

ЗАКЉУЧАК
НАКНАДА ТРОШКОВА ЗА ИСХРАНУ У ТОКУ РАДА И РЕГРЕСА ЗА
КОРИШЋЕЊЕ ГОДИШЊЕГ ОДМОРА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

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 додатак на име тих накнада и саставни је део коефицијента за сваког запосленог.

Образложење

Основни суд у Шапцу је доставио Врховном касационом суду захтев за решавања спорног правног питања које гласи:

-да ли запослени у јавним службама који примају зараду – плату у висини минималне зараде имају право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и за регрес за коришћење годишњег одмора, а ако имају, по којим параметрима се утврђује висина накнаде наведених трошкова,

-да ли има разлике у признавању права на накнаду наведених трошкова између запослених чија висина минималне зараде-плате се добија множењем коефицијента и основице и запослених чија је зарада-плата множењем коефицијента и основице нижа од минималне зараде, па им се врши доплата до висине минималне зараде-плате.

У захтеву је указано на пресуде Врховног касационог суда Рев2 1557/2019 од 13.2.2020. године и пресуду Рев2 1252/21 од 9.6.2021. године, Одлуку Уставног суда Србије Уж број 8873/14 од 29.9.2016. године и решење Врховног касационог суда Рев2 2968/2019 од 5.12.2019. године.

С обзиром да није било услова да се о овом питању изјасни применом института за решавање спорног правног питања, Грађанско одељење Врховног касационог суда је одлучило да се на основу овлашћења из члана 31. Закона о уређењу судова, о овом питању изрази став, у циљу одезбеђења јединствене судске примене права и једнакости странака у судским поступцима.

Однос општег и посебних закона- У правном систему постоје више различитих категорија запослених, услед чега се радно правни положај субјеката радног односа, њихова права, обавезе и одговорности, регулишу Законом о раду, као матичним законом који утврђује општи режим радног односа и посебним законима којима се уређује посебан режим рада, са уређеним правима и обавезама која се због специфичности правног положаја поједних запослених и њихових послодаваца, примењују само на ту категорију запослених, а све у складу са ратификованим међународним конвенцијама (члан 1. Закона о раду).

Према члану 2. Закона о раду, одредбе овог закона примењују се на запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног правног, односно физичког лица (пслодавац), као и на запослене који су упућени на рад у иностранство од стране послодавца, ако законом није другачије одређено (став 1.) Одредбе овог закона примењују се и на запослене у државним органима, органима територијалне

аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није другачије одређено (став 2).

Нормативна решења посебног закона који на други начин уређују права обавезе и одговорности из радног односа, искључују примену општег (матичног) прописа о раду, јер као *lex specialis*, имају јачу правну снагу. Међутим, уколико одређено питање из домена рада није уређено посебним законом, оно се решава на начин и под условима предвиђеним општим прописом, супсидијарном применом Закона о раду.

Општи режим радног односа- Закон о раду („Службени гласник РС“ бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017, 113/2017 и 95/2018) као матични закон (*lex generali*), којим се регулишу права и обавезе из радног односа, у одредби члана 105. става 3, предвиђа да се под зарадом сматрају сва примања из радног односа, осим примања из члана 14, члана 42. став 3. тач. 4. и 5, члана 118. став 1. тач. 1-4, члана 119, члана 120. тачка 1. и члана 158. овог закона. На тај начин регулисано је да се накнада трошкова за исхрану у току рада (топли оброк) и за регрес за коришћење годишњег одмора, сматрају зарадом.

Према одредби члана 118. става 1. тач. 5. и 6. истог закона, запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за исхрану у току рада, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин и за регрес за коришћење годишњег одмора, а висина трошкова из става 1. тачке 5 овог члана мора бити изражена у новцу (став 2).

Дакле, запослени у општем радноправном режиму који примају одговарајућу зараду и запослени у истом режим рада, којима се исплаћује минимална зарада у складу са одредбама чл. 111. и 112. Закона о раду, остварују право на накнаду предметних трошкова, према члану 118. става 1. тач. 5. и 6. истог закона.

Закон не прописује, нити ограничава право на накнаду трошкова на одређени минимум или максимум и послодавци треба да утврде услове, начин и висину топлог obroка и регреса својим општим актом (колективним уговором или правилником о раду) или уговором о раду са сваким запосленим, што практично значи да нема сметњи да послодавац према својим финансијским могућностима утврди висину накнаде за „топли оброк“ и регрес, уз услов да та регулатива буде јединствена за све запослене и исказана у номиналном износу у обрачунским листама.

