

Александар Т. Анђић
Универзитет у Крајеву
Правни факултет у Крајеву
anticaleksandar89@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-4117-9401

Бојан П. Урдаревић
Универзитет у Крајеву
Правни факултет у Крајеву
burdarevic@jura.kg.ac.rs
ORCID ID: 0000-0001-5635-2492

НЕКА ОТВОРЕНА ПИТАЊА ВЕЗАНА ЗА МИНИМАЛНУ ЗАРАДУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Сажетак: Минимална зарада у Републици Србији утврђује се на основу минималне цене рада утврђене у складу са Законом о раду, радној времена и пореза и доприноса који се плаћају из зараде. Минимална зарада треба да буде минимални износ новца, који треба да омогући запосленима да подмире основне животне потребе. Нажалост, њен износ у пракси често није довољан за задовољење основних животних потреба запослених и чланова њихових породица. Послодавац треба да исплати минималну зараду када збој поремећаја у пословању није у могућности да исплати зараду која би била већа од ње, иј. требало би да буде изузетна појава у свету рада и капијала. Међутим, минимална зарада постаје правило плаћања запослених у многим делатностима у Републици Србији.

Једно од питања које се поставља везано за минималну цену рада је да ли се исплати у складу са Одлукама Владе и Социјално-економској савети може посматрати као нешто износ који се исплаћује за радно ангажовање свих лица по сату, без обзира на правни основ њиховог рада. Оваквом ставу у прилози товори и уопштебљена законска дефиниција „минимална цена рада“. Примера ради рад по уговору о привременим и повременим пословима је исто

* Рад је усмено саопштен на IV Међународној научној Конференцији, „Правна традиција и нови правни изазови“, која је одржана 13. и 14. октобра 2022. године у организацији Правног факултета Универзитета у Новом Саду.

„рад“ иако је рад ван радног односа. Према одредбама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, рад у радном односу и рад по основу уговора о привременим и повременим пословима подједнако се посматрају из угла доприноса који се плаћају на зараду.

У светлу међународних стандарда рада, према Конвенцији Међународне организације рада број 131. о утврђивању минималних плаћа, свака чланица Међународне организације рада која ратификује ову Конвенцију обавезује се да успостави систем минималних зарада који покрива све групе радника, чији су услови зависења такви да би покриће било одговарајуће. Пошто је Република Србија ратификовала ову Конвенцију, она се директно примењује на све групе радника, укључујући и оне ангажоване на основу уговора о привременим и повременим пословима.

Када је у ишћању службенички систем, Закон о плаћама у државним органима и јавним службама предвиђа да коефицијент на основу којег се утврђује основна плаћа запослених у државним органима и јавним службама изражава сложеност посла, одговорност, услове рада и образовање. Коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану током рада и рејрес за коришћење годишњег одмора.

Као спорно у пракси успоставило се ишћање да ли запослени којима се исплаћује минимална зарада, имајући у виду одредбу прелиходно наведеног члана, имају право на додатак на име накнаде за исхрану током рада и рејреса за коришћење годишњег одмора, иј да ли минимална зарада у Републици Србији у себи садржи и ове додатке.

Аутори ће анализирати ишћања успављена у прелиходним деловима текста, али и друга ишћања у вези са минималном зарадом и изнећи савове за њихово решавање.

Кључне речи: минимална зарада, Конвенција МОР 131, привремени и повремени послови, накнада за исхрану током рада, рејрес за коришћење годишњег одмора.

УВОД

Минимална зарада представља институт радног права који има двоструку улогу, у зависности од начина њеног нормирања. Са једне стране, минимална зарада одређује минималан износ накнаде за уложени рад који запослени може да добије обављајући одређене послове у радном односу код послодавца. Са друге стране, она је мера социјалне сигурности запосленог, и то као минималан износ накнаде који је запосленом гарантован у ситуацији када није могуће (из различитих разлога) обезбедити финансијска средства за исплату пуне, уговорене зараде.

У актима Међународне организације рада, минимална зарада (engl. *minimum wage*) дефинисана је као: „минимална надокнада коју је послодавац дужан да исплати радницима за рад извршен у одређеном периоду, а која не може бити смањена путем колективног или индивидуалног уговора о раду.”² Са друге стране, Препорука бр. 135 Међународне организације рада дефинише минималну зараду као „један од елемената политике чији је циљ борба против сиромаштва и задовољавање основних потреба свих радника и њихових породица.”³

У Директиви Европске Уније 2022/2041, од 19.10.2022. године, у члану 3. „минимална зарада” дефинише се као минимална зарада од рада одређена законом или колективним уговорима које је послодавац, укључујући и послодавца у јавном сектору, дужан исплатити радницима за рад обављен током одређеног временског периода, а „законска минимална зарада” значи минималну зараду одређену законом или другим обвезујућим правним одредбама, искључујући минималне зараде које су одређене колективним уговорима који су проглашени универзално примењивима без било каквог дискреционог права тела које их проглашава у погледу садржаја примењивих одредаба.⁴

