

Весна Душић,*

Судија Апелационог суда у Новом Саду

Др Бојан Божовић,

Судија Вишег суда у Новом Саду

НАКНАДА ТРОШКОВА ЗА ИСХРАНУ У ТОКУ РАДА И РЕГРЕСА ЗА ГОДИШЊИ ОДМОР ЗАПОСЛЕНИХ СА МИНИМАЛНОМ ЗАРАДОМ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

***Апстракт:** У раду се препознају узроци настанка масовних радних спорова у правосудном систему Републике Србије поводом накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор запослених са минималном зарадом у јавним службама, затим се приказује развој судске праксе у тим случајевима, уз критички осврт на различито одлучивање судова, да би се закључило са изношењем вредносног става у погледу правног схватање и поступања Врховног касационог суда.*

***Кључне речи:** топли оброк и регрес, минимална зарада, право на имовину, правна сигурност.*

* e-mail: vesna.dusic@ns.ap.sud.rs

bojan.bozovic@ns.vs.sud.rs

Рад примљен: 17.07.2022.

Рад прихваћен: 11.08.2022.

1. Узрок друштвеног проблема (уместо увода)

Одредбама чл. 1-4 Закона о платама у државним органима и јавним службама (у даљем тексту: Закон о платама од 2001)¹ прописано је да се плате запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом; те да основицу за обрачун и исплату плата утврђује Влада; и да коефицијент, који изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора. Овакве норме суштински су узрок друштвеног проблема у виду масовних тужби које су оптеретиле српско радно судство, а који спорови су се повели поводом права на исплату топлог obroка и регреса запосленима на које се односи овај *lex specialis* пропис.

Наиме, додатак, тј. накнада трошкова за исхрану у току рада и трошкова за регрес за коришћење годишњег одмора јесу примања која се остварују по основу радног односа², а којима се надокнађују трошкови запослених у вези са радом и то трошкови исхране током рада, као и трошкови које запослени има приликом коришћења годишњег одмора, током одмора од рада, те по својој природи не представљају зараду, тј. плату, јер нису директно везани за количину и квалитет рада који запослени обави за послодавца, па последично не треба да буду део зараде, која је директно везана за рад, а посебно не треба да буду нормирани као део основне плате, која изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, како је то регулисано цитираним одредбама Закона о платама од 2001.

2. Развој судске праксе

Услед противуречности наведених одредби, дошло је до масовних тужби адресата и то јавних службеника на које се односе спорне норме, при чему се генеза судске праксе, као одговора домаћег радног судства на те тужбе, начелно може поделити у два периода: период пре подношења тужби јавних службеника са минималном зарадом и период након подношења тужби јавних службеника са минималном зарадом.

1 *Сл. гласник РС*, бр. 34/01 – са изменама и допунама.

2 З. М. Ивошевић, М. З. Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Београд 2015, 248-249.

У првом таласу појаве великог броја радних спорова у којима су службеници тражили исплату додатка на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, тужбе су се заснивале на правном схватању да се има сматрати, с обзиром на објашњену противуречност природе предметних примања из радног односа, која су везана за трошкове у вези са радом, и основне плате, као део новчане накнаде директно везане рад, да адресатима није исплаћен топли оброк и регрес, без обзира што је одредбом чл. 4 Закона о платама од 2001 прописано да коефицијент основне плате, који изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, садржи и додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора. Међутим, на крају тих парничних поступака, став судова редовне надлежности, на челу са Врховним касационим судом, као и став Уставног суда Србије³, био је такав да су обе институције сматрале да је тужиоцима, јавним службеницима, исплаћен топли оброк и регрес кроз коефицијент основне плате, а да такав начин исплате представља само посебан начин обрачуна тог примања из радног односа.

Након тога, Врховни касациони суд је донео пресуду⁴, у предмету у којем је тужилац остваривао основу плату у висини минималне зараде, која је била повод за други талас масовних тужби јавних службеника, а у којој пресуди се највиша судска инстанца изјаснила да у случају да јавни службеници остварују основну плату у висини минималне зараде, по природи ствари у тој заради не може бити садржан топли оброк и регрес, без обзира што је одредбом чл. 4 Закона о платама од 2001 прописано да коефицијент плате садржи и додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, те право тих запослених на утужене накнаде за топли оброк и регрес није реализовано кроз конкретну исплату тих додатака, одакле произлази право тужилаца да законом признате накнаде трошкова за топли оброк и регрес за коришћење годишњег одмора реализује у поступку пред судом. Речју, Врховни касациони суд је недвосмислено заузео став да сваки запослени, па и јавни службеник, има право на новчану накнаду за рад најмање у висини минималне зараде и да се таква зарада не сме крћити, тј. исплаћивати у нижем износу, између осталог, ни путем урачунавања топлог obroка и регреса у исту.