Треба имати у виду да у радној средини у којој се примењује општи радноправни пропис, Закон о раду дефинише одговарајућу зараду у складу са законом, општим актом и уговором о раду (члан 104.) која подразумева зараду за обављени рад и време проведено на раду (која се састоји од основне зараде, дела зараде за радни учинак и увећане зараде), зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси) и других примања која имају карактер зараде (члан 105.). Основна зарада одређује се на основу услова утврђених правилником потребних за рад на пословима за које је запослени закључио уговор о раду и времена проведеног на раду и заједно са зарадом по основу радног учинака (који одређује на основу квалитета и обима обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавезама), учествује у укупној заради и представља основицу за утврђивање увећане зараде у смислу члана 108. Закона о раду. Вредновање елемената основне зараде и зараде за радни учинак

врши се општим актом (колективним уговором или правилником о раду у смислу члана 107. Закона о раду).

У друга примања спадају примања која се сматрају зарадом (накнада за исхрану у току рада и регрес за годишњи одмор), које запослени остварује као право из радног односа у складу са условима, начином реализације и висином предвиђеним општим актом (колективним уговором и правилником о раду) и уговором о раду. Треба истаћи да корисници буџетских средстава, у примени одредба Закона о раду и општих аката, које се односе на обрачун одговарајуће зараде, подлежу посебним императивним прописима и ограничењима у исплати зарада.

Стога по правилу, наведена нормативна решења из Закона о раду не указују, нити садрже упућујућу норму да основна зарада у било ком елементу за њен обрачун садржи урачунавање накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес, већ напротив то право на исплату регулише посебном нормом у члану 118. наведеног закона, које мора бити номинално исказано у обрачунском листу.

Посебан режим радног односа- Законом о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/95, 81/2005, 83/2005 и 83/2014) као *lex specialis*, одредбом члана 1. прописује да се јавном службом у смислу овог закона сматрају установе, предузећа и други облици организовања утврђених законом, који обављају делатност, односно послове којима се обезбеђује остваривања права грађана, односно задовољавање потребе грађана и организација, као и остваривања и другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају се установе.

Установе, предузећа и други облик организовања за обављање делатности послова из члана 3. овог закона, могу оснивати према члану 4. тог закона, Република, аутономна покрајина и локална самоуправа, а средства за обављање делатности обезбеђују се из буџета и других извора у складу са законом, па су запослени код тих послодаваца у посебном режиму рада. С тим у вези, треба имати у виду да је одредбама Закона о запосленима у јавним службама („Службени гласник РС“ бр.113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021 -ступио на снагу 25.12.2017. године, а примењује од 1.1.2025. године, изузев одредаба чл. 30, 31, 32, члана 157. ст. 1. и 3 и члана 159, које се примењују од дана ступања овог закона на снагу, и одредаба чл. 93-96, чл. 98 и 101, чл. 117. ст. 1-7, чл. 124, 133, 142 и чл. 145 ст. 1. и 3, које се примењују од 1.1.2026. године), предвиђено право на исплату минималне зараде (члан 106) и право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора у складу са законом којим се уређује систем плата у јавном сектору (члан 130. став 3).

Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/2001... 21/2016) као посебним законом, уређен је начин утврђивања плата, додатка, накнада и осталих примања поред осталих и за запослене у јавним службама, које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Плату запослених у јавним службама одређује основна плата коју чини производ основице за обрачун плате (коју утврђује Влада) и кофицијета (утврђених актом Владе), додатка на плату прописаних тим законом (минули рад,

прековремени рад, теренски додатак, рад ноћу и на дан државних и верских празника) и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате.

Према одредби члана 4. став 1. тог закона, коефицијент плате изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, а према ставу 2. тог члана, коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора.

Применом члана 8. наведеног закона, коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама који се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, утврђују се Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС“ бр. 44/2001...123/2021). Треба напоменути да Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“ бр. 18/2016...123/2021-ступио на снагу 9.3.2016. године, примењује се од 1.1.2025. године, односно од 1.7.2017. године на запослене у органима и организацијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, изузев одредаба члана 10. и чл. 37-39. овог закона које се примењују од ступања на снагу овог закона), предвиђа да накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, имају карактер плате и њихову висину утврђује Влада, уз претходно прибављено мишљење Социјално-економског савета Републике Србије, након што се за такву врсту накнаде трошкова стекну услови у буџету Републике Србије (члан 32).