У литератури се често минимална зарада сагледава из угла инструмента за побољшање расподеле прихода.⁵ Концепт минималне зараде, до седамдесетих година прошлог века, генерално је посматран у позитивном светлу, да би се током осамдесетих година и спровођења политика структуралног прилагођавања, контекст у великој мери изменио. Овај период довео је до тога да се минимална зарада посматра као угрожавајући за слободно функционисање тржишта рада, а тиме као и главни узрок повећања стопе незапослености и пада продуктивности. Из тих разлога многе државе су одбиле да ратификују међународне инструменте који се односе на минималну зараду, или су минималне зараде држале на веома ниском нивоу. Тек од деведесетих година XX века до данас, долази до препорода концепта минималне зараде када се и перцепција минималне зараде у великој мери променила.

Многи аутори су преиспитивали претпоставку да минимална зарада смањује стопу запослености и продуктивности. Спроведена емпиријска истраживања, у највећој мери, показала су да минимална зарада нема негативан

² ILO (2014), *General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention*, 1970 (No. 131) and the *Minimum Wage Fixing Recommendation*, 1970 (No. 135).

³ ILO (1970), *Recommendation 135 – Minimum Wage Fixing Recommendation*, 1970 (No. 135).

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32022L2041>, 4. новембар, 2023. године.

⁵ Jan Drahekoupil, *What role can minimum wages play in overcoming the low-wage model in central and eastern Europe?*, European trade union institute, Working Paper 2016.09, Brussels, 2016, p. 12

ефекат на запосленост, а неке студије су указале на позитиван ефекат минималне зараде на запосленост, али и на продуктивност.⁶

Настанак, прво финансијске, а затим и економске кризе из 2007. године, у значајној мери одразио се на висину зарада, па и минималне. Бројни радови показали су да ниске зараде, односно смањење потрошње, није начин за превладавање кризе.⁷

ОДРЕЂИВАЊЕ МИНИМАЛНЕ ЗАРАДЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Минимална зарада тренутно представља један од института радног права у Србији којима прети изобичајавање⁸, односно озакоњење праксе која је директно супротна законским одредбама. Она је дефинисана Законом о раду Републике Србије као посебна мера заштите запослених у случајевима отежаног функционисања послодавца. То значи да она није уговорена зарада, нити то може бити. Ипак, она се често уговара и исплаћује мимо законских одредби.⁹ Мишљења Министарства за рад поводом питања да ли је минимална зарада уговорена зарада, и даље су предмет стручне и академске расправе. Тако, на пример, у једном мишљењу констатује се да: „основна зарада по сату, обрачуната као производ цене рада и коефицијента посла, не може бити нижа од минималне цене рада за месец у коме се врши исплата, увећане за припадајући порез и допринос.“¹⁰ Даље се наводи да: „уколико је општим актом уређено да се основна зарада обрачунава као производ цене рада и коефицијента посла, вредност цене рада по сату може бити утврђена у мањем износу од минималне цене рада, али основна зарада по сату (обрачуната на основу наведених елемената), не може бити нижа од минималне цене рада која важи за месец у којем се врши исплата, увећане за припадајући порез и допринос из зараде.“¹¹ У другом мишљењу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања „основна зарада запосленог који је радио 120 сати у месецу не може бити мања од минималне зараде обрачу-

⁶ *Ibid.*, p.15

⁷ Martin Myant, *Unit labour costs: no argument for low wages in eastern and central Europe*, ETUI, Working Paper 2016.9, Brussels, 2016.

⁸ Марио Рељановић, *Изобичајавање радној њрава*, <https://pescanik.net/izobicajavanje-radnog-prava/>.

⁹ Из доступних статистичких података није могуће утврдити колико њих има незаконито уговорену минималну зараду, а за колико запослених је она накнадно уведене одлуком послодавца у складу са Законом о раду.

¹⁰ Мишљење Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Сектор за рад, бр. 011-00-662/2015- 02 од 2.7.2015. године.

¹¹ *Ibid.*

нате за 120 сати рада, па тако запослени има право на основну зараду по сату, најмање у висини минималне цене рада утврђене у складу са Законом.¹²

Закон је међутим још увек довољно јасан, иако су измене материје у погледу минималне зараде учињене управо у циљу даљег замагљивања сврхе постојања института минималне зараде¹³. Уколико се минимална зарада уговори као основна зарада запосленог, долази до истог прекршаја од стране послодавца као да је уговорена било која друга нижа накнада за вредност уложеног рада запосленог. Уговором о раду се дакле може уговорити било који износ који је виши од минималне зараде, односно минималне цене рада по радном часу. Међутим, уговор о раду који предвиђа исплату минималне зараде запосленом као редовне, уговорене зараде, није у складу са одредбама Закона о раду. Исто се односи и на опште акте послодавца којима се као основна зарада предвиђа минимална зарада, па тако у том случају запослени би имао право да тражи разлику између примљеног износа и реалног износа његовог уложеног рада.