³ Више вид. Одлука Уставног суда Србије бр. Уз-160/12 од 20.06.2013.

⁴ Пресуда Врховног касационог суда бр. Рев2-1557/2019 од 13.02.2020.

3. Масовне тужбе јавних службеника са минималном зарадом

Пресуда Врховног касационог суда бр. Рев2.1557/2019 је била својеврсна прекретница, након које је велики број запослених на територији Републике Србије, којима се плата обрачунава у складу са одредбама Закона о платама од 2001 и који остварују основу плату у висини минималне зараде покренуо судске поступке против својих послодаваца, а у тим споровима по правилу је утврђивано истоврсно чињенично стање и то: да је тужиоцима исплаћивана основна плата, која је производ основице, коју прописује Влада Републике Србије, и коефицијента, који се утврђује у складу са одредбама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁵, у износу нижем од минималне зараде, те да је потом таква основна плата довођена до нивоа минималне зараде; и да је на почетку примене Закона о платама од 2001 свим запосленима увећан коефицијент за око 3,00, али је у том периоду основна плата свим запосленима била већа од минималне зараде и без тог увећања коефицијента од око 3,00, а да је протоком времена до спорног периода из тужби основица за обрачун основне плате расла много спорије од минималне зараде, због чега се основна плата, заједно са увећањем коефицијента од око 3,00, спустила испод нивоа минималне зараде.

У предметним масовним радним споровима српски апелациони судови су заузимали различите правне ставове, па су тако Апелациони суд у Нишу и Апелациони суд у Београду⁶ правоснажно одбијали тужбене захтеве, изјашњавајући се да је Закон о платама од 2001 *lex specialis* пропис, па с обзиром да он прописује специфичан начин обрачуна топлог obroка и регреса, кроз коефицијент, нема места закључку да утужена примања нису исплаћена, без обзира на чињеницу што су запослени тужиоци остваривали основну плату у висини минималне зараде. Том приликом, наведени апелациони судови нису се базирали на Пресуду Врховног касационог суда бр. Рев2-1557/2019, која је у том моменту представљала важећу судску праксу, у смислу образлагања зашто одступају од правног схватања Врховног касационог суда, што је недопустиво са аспекта заштите права на правично суђење, које подразумева једнако пресуђење у истим или истоврсним стварима, а што последично значи да нижестепени судови, посебно другостепени судови који доносе правоснажне одлуке, треба да узимају у обзир (мериторно)

⁵ Сл. гласник РС, бр. 44/01 – са изменама и допунама.

⁶ Пресуда Апелационог суда у Београду бр. Гж1-35/22 од 14.01.2022.

одлучивање надлежног вишестепеног суда. Речју, апелациони судови у правној држави, који су привржени начелу правне сигурности, по правилу треба да пресуђују у складу са важећом судском праксом врховног суда, а уколико желе да изазову промену судске праксе тада треба да се позову на важећу праксу највише инстанце и да у пресуди изнесу разлоге зашто сматрају да таква пракса треба да се мења, док је аспекта владавине права неприхватљиво да апелациони суд само одлучи противно праксе највише судске инстанце и нити у једној реченици не спомене важећу праксу врховног суда.

Са друге стране, Апелациони суд у Новом Саду⁷, правоснажно је усвајао тужбене захтеве јавних службеника, прихватајући правно схватање Основног суда у Новом Саду⁸ да без обзира што је Законом о платама од 2001. прописано да су топли оброк и регрес у коефицијенту запослених, нема места примени простог језичког метода тумачења права, јер би исти довео до погрешног закључка да су јавним службеницима исплаћене утужене накнаде без обзира на чињеницу што им основна плата није прелазила износ минималне зараде. Наиме, ови судови су сматрали да је такав ограничен и ригидан формалистички приступ тумачењу права, тзв. *словни акробатизам*, непримерен судској власти у правној држави, због свог очигледно ограниченог домаћаја у изналажењу истинитог смисла норме, и да је противан вредностима савременог демократског друштва, које подразумева владавину права и правично одлучивање судова, а што је од посебног значаја у области спорова из радног односа, где би се таквим тумачење правних норми изиграле императивне одредбе заштитног радничког законодавства, пре свега регулатива Закона о раду⁹, као системског прописа који регулише друштвено-радни однос. Конкретно, изиграле би се одредбе чл. 111 и 112 у вези са чл. 118 Закона о раду, које заповедају да послодавац раднику мора исплатити зараду за стандардни радни учинак и то без увећања, накнада трошкова и других примања која улазе у појам зараде, између осталог топли оброк и регрес, а која је у овом случају истовремено и основна зарада, тј. плата, најмање у висини минималне зараде. Такође, изиграле би се и одредбе ратификованог међународног уговора и то Конвенције Међународне организације рада бр. 131 о утврђивању минималних плата, која конвенција је ратификована Законом о ратификацији Конвенције Међународне организације рада бр. 131 о утврђивању минималних