Решењем Уставног суда I Уз број 160/2012 од 20.6.2013. године одбачен је захтев за оцењивање уставности одредбе члана 4. став 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01 са изменама и допунама). Из садржине образложења произилази да Уставни суд сматра да је ствар опредељења законодавца да ли ће прописати да се право на накнаду за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора обрачунавати и исплатити као посебна накнада или ће право на ове накнаде, које по основу рада припадају сваком запосленом, бити исказане као саставни део коефицијента за сваког запосленог. У том смислу, Уставни суд указује да није надлежан за оцену целисходности номотехничког обликовања законских решења, сагласно одредбама члана 167. Устава. Идентично право становиште поводом спорног уставноправног питања, Уставни суд је заузео и у раније вођеном поступку за оцену уставности оцене члана 4. став 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама у предмету I Уз број 227/2009 у којем је донета Одлука о одбијању предлога за утврђивање уставности наведене одредбе Закона.

У сличној правној ситуацији, Уставни суд је у одлуци Уж број 6677/2011 од 21.3.2012. године у погледу права државних службеника изразио правни став да не постоји основ ни у општем, ни у посебним прописима за остваривање права подносиоца на накнаду за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмор, јер нема инструмената за њихову конкретну реализацију.

Дакле, регулатива обрачуна и исплате плате у јавним службама у складу са нормама посебног закона, није истоветна регулативи обрачуна и исплате зараде према правилима која се примењују у општем радноправном режиму, јер појам зараде у одређеним радним срединама и плате нема јединствено значење, ни капацитет, што се

директно одражава на различитост услова, начина и обима права на накнаду предметних трошкова.

Минимална зарада као гарантована вредност зараде - Према члану 111. Закона о раду, запослени има право на исплату минималне зараде, којом треба да се обезбеди егзистенцијални минимум за запослене, који због отежаног пословања послодавца, не могу да остваре право на уговорену зараду. Обрачунава се као производ времена проведеног на раду, уз услов да је остварен стандардни учинак (према критеријумима и мерилима на основу којих се утврђују резултати рада које одређује послодавац) и минималне цене рада, утврђене одлуком Социјално-економског савета, односно Владе Републике Србије, која се доноси у циљу материјалног, социјалног и економског положаја запослених и послодавца. Општим актом послодавца утврђују се разлози за увођење минималне зараде, ограниченог трајања од шест месеци, уз обавезу послодавца да обавести репрезентативни синдикат о разлозима за наставак исплате минималне зараде.

Обрачуном плате запосленима у јавним службама, применом наведених посебних закона и општег акта, запослени на одређеним радним местима са најнижим коефицијентом, примају плату у нижем износу од минималне зараде и у тој ситуацији вршена је исплата плате до висине вредности минималне зараде.

С тим у вези упоредно, у Посебном колективном уговору за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“ бр.21/2015 и 92/2020) предвиђено је да уколико основна плата запосленог која је утврђена на основу основице за обрачун и исплату плата и коефицијента из прописа о коефицијентима за обрачун плата за пуно радно време и остварени стандардни учинак, мања од минималне зараде, основна плата утврђена на напред описани начин исплаћује се у висини минималне зараде (члан 20.).

Исто решење садржано је и у члану 31. Посебног колективног уговора за државне органе “Службени гласник РС“ бр. 38/2019 и 55/2020), а према одредби члана 48. тог општег акта, запослени може да оствари право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора од 2020. године, ако се за такву врсту накнаде стекну услови у буџету Републике Србије и висину тих накнада утврђује Влада.