Минимална зарада уређена је члановима 111-113. Закона о раду.¹⁴

Запослени има право на минималну зараду за стандардни учинак и време проведено на раду. Минимална зарада одређује се на основу минималне цене рада утврђене у складу са Законом о раду, времена проведеног на раду и пореза и доприноса који се плаћају из зараде. Општим актом, односно уговором о раду утврђују се разлози за доношење одлуке о увођењу минималне зараде.

По истеку рока од шест месеци од доношења одлуке о увођењу минималне зараде послодавац је дужан да обавести репрезентативни синдикат о разлозима за наставак исплате минималне зараде.

Послодавац је дужан да минималну зараду исплати запосленом у висини која се одређује на основу одлуке о минималној цени рада која важи за месец у којем се врши исплата.

Запослени који прима минималну зараду, има право на увећану зараду, на накнаду трошкова и друга примања која се сматрају зарадом у складу са законом. Основица за обрачун увећане зараде је минимална зарада запосленог.

Минимална цена рада утврђује се одлуком социјално-економског савета основаног за територију Републике Србије. Ако Социјално-економски савет не донесе одлуку у року од 15 дана од дана почетка преговора, одлуку о висини минималне цене рада доноси Влада Републике Србије, у наредном року од 15 дана сходно члану 112. Закона о раду.

¹² Мишљење Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, бр. 011-00-168/2015-02 од 12.3.2015. године.

¹³ Марио Рељановић, Алтернативно радно законодавство, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe: Centar za dostojanstven rad, 2019, стр. 75.

¹⁴ Закон о раду, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – ауџенџично ишумачење.

При утврђивању минималне цене рада полази се нарочито од: егзистенцијалних и социјалних потреба запосленог и његове породице изражених кроз вредност минималне потрошачке корпе, кретања стопе запослености на тржишту рада, стопе раста бруто домаћег производа, кретања потрошачких цена, кретања продуктивности и кретања просечне зараде у Републици.

Чланом 5. Директиве Европске Уније 2022/2041, од 19.10.2022. године прописано је да национални критеријуми на основу којих се одређује законска минимална зарада укључују барем следеће елементе: куповну моћ законских минималних зарада узимајући у обзир трошкове живота, општи ниво зарада и њихову дистрибуцију, стопу раста зарада; дугорочне нивое и трендове кретања националне продуктивности. Наведени критеријуми имају одржане сличности са оним прописаним Законом о раду, међутим у Директиви у односу на Закон о раду постоји разлика у погледу тога што, државе чланице могу додатно употребљавати механизам за аутоматску индексацију законских минималних зарада, на темељу било којих одговарајућих критеријума и у складу с националним законима и националним праксама, под условом да примена тог механизма не доводи до смањења законске минималне зараде. Државе чланице употребљавају индикативне референтне вредности како би усмеравале своју процену примерености законских минималних зарада. У ту сврху могу употребљавати индикативне референтне вредности које се обично употребљавају на међународном нивоу, као што су 60% медијалне бруто зараде и 50 % просечне бруто зараде, и/или индикативне референтне вредности које се употребљавају на националном нивоу.¹⁵

Одлука о утврђивању минималне цене рада садржи образложење које одражава све елементе минималне цене рада. Ако дође до значајне промене неког од елемената минималне цене рада, Социјално-економски савет је обавезан да размотри образложену иницијативу једног од учесника Социјално-економског савета за отпочињање преговора за утврђивање нове минималне цене рада.

Минимална цена рада утврђује се по радном часу без пореза и доприноса, за календарску годину, најкасније до 15. септембра текуће године, а примењује се од 1. јануара наредне године. Минимална цена рада не може се утврдити у нижем износу од минималне цене рада утврђене за претходну годину.

Одлука о висини минималне цене рада из члана 112. овог закона објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Од 2009. године до 2023. године, минимална зарада је три пута била одређена на основу одлуке Социјално-економског савета и то за 2011. годину,

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32022L2041>, 4. новембар 2023. године.

2012. годину и јануар – март 2013. године и за 2018. годину.¹⁶ Приметно је да је при одређивању минималне цене рада у великој мери заступљенија Влада Републике Србије, од Социјално-економског савета, а што говори у прилогу ставу да је социјални дијалог у Републици Србији, при одређивању минималне цене рада на јако ниском нивоу.

МИНИМАЛНА ЗАРАДА И ПРИВРЕМЕНИ И ПОВРЕМЕНИ ПОСЛОВИ

При аргументовању става да накнада, обрачуната по сату за рад по основу уговора о привременим и повременим пословима не сме бити нижа од минималне цене рада обрачунате по радном сату на почетку ћемо се осврнути на одредбе Закона о раду.