7 Пресуда Апелационог суда у Новом Саду бр. Гж1-1612/21 од 24.08.2021.

8 Пресуда Основног суда у Новом Саду бр. П1-1810/21 од 08.03.2022.

9 *Сл. гласник РС*, бр. 24/05 – са изменама и допунама.

плата¹⁰, а који мултилатерални међународни уговор заповеда да ће минималне наднице имати законску снагу и неће се моћи смањивати. На крају, изиграла би се и одредба чл. 60 Устава Републике Србије¹¹, која јемчи право на правичну накнаду за рад. У вези са тим, ови судови су истакли да Закон о платама од 2001 суштински не дерогира сам по себи одредбе Устава РС, Конвенције МОП и Закона о раду, већ се то чини тек одлуком Владе РС о висини основице за обрачун основне плате, која основица је у спорном периоду била толико ниска да је множењем са коефицијентима јавних службеника на најједноставнијим пословима давала производ нижи од минималне зараде, те суд у ситуацији када су у колизији, са једне стране, одредбе устава, ратификованог међународног уговора и закона, а са друге стране, одредбе подзаконског акта извршне власти, мора дати предност првој групи прописа, као нормама јаче правне снаге.

Сагласно наведеном, радно судство на територији Војводине, чије правно схватање заступају и аутори овог рада, сматрало је да суд, који се стара о делотворној заштити социјално-економских права грађана, треба да примени циљни метод тумачења права, у контексту изналажења дубљег смисла и стварног циља меродавних норми, а који циљни метод између осталог подразумева и примену системског метода тумачења права, у смислу примене свих релевантних прописа и норми који регулишу институт зараде, што ће рећи, не само *lex specialis* прописа, тј. Закона о платама од 2001, већ и *lex generali* прописа, пре свега Закона о раду и Закона о ратификацији Конвенције Међународне организације рада бр. 131 о утврђивању минималних плата. Речју, применом телеолошко-системског метода тумачења права треба прво утврдити смисао одредби чл. 111 и 112 Закона о раду и чл. 2 Конвенције Међународне организације рада бр. 131, које заповедају да запослени има право на минималну зараду (која се не сме *крњити*) за стандардни учинак и време проведено на раду и то без увећања, накнада трошкова и других примања која улазе у појам зараде (топли оброк и регрес), те да је та минимална зарада основица за исплату увећане зараде, и да се иста одређује одлуком социјално-економског савета. Из наведеног јасно произлази да се одредбама чл. 111 и 112 Закона о раду и чл. 2 Конвенције Међународне организације рада бр. 131 регулише институт гарантоване зараде, у смислу социјално-економског минимума који се у нашој држави, Републици Србији, гарантује сваком грађанину који

10 Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори, бр. 14/82.

11 Сл. гласник РС, бр. 98/06.

обавља подређени рад (без обзира да ли је у питању приватни или јавни сектор) и да у тај гарантовани износ зараде не улазе увећана зарада, накнаде трошкова и друга примања која улазе у појам зараде, па између осталог и топли оброк и регрес, сагласно чл. 105 ст. 3 у вези чл. 118 Закона о раду. Дакле, минималном зарадом коју одређује социјално-економски савет одређена је мера егзистенције радника и његове породице испод које се не сме ићи, што из економских разлога, како се не би угрозио биолошки опстанак радника, као нужног учесника у производном процесу у којем се ствара нова вредност у друштву, тако и из социјалних разлога, како би се члановима породице радника омогућио минимум социјалне сигурности, при чему законодавац белодано јасно заповеда да у минималну зараду не улазе накнаде трошкова које улазе у појам зараде, па уколико би топли оброк и регрес ушли у минималну зараду, тиме би се фактички умањила, тј. *окрњила* минимална зарада и прекршила императивна забрана исплате зараде испод гарантованог нивоа социјално-економске сигурности запосленог.

