је њена висина унапред одређена, у фиксном износу, те да самим тим **не зависи од стварних трошкова исхране за време службеног путовања**. Из тог разлога и запослени дневницу основано доживљавају као део зараде а не као накнаду трошкова исхране.

Право запосленог на накнаду трошкова за службено путовање у земљи и трошкова за службено путовање у иностранство прописано је одредбама члана 118. тач. 2. и 3. **Закона о раду** ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005 и 54/2009), према којима запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за време проведено на службеном путу у земљи и накнаду трошкова за време проведено на службеном путу у иностранству најмање у висини утврђеној посебним прописима. Према томе, Закон о раду не познаје појам дневнице за службено путовање, већ запосленима признаје само право на накнаду (укупних и стварних) трошкова за време проведено на службеном путу, не правећи при томе разлику између трошкова према њиховој врсти (за ноћење, за исхрану, за превоз и др.).

Тек чланом 32. став 1. алинеје 2. и 3. **Општег колективног уговора** ("Сл. гласник РС", бр. 50/2008, 104/2008 - Анекс I и 8/2009 - Анекс II), који се на основу **Одлуке о примени Општег колективног уговора на све послодавце на територији Републике Србије** ("Сл. гласник РС", бр. 8/2009), коју је донео министар рада и социјалне политике на основу члана 257. став 1. Закона о раду, примењује на све послодавце на територији Републике Србије, ближе су уређене врсте и висине трошкова за службено путовање у земљи који се признају запосленом, као и накнада трошкова за време службеног путовања у иностранство. Ово је уређено на тај начин што је наведеном одредбом прописано да је послодавац дужан да запосленом обезбеди накнаду трошкова исхране за време проведено на службеном путу у земљи (**дневница за**

**службено путовање у земљи**), у висини од 5% просечне месечне зараде по запосленом у привреди Републике, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, трошкове ноћења према приложеном рачуну, осим у хотелу лукс категорије, с тим што се путни трошкови превоза признају у целини према приложеном рачуну и трошкова за време проведено на службеном путу у иностранству **под условима и на начин утврђен одговарајућим прописима**. По први пут се Општим колективним уговором у правни саобраћај (додуше само као уговорени појам у загради), уводи појам дневнице за службено путовање у земљи чија висина је унапред одредива и ту не би требало да буде ништа спорно. Према томе, Закон о раду и Општи колективни уговор, и у делу који се односи на накнаду трошкова службеног путовања у земљи, **обавезујући су за све послодавце у Републици Србији**, осим ако посебним законом није другачије уређено.

Када је у питању накнада трошкова за време проведено на службеном путу у иностранству, Закон о раду и Општи колективни уговор, садрже веома сличне али **недовољно јасне** упућујуће одредбе којима се ово право односно дужност послодавца регулише. Закон о раду у члану 118. тачка 3. прописује да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за време проведено на службеном путу у иностранству, најмање у висини утврђеној **посебним прописима**. Такође и Општим колективним уговором прописано је у члану 32. став 1, алинеја 3. да је послодавац дужан да запосленом обезбеди накнаду трошкова за време проведено на службеном путу у иностранству под условима и на начин утврђен **одговарајућим прописима**. Поставља се питање који су то посебни односно одговарајући прописи који ближе уређују права запосленог односно дужност послодавца по питању трошкова за време проведено на службеном путу у иностранству. Будући да су наведене одредбе по том питању недовољно јасне, неопходно је прибећи њиховом тумачењу. Неретко, али по нашем мишљењу произвољно тумачење упућује на (сходну) примену Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника ("Сл. гласник РС", бр. 98/2007 - пречишћен текст; у даљем тексту: Уредба), јер је она једини пропис којим се ближе уређује питање трошкова за време проведено на службеном путу у иностранству. Неприхватљивост оваквог тумачења произлази из специфичног односа између Закона о раду и Закона о платама државних службеника и намештеника ("Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 63/2006 - испр., 115/2006 - испр., 101/2007 и 99/2010), па ћемо у следећим редовима пажњу посветити том питању.

Чланом 37. Закона о платама државних службеника и намештеника прописано је да државни службеник има право на накнаду трошкова, између осталог, за време које је провео на службеном путу у земљи или иностранству, те да се услови за накнаду трошкова, њихова висина и начин на који се остварују

прописују уредбом Владе. Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачка 15. Устава Републике Србије, којом је утврђена надлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом.