Сходно чл. 111. Закона о раду основ за тврдњу да се минимална цена рада не односи искључиво на рад у радном односу произилази из тога што се, минимална зарада одређује на основу минималне цене рада утврђене у складу са Законом о раду, временаведеног на раду и пореза и доприноса који се плаћају из зараде. Дакле минималну цену рада можемо сходно претходно наведеном члану а у складу са Одлукама Владе и Социјално-економског савета посматрати као нето износ који се исплаћује за радно ангажовање свих лица по сату, без обзира на правни основ њиховог рада. Управо због тога је и употребљена законска дефиниција „минимална цена рада“, а не минимална цена рада за рад у радном односу или нешто слично. Рад по уговору о привременим и повременим пословима је исто „рад“ иако је рад ван радног односа.

На основу чл. 197. Закона о раду можемо закључити да се рад по основу уговора о привременим и повременим пословима, посматра у контексту радног односа у смислу минималних права која се гарантују радно ангажованом лицу. Ставом 1. тачком 2 претходно наведеног члана наведено је и да уговор о привременим и повременим пословима између осталог могу закључити лица која су запослена са непуним радним временом до пуног радног времена. Дакле из претходно наведене законске одредбе произилази да се одредбе о радном времену примењују и на радно ангажоване по основу уговора о привременим и повременим пословима и да га законодавац донекле изједначава са радним односом. Због привремености и повремениости послова које лице обавља његов рад се не може изједначити са радним односом, јер радни однос подразумева сталну потребу за радним ангажовањем

¹⁶ <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/minimalna%20zarada%20cir.htm>, 13. фебруар 2023

на одређеним радним задацима, али зато што је суштински рад на привременим и повременим пословима изједначен по својој садржини и карактеру са радом у радном односу не постоји могућност да једно лице закључи више уговора о привременим и повременим пословима којима ће бити предвиђено радно ангажовање дуже од пуног радног времена.

Такође, запослено лице са пуним радним временом сходно законској формулацији не може закључити уговор о привременим и повременим пословима, оно на пример може закључити уговор о делу, и то више њих, или уговор о допунском раду. Зашто не може закључити уговор о привременим и повременим пословима ако се одредбе Закона о раду не примењују на привремене и повремене послове већ постоји слобода уговарања? Дакле она је ограничена у интересу запослених одредбама о максималном радном времену, обавезама послодавца у погледу безбедности и здравља радно ангажованог лица, као и обавезом исплате накнаде која не може бити обрачуната по радном сату испод минималне цене рада одређене од стране надлежног органа.

Чланом 36. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање¹⁷ наведено је да ако је основица доприноса, прописана законом, нижа од најниже месечне основице доприноса, обрачун и плаћање доприноса врши се на најнижу месечну основицу доприноса, ако законом није друкчије уређено. Претходно наведено ограничење не важи за накнаду која се исплаћује, између осталог и по уговору о делу. Дакле рад у оквиру радног односа и рад по основу уговора о привременим и повременим пословима посматра се из перспективе зараде изједначено. Минимална цена рада се примењује при обрачуну зарада и накнаде по основу уговора о привременим и повременим пословима. Сходно томе и основица за обрачун доприноса за социјално осигурање је иста.

Чланом 1. Конвенције Међународне организације рада број 131. о утврђивању минималних плата, с посебним освртом на земље у развоју¹⁸ предвиђено је да се свака чланица Међународне организације рада која ратификује ову конвенцију обавезује да ће установити систем минималних надница који обухвата све групе радника чији услови запослења захтевају њихову заштиту. Пошто је претходно наведена конвенција ратификована она се

¹⁷ Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, „Сл. гласник РС“, бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – усклађени дин. изн., 8/2013 – усклађени дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 – усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 – усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 – усклађени дин. изн., 7/2017 – усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 – усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 – усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 – усклађени дин. изн., 153/2020, 6/2021 – усклађени дин. изн., 44/2021, 118/2021, 10/2022 – усклађени дин. изн., 138/2022 и 6/2023 – усклађени дин. изн.

¹⁸ Закон о ратификацији конвенције Међународне организације рада бр. 131 о утврђивању минималних плата, с посебним освртом на земље у развоју, „Сл. лист СФРЈ“ Међународни уговори бр. 14/82.

примењује и у Србији и то непосредно. Она се односи на све групе радника, па и на лица која раде по основу привремених и повремених послова. Није у Конвенцији употребљена формулација „запослени“, „лица у радном односу“ или слично што би нас навело на закључак да се она односи искључиво на лица у радном односу. Претходно наведени члан као и остале одредбе Конвенције, односе се на сва радно ангажована лица, па између осталих у нашем случају и на запослене по основу уговора о привременим и повременим послова.