Основни и Апелациони суд у Новом Саду су на предметне масовне радне спорове применили и историјско-правни метод тумачења права, што сматрамо исправним начином додатне провере изведених правних закључака, у смислу анализе друштвено-економских прилика у моменту доношења Закона о платама од 2001, када су послодавци овим запосленима увећали коефицијент за око 3,00, па с обзиром да је у том периоду основна плата свим запосленима по правилу била већа од минималне зараде и без тог увећања коефицијента од око 3,00, а да је протоком времена до спорног периода из тужби основица за обрачун основне плате расла много спорије од минималне зараде, због чега је основна плата, заједно са увећањем коефицијента од око 3,00, пала испод нивоа минималне зараде, јасно произлази да је намера законодавца приликом доношења Закона о платама од 2001 била да запослени у јавном сектору поред основне плате која је виша од минималне зараде, приде добију и топли оброк и регрес.

Имајући у виду различито пресуђивање апелационих судова, Врховни касациони суд је на седници Грађанског одељења одржаној 05.07.2022. године донео Закључак, којим је заузео правни став „да запослени којима се плате исплаћују у висини вредности минималне зараде у јавним службама, као корисницима буџетских средстава, остварују право на накнаду трошкова исхране у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора по основу рада, применом коефицијента за обрачун и исплату плата у којем је садржан додаток на име тих накнада

и саставни је део коефицијента за сваког запосленог¹². Највиша судска инстанца се у образложењу закључка изјаснила да је Закон о платама од 2001 посебан закон, који на другачији начин уређује права, обавезе и одговорности из радног односа, те самим тим искључује примену матичног прописа, Закона о раду, у погледу исплате предметних накнада, при чему у конкретном случају нема основа за супсидијерну примену Закона о раду, јер је обрачун топлог оброка и регреса јавних службеника у целости регулисан *lex specialis* одредбама Закона о платама од 2001, при чему је Врховни касациони суд посебно указао да се послодавци у овим споровима, као корисници буџетских средстава, морају придржавати ограничења у смислу одобрених средстава за зараде и других сталних примања код корисника јавних средстава, у смислу Закона о привременом уређивању основице за обрачун и исплату плата, односно зараде и других сталних примања код корисника јавних средстава¹². Идентично правно становиште Врховни касациони суд је заузео и у Пресуди бр. Рев2-825/2022¹³.

4. Критички осврт на правно схватање Врховног касационог суда (уместо закључка)

Аутори овог рада изражавају неслагање са правним схватањем Врховног касационог суда у погледу спорног правног питања и то, поред претходно образложеног мишљења о предностима телеолошко-системског и историјско-правног метода тумачења права у односу на језички метод, посебно због тога што се оваквим правним резонувањем повређује право на имовину јавних службеника са најнижим примањима по основу рада, који остварују основну плату у висини минималне зараде, па се самим тим угрожава њихова социјална сигурност, при чему је битно истаћи да је право на имовину заштићено Европском конвенцијом¹⁴, а у вези са тим Европски суд се кроз своју судску праксу изјаснио да у тај појам имовине улазе и примања у вези са радом¹⁵. Овде је корисно указати да се Европски суд, између осталог, у предмету *Бурдов против Русије*¹⁶ изјаснио да необезбеђивање средстава у буџету не ослобађа

12 *Сл. гласник РС*, бр. 116/14.

13 Пресуда Врховног касационог суда бр. Рев2-825/2022 од 06.04.2022.

14 Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, измењена у складу са протоколом број 11, протокола..., *Сл. гласник СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010.

15 Више вид. Д. Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2012, 395-421.

16 *Case of Burdov v. Russia, Application no.33509/04, Judgment, Strasbourg, 15 January*

државу чланицу од обавезе да заштити право на имовину грађана, одакле се може закључити да је критиковано становиште највише судске инстанце у нас противно правном режиму Европске конвенције, што последично може довести до великог броја нових представки против Републике Србије пред Европским судом.

Такође, неприхватљив је став Врховног касационог суда изражен у Закључку од 05.07.2022. године да се у овим споровима искључује примена матичног прописа, Закона о раду, у погледу исплате накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, јер је обрачун топлог оброка и регреса јавних службеника у целости регулисан *lex specialis* одредбама Закона о платама од 2001. Наиме, полазећи од одредбе чл. 2 ст. 2 Закона о раду, којом је прописано да се одредбе овог закона примењују и на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није друкчије одређено, те од чињенице да Закон о платама од 2001 није регулисао право на минималну зараду то, супротно ставу врховног суда, произлази да се Закон о раду, као *lex generali* пропис, у овим споровима има применити и на јавне службенике, односно да треба непосредно применити Конвенцију Међународне организације рада бр. 131 о утврђивању минималних плата, сагласно чл. 1 ст. 1 Закона о раду. У прилог наведеног треба истаћи да се о примени Закона о раду управо на запослене у јавним службама, супротно ставу Врховног касационог суда, изјаснио и Уставни суд у Одлуци бр. Уж-8873/14 од 29.09.2016. године.