На основу наведене одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, Влада је донела Уредбу којом је у глави V ближе уређен: појам службеног путовања у иностранство; налог за службено путовање у иностранство; исплата аконтације; врсте трошкова који се накнађују; трошкови смештаја у иностранству; трошкови исхране и градског превоза у месту боравка у иностранству (дневница); увећање и умањење утврђене дневнице за службено путовање у иностранство; почетак и престанак права на дневницу; одређивање дневнице према трајању службеног путовања у иностранство, односно према времену проведеном у више страних држава; трошкови превоза; трошкови прибављања путних исправа, вакцинације и лекарских прегледа; трошкови поштанских и других услуга; трошкови изнајмљивања просторија; обрачун путних трошкова службеног путовања у иностранство и плаћање трошкова платном картицом, искључиво у односу на државне службенике и намештенике у складу са чланом 1. Уредбе. Штавише, чланом 53. Уредбе, предвиђена је и сходна примена Уредбе, али искључиво у односу на изабрана, постављена и именована лица и запослене у органима локалне самоуправе, до ступања на снагу прописа којима ће се уредити права по основу рада у органима локалне самоуправе.

Важно је истаћи да је Уредба донета на основу Закона о платама државних службеника и намештеника, а не на основу Закона о раду јер се Закон о раду у делу који се односи на зараду, накнаде зараде и друга примања запослених, не примењује на државне службенике и намештенике, будући да су ова питања у односу на категорију запослених чији је послодавац Република Србија, уређена Законом о платама државних службеника и намештеника, у складу са начелом „*Lex specialis derogat legi generali*“. У прилог томе говори и одредба члана 2. став 2. Закона о раду према којој се одредбе Закона о раду примењују и на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није друкчије одређено.

Законом о платама државних службеника и намештеника, Република Србија, у складу са уставним основом за доношење тог закона (члан 97. тачка 15. Устава Републике Србије), уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом. Уредбом се на основу овлашћења из члана 37. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника прописују услови за накнаду трошкова државних службеника и намештеника, њихова висина и начин на који се остварују. Чланом 53. Уредбе

предвиђена је сходна примена њених одредаба на изабрана, постављена и именована лица и запослене у органима локалне самоуправе, **до ступања на снагу прописа којима ће се уредити права по основу рада у органима локалне самоуправе.** Према томе, овом прелазном одредбом примена Уредбе је проширена само на тачно одређену категорију лица која права из радног односа остварују у органима локалне самоуправе. Такође је битно запазити да спорно тумачење не узима у обзир извесну могућност да заиста буду донети прописи којима ће се уредити права по основу рада у органима локалне самоуправе, или неким другим органима, односно за неку другу специфичну категорију запослених. Тада би према спорном тумачењу требало применити и Уредбу и све друге прописе који на другачији начин регулишу питање накнаде трошкова за време службеног путовања у иностранство, што очигледно не би било правно могуће, па би се у пракси примењивао онај пропис који је по налажењу послодавца „одговарајући“ имајући у виду терминологију Општег колективног уговора.

Начелно, уредбом као подзаконским прописом ближе се уређују одређена питања из закона који по правилу садржи изричито овлашћење за Владу да донесе уредбу. Примена уредбе је увек ограничена на односе и субјекте који су одређени тим законом. Закон о платама државних службеника и намештеника и подзаконски прописи донети на основу тог закона немају додирних тачака са Законом о раду јер су питања плата, других примања и накнада државних службеника и намештеника у целини и без остаатка уређена тим прописима. Законом о раду и Законом о платама државних службеника и намештеника, остварују се сасвим различите надлежности Републике Србије. Законом о раду Република уређује и обезбеђује систем у области радних односа (члан 97. тачка 8 Устава Републике Србије), док се Законом о платама државних службеника и намештеника уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом (члан 97. тачка 15. Устава Републике Србије). Између осталог, дневнице за службено путовање у иностранство су Уредбом утврђени у износима који пре свега представљају својеврсни компромис између потребе за ефикасним обављањем функција Републике и реалних могућности Буџета, а тек затим одраз реалних трошкова исхране државног службеника у одређеној страни држави. Потребе, мерила и могућности послодаваца на које се примењују одредбе члана 118. тачка 3. Закона о раду, једноставно нису упоредива са истоврсним критеријумима државних органа. Имајући у виду велике разлике у могућностима послодаваца потчињених Општем колективном уговору, чини се да је тумачење према коме је наметање примене Уредбе скројене за потребе државних органа, не само неправилно већ и нецелисходно, чинећи неисплативим неке делатности које су по природи скопчане са интензивним службеним путовањима у иностранство, као што је то случај са међународним друмским (или речним) транспортом.

### **ЗАКЉУЧАК**

Закључак који логично следи након анализе односа између наведена два закона јесте предлог за доношење посебног прописа (уредбе Владе) на основу члана 118. тачка 3. Закона о раду, који би омогућио послодавцима (а самим тим и запосленима) на које се тај закон примењује већу правну и економску сигурност у погледу обрачуна и исплате трошкова за време службеног путовања у иностранство.