МИНИМАЛНА ЗАРАДА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ И ЊЕН ОДНОС СА ДОДАТКОМ ЗА ИСХРАНУ У ТОКУ РАДА И РЕГРЕСОМ ЗА КОРИШЋЕЊЕ ГОДИШЊЕГ ОДМОРА

У последњих неколико година, запажају се велике промене у етици и раду организација у јавном сектору посебно због увођења менаџерских пракси и тржишних механизма у њихов рад и преношењу путем уговора права на пружање јавних услуга приватним компанијама и невладиним организацијама чији рад контролишу бројне агенције.¹⁹ Стога, је положај запослених у јавном сектору повезан са новим изазовима, између осталог и у погледу повећаног ангажовања по основу флексибилних облика рада и питања одређивања минималне зараде.

Законом о платама у државним органима и јавним службама²⁰, тј. чланом 4. истог закона, прописано је да коефицијент, на основу кога се одређује основна плата запослених, изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему. Такође, нормирано је и да коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, али његов износ није опредељен.

Чланом 5. истог закона, прописани су додаци на плату и опредељени њихови износи или наведено упућивање на прописе који их одређују. У случају додатка на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, поред тога што самим чланом 4. Закона о платама у државним органима и јавним службама није опредељен његов износ, не постоји ниједан други пропис чијом би се применом могао определити износ овог додатка.

¹⁹ M. Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore, 2015, 8.

²⁰ Закон о платама у државним органима и јавним службама, „Сл. власник РС“, бр. 34/2001, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 116/2008 – др. закони, 92/2011, 99/2011 – др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014 и 21/2016 – др. Закон.

Такође, током рада, односно током коришћења годишњег одмора запослени на које се примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама имају одређене трошкове, а коефицијент је основ за обрачунавање њихове плате, која представља накнаду за њихов рад. Додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, не представља накнаду за рад, већ накнаду трошкова које запослени имају током свога рада, стога произилази да запослени из своје плате надокнађују трошкове исхране током рада, односно коришћења годишњег одмора (регрес за коришћење годишњег одмора суштински посматрано представља накнаду трошкова за коришћење годишњег одмора), а што значи да се њихова плата умањује за те износе. Имајући у виду претходно речено, њихова накнада за рад није правична, јер се умањује за износ претходно наведених трошкова, а што је у супротности са одредбом члана 60. Устава Републике Србије²¹, којим је између осталог прописано да запослени имају право и на правичну накнаду за свој рад.

Запослени на које се примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама су запослени који свој рад обављају углавном у општем режиму радних односа, тј. на уређење њиховог радноправног положаја у највећој мери се примењују одредбе Закона о раду. Ради се о запосленима који своје послове обављају у делатности просвете, здравства, социјалне заштите, културе...²²

²¹ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021.

²² Уз изузетак запослених у просвети, код којих је Законом о основама система образовања и васпитања, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 129/2021 и 92/2023, Законом о високом образовању, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – др. закон, 67/2019, 6/2020 – др. закони, 11/2021 – ауџенџично њу-мачење, 67/2021, 67/2021 – др. закон и 76/2023, Законом о основном образовању и васпитању, „Сл. гласник РС“, бр. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 129/2021 и 92/2023, Законом о средњем образовању и васпитању, „Сл. гласник РС“, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 52/2021, 129/2021, 129/2021 – др. закон и 92/2023 и Законом о предшколском васпитању и образовању, „Сл. гласник РС“, бр. 18/2010, 101/2017, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон, 10/2019, 86/2019 – др. закон, 157/2020 – др. закон, 123/2021 – др. закон и 129/2021, уређено заснивање радног односа, разлози за престанак истог, као и поједина права и обавезе запослених и код којих се при уређивању положаја запослених Закон о раду не примењује готово свакодневно, у случају запослених у култури, социјалној заштити, здравственој заштити и случају ненаставног особља у високошколским установама, готово искључиво се примењује Закон о раду на уређење положаја запослених у овим делатностима. Закон о култури, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 13/2016, 30/2016 – исџр., 6/2020, 47/2021, 78/2021 и 76/2023, Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС и Закон о високом образовању у делу који се односи на ненаставно особље високошколских установа, садржи тек неколико одредба које се односе на положај запослених у овим областима, а сами ови прописи упућују да се на положај запослених у овим делатностима примењује Закон о раду. Такође, Закон о платама у државним органима и јавним службама, се примењује приликом одређивања основне зараде запослених у јавним службама и у још појединим

Чланом 118. Закона о раду прописано је да запослени имају право на накнаду трошкова између осталог и за исхрану у току рада, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин и за регрес за коришћење годишњег одмора, при чему је одређено да накнада трошкова исхране у току рада мора бити изражена у новцу.