На крају, здраворазумски се намеће питање, зашто је Врховни касациони суд у 2020. години донео пресуду којом је изнео правно схватање да јавним службеницима са минималном зарадом фактички није реализовано право на исплату топлог оброка и регреса кроз основну плату, да би већ након две године, током 2022. године, донео нову пресуду и закључак, којима заузима дијаметрално супротно правно становиште да је тим службеницима исплаћен топли оброк и регрес кроз коефицијент основне плате, уневши на тај начин неприхватљив степен правне несигурности у наш правни систем, а и шире у систем друштвених односа поводом рада.¹⁷ Овакво различито одлучивање

2009, par. 70.

17 Овакво поступање највише судске инстанце у нас додатно компликује и чини га неразумљивим факат да је Врховни касациони суд Изјашњењем Комори здравствених установа од 27.12.2021. године (дакле, само пола године пре Закључка од 05.07.2022.) појаснио да је став Врховног касационог суда да у случају када је запосленом исплаћивана минимална зарада, право на топли оброк и регрес које му припада према Закону о платама није реализовано и да је такво схватање у складу са уједначеном

и изјашњавање о тумачењу и примени права, у кратким временским интервалима, посебно је проблематично из разлога што је учињено од стране највише судске инстанце, која високо правосудна институција има друштвени задатак и изразито одговорну улогу да уједначава судску праксу и да се стара о правној сигурности, као и да кроз своје одлучивање и правно резонување буде узорни модел за нижестепене судове, све у циљу доприноса правосуђа остварењу уставног начела достојанственог рада, које нужно подразумева и право на правичну новчану накнаду за подређени рад.

Литература и извори

Ивошевић З. М., Ивошевић М. З., *Коментар Закона о раду*, Београд 2015.

Поповић Д., *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2012.

Конвенција Међународне организације рада бр. 131 о утврђивању минималних плата, која конвенција је ратификована Законом о ратификацији Конвенције Међународне организације рада бр. 131 о утврђивању минималних плата, *Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр. 14/82.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, измењена у складу са протоколом број 11, протокола..., *Сл. гласник СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010.

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 (Одлука Уставног суда), 113/2017 и 95/2018 (Аутентично тумачење).

Закон о платама у државним органима и јавним службама, *Сл. гласник РС*, бр. 34/2001, ... 86/2019 – др. закони.

Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, *Сл. гласник РС*, бр. 44/2001, ... 86/2019 – др. закон.

Case of Burdov v. Russia, Application no.33509/04, Judgment, Strasbourg, 15 January 2009.

Одлука Уставног суда Србије бр. Уз-160/12 од 20.06.2013.

Одлука Уставног суда Србије бр. Уж-8873/14 од 29.09.2016.

судском праксом у тумачењу и примени права, јер је у том спору битно другачије чињенично стање од ранијих одбијајућих пресуда за топли оброк и регрес запосленима који су примали основну плату већу од минималне зараде.

Закључак Врховног касационог суда донет на седници Грађанског одељења одржаној 05.07.2022.

Пресуда Врховног касационог суда бр. Рев2-1557/2019 од 13.02.2020.

Пресуда Врховног касационог суда бр. Рев2-825/2022 од 06.04.2022.

Изјашњење Врховног касационог суда Комори здравствених установа од 27.12.2021. године.

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду бр. Гж1-1612/21 од 24.08.2021.

Пресуда Апелационог суда у Београду бр. Гж1-35/22 од 14.01.2022.

Пресуда Основног суда у Новом Саду бр. П1-1810/21 од 08.03.2022.

Vesna Dušić,

Judge of The Court of Appeal in Novi Sad

Bojan Božović, Ph.D.

Judge of The High Court in Novi Sad

MEAL AND HOLIDAY ALLOWANCE FOR MINIMUM WAGE WORKERS IN THE PUBLIC SECTOR

Summary

The article pinpoints the root causes of a flood of labour disputes in the judicial system of the Republic of Serbia relating to meal and holiday allowance for minimum wage workers in the public sector. Further, the article offers an overview of the development of case law in such disputes while providing a critical review of uneven case law. The conclusion presents a value judgment of the judicial interpretation and decision making of the Supreme Court of Cassation.

Key words: *meal and holiday allowance, minimum wage, right to property, legal certainty.*