У одлуци Уставног суда Уж-8873/2014 од 29.09.2016 године којом је усвојена уставна жалба подносиоца и утврђена повреда права на правично суђење, у образложењу се наводи: „ Уставни суд истиче да је Међународна организација рада право на минималну зараду регулисала Конвенцијом број 131 о утврђивању минималних надница, коју је Република Србија ратификовала и којом је прописано да минималне наднице имају законску снагу и да се не могу смањивати. Сходно томе, смисао и циљ законске норме из члана 111. Закона о раду управо и произлази из интереса запосленог које се огледа у поузданијем омогућавању остваривања права на исплату зараде која је нижа од одговарајуће, управо због егзистенцијалних и социјалних потреба, због чега зарада која се остварује фактичким радом не може бити нижа од минималне зараде. Ово стога што је то законски минимум који се обезбеђује запосленом, тј. она представља гарантовану вредност зараде која се исплаћује у висини коју надлежни орган утврди за месец за који се врши исплата“.

Судска пракса уназад више година је на јединственом становишту да основна зарада која се обрачунава применом општих правила садржаних у Закону о раду, као и плате у државним и јавним службама према режиму рада који је уређен посебним прописима, не могу бити мање од вредности минималне зараде. Међутим, у тој ситуацији исплата плате као накнаде за рад, не заснива се на праву на исплату минималне зараде под условима и на начин према садржају из чл. 111. и 112. Закона о раду, које право посебним законима који су у примени није ни предвиђено, већ је у питању вредности плате која не може бити мања од законом гарантованог минимума накнаде за рад одређене у наведеним одредбама закона, у циљу егзистенцијалних и социјалних потреба.

Такође, исплатом плате запосленима у јавним службама у висини вредности минималне зараде, **не активирају се правила општег радноправног прописа** према којим запослени који у складу са Законом о раду, остварују право на исплату минималне зараде, имају право и на увећану зараду и накнаду трошкова исхране у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, у смислу чл. 108. и 118. Закона о раду. Наведени посебни прописи не предвиђају право на накнаду за исхрану и регрес за коришћење годишњег одмора посебном нормом, јер су ове накнаде обухваћене и садржане у коефицијенту за обрачун плата (члан 4. став 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама), што значи да се исте остварују кроз обрачун и исплату плата, услед чега нема ни основа (упућујућих норми) да се примењују параметри из важећих колективних уговора за запослене у јавним предузећима.

Стога, према садржају наведених посебних закона нема правне празнине по питању права на исплату накнада трошкова исхране у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, услед чега нема ни услова за супсидијарну примену Закона о раду (члан 2. Закона о раду).

Осим тога, одредбом члана 1. **Закона о привременом уређивању основице за обрачун и исплату плата, односно зараде других сталних примања код корисника јавних средстава** („Службени гласник РС“, број 116/14) који је ступио на снагу 28.10.2014. године и био у примени до 1.1.2020. године на основу Закона о престанку важења тог закона („Службени гласник РС“ број 86 од 6.12.2019. године), прописано је да се овим законом привремено уређује основица, односно вредност радног часа, вредност бода и вредност основне зараде, за обрачун и исплату плата, односно зарада као и других сталних примања изабраних, именованих, постављених и запослених лица као корисника јавних средстава са циљем очувања финансијског система у Републици Србији и система плате и зарада у јавном сектору. Према члану 3. став 1. наведеног закона, платом у овом закону између осталих, сматра се зарада запосленог код корисника јавних средстава утврђена у складу са законом који уређује плату у јавним службама. У члану 4. истог закона, прописано је да су ништаве одредбе општег или појединачног акта којима се повећавају основице, коефицијенти и други елементи, односно уводе нови елементи на основу којих се повећава износ плате и других сталних примања код субјеката из члана 2. овог закона, донет за време примене овог закона.

Установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, су индиректни корисници буџетских средстава над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, па се на њих, примењује и Закон о буџету и Закон о буџетском систему и

обавезе које преузимају, морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намену у одговарајућој буџетској години (члан 2. став 1. тачка 8. и члан 54. Закона о буџетском систему "Службени гласник РС", бр. 54/2009... и 68/2015 - др. закон).

Правила из Закона о привременом уређивању основнице за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, Закона о буџету и Закона о буџетском систему су императивне природе која се морају безусловно поштовати, без права да се у њима било шта мења, те код буџетског финансирања плате у јавним службама није могуће применити било које корективно правило, јер је управо законом одређен начин утврђивања основнице за плате и да коефицијент за обрачун плате запослених у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама, садржи трошкове на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора. Осим тога, према члану 105. Закона о буџетском систему ако су одредбе других закона у супротности са овим законом, примењују се одредбе овог закона.

(Закључак усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 5.7.2022. године)