Сви запослени на које се примењују одредбе члана 118. Закона о раду имају право на накнаду трошкова за исхрану у току рада изражену у новцу, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин и за регрес за коришћење годишњег одмора, осим запослених на које се примењују одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама, код којих су ови трошкови садржани у коефицијенту за обрачун и исплату плате, при чему као што смо већ навели упитно да ли је тај додатак и садржан у коефицијентима.

Уједно, чланом 118. Закона о раду прописано је да се накнада трошкова за исхрану у току рада изражена у новцу, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин и за регрес за коришћење годишњег одмора одређују у складу са општим актом послодавца и уговором о раду. Дакле, није предвиђена могућност да се ови трошкови одреде посебним прописом.

Имајући у виду претходно речено, одредба члана 4. Закона о платама у државним органима и јавним службама у супротности је са чланом 118. Закона о раду, којим није предвиђена могућност да се ови трошкови одреде другим законом већ се само могу одредити општи актом послодавца и уговором о раду, односно претходно наведена одредба представља неједнако поступање и највероватније је супротна члану 23. Устава Републике Србије, с обзиром да су запослени на које се примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама при одређивању њихове плате дискриминисани у односу на остале запослене на које се примењује Закон о раду, по основу тога што се њихова зарада исплаћује из буџетских средстава и због тога што им је послодавац јавна служба која се финансира из буџетских средстава²³, јер им се

областима повезаним са зарадом (на пример у случају увећане зараде по основу остваривња сопствених прихода на тржишту), док се у свим осталим областима, попут накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада, трошкова насталих на службеном путовању у земљи и иностранству, увећане зараде...примењују одредбе Закона о раду.

С обзиром на то да положај запослених у јавним службама није на посебан начин у потпуности уређен посебним прописима, нити постоји тренутно посебан закон (уз изузетак Закона о запосленима у јавним службама, „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021, који се тренутно не примењује, односно његова примена је одложена до 2025. године), који се искључиво односи на радноправни положај запослених у јавним службама (постојећи закони уређују изворно делатност у којој послодавац запослених ради, а појединим својим одредбама уређују радни однос запослених), према мишљењу аутора у овом случају се не може говорити о постојању посебног режима радних односа, у пуном смислу.

²³ У случају постојања приватне јавне службе попут приватне предшколске установе или приватног геронтолошког центра, на овакав начин се не би обрачунавали накнада за

накнада за трошкове исхране у току рада не изражава у новцу, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин и регрес за коришћење годишњег одмора, нити се претходно наведени трошкови одређују у складу са општим актом послодавца и уговором о раду, као што је то случај код осталих запослених на које се примењују одредбе Закона о раду.

Имајући у виду члан 4. Закона о платама у државним органима и јавним службама, као што смо више пута до сада навели, додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, саставни су део коефицијента на основу кога се у складу са чланом 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама одређује основна плата запослених.

Производ коефицијента и основице одређене од стране надлежног органа основ су за обрачун и исплату плате запослених на које се примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама. Уколико је овај производ испод минималне зараде, сходно одредбама Закона о раду и Конвенције Међународне организације рада број 131. о утврђивању минималних плата, запосленима се исплаћује минимална зарада одређена у складу са одредбама Закона о раду, које као што смо навели представљају разраду одредби Конвенције Међународне организације рада број 131. о утврђивању минималних плата.

С обзиром на претходно речено, уколико је плата обрачуната у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама, нижа од минималне зараде, исплаћује се минимална зарада обрачуната у складу са Законом о раду. У том случају се поставља питање који део тако исплаћене зараде представљају додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, с обзиром на то да је запосленом у том случају исплаћена само минимална зарада. Из претходно реченог произилази, да у овом случају запосленима није исплаћен додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, односно да сви запослени на које се примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама немају додаток на име накнаде за исхрану у току рада и

трошкове исхране у току рада и накнада за коришћење годишњег одмора, већ би се исте изражавале на начин предвиђен Законом о раду. Стога произилази постојање дискриминације по основу тога што лица која раде за јавну службу чији је оснивач јавноправно тело и чије се зараде финансирају из буџетских средстава (поготово запослени који примају минималну зараду) немају права као њихове колеге које раде у приватним предшколским установама.

Не постоји позитивноправна дефиниција „личног својства“, на основу којег се одређује дискриминаторско понашање. Лично својство је особеност повезана са физичким лицем на основу којег се оно разликује у односу на остала физичка лица. Послодавац код кога конкретно лице ради и начин на који му се обрачунава зарада, су свакако особености повезане са личношћу једног лица, на основу којих се оно разликује у односу на остала лица, јер припада групи запослених који раде у јавним службама чији је оснивач јавноправно тело.

регрес за коришћење годишњег одмора. Када то не би био случај, приликом исплате минималне зараде иста би била увећана за додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, а што као што смо већ навели није случај, а јесте код осталих послодаваца код којих се зараде запосленима обрачунавају применом одредаба Закона о раду о минималној заради.

Међутим, Врховни касациони суд је заузео другачији став у Закључку Врховног касационог суда, који је усвојен на седници Грађанског одељења одржаној 5.7.2022. године. Наиме према ставу Врховног касационог суда 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.

Доношењу Закључка Врховног касационог суда, претходиле су тужбе запослених који остварују минималну зараду, а којима је исплаћиван тачан износ минималне зараде за конкретни месец, без било каквог увећања које би представљало додатак за исхрану у току рада или регрес за коришћење годишњег одмора. У овим предметима, судска пракса је била неуједначена, па између осталих и судска пракса Врховног касационог суда, те је због тога донет предметни закључак.²⁴ Промена судске праксе изазива правну несигурност и слаби ауторитет правосуђа, те је стога постојао правни основ за доношење овог закључка.²⁵

Такође, Врховни касациони суд је Изјашњењем Комори здравствених установа од 27.12.2021. године (дакле, само пола године пре доношења Закључка од 05.07.2022. године) 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 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.²⁶

²⁴ Примера ради Врховни Касациони суд је у својој Пресуди Рев2 1557/2019, од 13.02.2020. године, заузео став који је супрутан наведеном закључку, а у Пресуди Рев2. 1177/22 од 08. 06. 2022. године, став који је у складу са садржином закључка.

²⁵ Предраг Трифуновић, Нека спорна питања у радноправној пракси – проблем „теткица”, *Избор судске праксе, број 11, Глосаријум, Београд, 2022, сџр. 5.*

²⁶ Весна Душић, Бојан Божовић „Накнада трошкова за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор запослених са минималном зарадом у јавним службама”, *Радно и социјално право, број 1/2022, 300.*

ЗАКЉУЧАК

У циљу унапређења система минималне зараде у Србији, приликом усвајања новог Закона о раду, неопходно је извршити читав низ измена. Притом, треба имати у виду да према тренутно важећем решењу минимална зарада представља изузетак на који се послодавац може позвати онда када има проблеме у пословању. Међутим, тренутна је пракса таква да исплата минималне зарада више није изузетак, већ правило. Овде треба истаћи да и држава као највећи послодавац исплаћује минималну зараду запосленима који примају плату из буџета.

Такође, према тренутном законском решењу, елементи за утврђивање минималне зараде односе се на: егзистенцијалне и социјалне потребе запосленог и његове породице изражених кроз вредност минималне потрошачке корпе, кретања стопе запослености на тржишту рада, стопе раста бруто домаћег производа, кретања потрошачких цена, кретања продуктивности и кретања просечне зараде у Републици. Сматрамо неопходним да се донесе посебан подзаконски акт којим би се ближе утврдило на који начин сваки од наведених параметара појединачно утиче на утврђивање минималне цене рада.

Имајући у виду да је приликом утврђивања најниже цене рада неопходно располагати што новијим статистичким подацима, није најјасније због чега је по тренутно важећем решењу неопходно да се минимална цена рада мора утврдити најкасније до 15. септембра текуће године. Ово посебно из разлога што се Закон о буџету усваја најкасније до 15. децембра, па би тако и одлука о минималној заради требало да буде донета најкасније у новембру текуће године за наредну годину.

Коначно, минимална цена рада требало би да буде резултат и предмет социјалног дијалога између социјалних партнера заснованог на реалним статистичким показатељима, а између осталог неопходно је укључити и праг ризика од сиромаштва. С обзиром на неједнак регионални развој Републике Србије, требало би размислити и о утврђивању минималне цене рада на локалном нивоу. Овде посебно истичемо и неопходност појачаног рада и надзора надлежне инспекције у циљу откривања неправилности у вези са разлозима увођења и исплате минималне зараде.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Весна Душић, Бојан Божовић „Накнада трошкова за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор запослених са минималном зарадом у јавним службама“, Радно и социјално право, број 1/2022, 291-231.

- Предраг Трифуновић, Нека спорна питања у радноправној пракси – проблем „теткица”, Избор судске праксе, број 11, Глосаријум, Београд, 2022, 5 – 9.
- ILO (2014), General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131) and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135).
- Jan Drahoukoupil, What role can minimum wages play in overcoming the low-wage model in central and eastern Europe?, European trade union institute, Working Paper 2016.09, Brussels, 2016.
- Martin Myant, Unit labour costs: no argument for low wages in eastern and central Europe, ETUI, Working Paper 2016.9, Brussels, 2016.
- Марио Рељановић, Алтернативно радно законодавство, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe: Centar za dostojanstven rad, 2019.
- Mark Robinson, From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore, 2015.

Правни извори

- ILO (1970), Recommendation 135 – Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135).
- Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021.
- Закон о раду, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – ауџенџично њумачење.
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, „Сл. гласник РС“, бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – усклађени дин. изн., 8/2013 – усклађени дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 – усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 – др. закон, 5/2015 – усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 – усклађени дин. изн., 7/2017 – усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 – усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 – усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 – усклађени дин. изн., 153/2020, 6/2021 – усклађени дин. изн., 44/2021, 118/2021, 10/2022 – усклађени дин. изн., 138/2022 и 6/2023 – усклађени дин. изн.
- Закон о ратификацији конвенције Међународне организације рада бр. 131 о утврђивању минималних плата, с посебним освртом на земље у развоју, „Сл. лист СФРЈ“ Међународни ујовори бр. 14/82.
- Закон о платама у државним органима и јавним службама, „Сл. гласник РС“, бр. 34/2001, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – исјр. др. закона, 116/2008 – др. закони, 92/2011, 99/2011 – др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014 и 21/2016 – др. Закон.
- Законо о основама система образовања и васпитања, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 129/2021 и 92/2023.
- Закон о високом образовању, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – др. закон, 67/2019, 6/2020 – др. закони, 11/2021 – ауџенџично њумачење, 67/2021, 67/2021 – др. закон и 76/2023.
- Закон о основном образовању и васпитању, „Сл. гласник РС“, бр. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 129/2021 и 92/2023.
- Закон о средњем образовању и васпитању „Сл. гласник РС“, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 52/2021, 129/2021, 129/2021 – др. закон и 92/2023.

Закон о предшколском васпитању и образовању, „Сл. гласник РС“, бр. 18/2010, 101/2017, 113/2017 – др. закон, 95/2018 – др. закон, 10/2019, 86/2019 – др. закон, 157/2020 – др. закон, 123/2021 – др. закон и 129/2021.

Закон о култури, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 13/2016, 30/2016 – испр., 6/2020, 47/2021, 78/2021 и 76/2023.

Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

Закон о запосленима у јавним службама, „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

Интернет извори

<http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/minimalna%20zarada%20cir.htm>, 23. јун 2023,

<https://pescanik.net/izobicaјavanje-radnog-prava/>, 13. јун 2023,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32022L2041>, 4. новембар 2023,

Aleksandar T. Antić
University of Kragujevac
Faculty of Law Kragujevac
anticaleksandar89@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-4117-9401

Bojan P. Urdarević
University of Kragujevac
Faculty of Law Kragujevac
burdarevic@jura.kg.ac.rs
ORCID ID: 0000-0001-5635-2492

Some Open Questions Related to the Minimum Wage in the Republic of Serbia

Abstract: *The minimum wage in the Republic of Serbia is determined on the basis of the minimum wage determined in accordance with the Labour Law, working hours and taxes and contributions paid from wages. The minimum wage should be the minimum amount of money, which should enable employees to meet basic living needs. Unfortunately, its amount in practice is often not enough to provide for the basic living needs of employees and their family members. The employer should pay the minimum wage when, due to business disruption, he is unable to pay a wage that would be higher than it, ie. it should be an extraordinary phenomenon in the world of labor and capital. However, the minimum wage is becoming the rule of payment for employees in many industries in the Republic of Serbia.*

One of the question related to the minimum wage is whether it can be considered in accordance with the Decisions of the Government and the Socio-Economic Council as the net amount paid for the employment of all persons per hour, regardless of the legal basis of their work. This statement is supported by the used legal definition of minimum labour cost. For example, working under a contract on temporary and periodical jobs is the same as any other kind of work, even though work is conducted outside of employment relationship. According to the Law on Contributions for Compulsory Social Insurance, work within the employment relationship and work on the basis of contracts on temporary and periodical jobs are viewed equally from the perspective of contributions paid on wages.

In the light of international labour standards, according to the Minimum Wage Fixing Convention No. 131 of the International Labour Organization, each member of the International Labour Organization which ratifies this Convention

undertakes to establish a system of minimum wages which covers all groups of wage earners whose terms of employment are such that coverage would be appropriate. Since the Republic of Serbia has ratified this Convention, it directly applies to all groups of workers, including those hired on the basis of contracts for temporary and occasional work.

Regarding the civil service system, the Law on Salaries in State Bodies and Public Services stipulates that the coefficient on the basis of which the basic salary of employees in state bodies and public services is determined expresses the complexity of work, responsibility, working conditions and education. The coefficient also contains an allowance in the name of compensation for food during work and recourse for the use of annual leave.

The practical question arose as to whether employees who are paid the minimum wage in the general regime of labour relations are entitled to a supplement in the name of compensation for food during work and recourse for the use of annual leave, ie. whether the minimum wage in the Republic of Serbia should include these allowances.

The authors will analyze the issues raised in the previous parts of the text, but also other issues related to the minimum wage and present views for their solution.

Keywords: *minimum wage, ILO Convention 131, temporary and periodical jobs, food allowance during work, recourse for the use of annual leave.*

Датум пријема рада: 21.08.2023.

Датум достављања коначне верзије рада: 03.01.2024.

Датум прихватања рада: 04.01.2024.