



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев 8151/2023
03.04.2025. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Мирјане Андријашевић, председника већа, Иване Рађеновић и Владиславе Милићевић, чланова већа, у парници тужилаца АА из ..., мал. ББ, мал. ВВ и мал. ГГ, свих из ..., чији су законски заступници АА и ДД, обоје из ..., које заступају заједнички пуномоћници Љубица Бакшуновић и Селимир Антонић, адвокати из ..., против тужених Републике Србије – Министарство за бригу о породици и демографију, коју заступа Државно правобранилаштво, Београд, Аутономне покрајине Војводине – Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова, коју заступа Правобранилаштво АП Војводине, са седиштем у Новом Саду, Града Београда - Градска управа – Секретаријат за социјалну заштиту, кога заступа Градско правобранилаштво, Београд и Града Суботице – Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности – Служба за борачко-инвалидску заштиту и друштвену бригу о деци, кога заступа Градско правобранилаштво, Суботица, ради накнаде штете, одлучујући о ревизији тужилаца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 4387/22 од 20.10.2022. године, у седници одржаној 03.04.2025. године, донео је

ПРЕСУДУ

ОДБИЈА СЕ, као неоснована, ревизија тужилаца изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 4387/22 од 20.10.2022. године.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Београду П 2585/20 од 19.05.2022. године, ставом првим изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев којим је тражено да се обавезу тужени Република Србија – Министарство за бригу о породици и демографију, Аутономна покрајина Војводина – Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова и Град Суботица – Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности – Служба за борачко-инвалидску заштиту и друштвену бригу о деци да тужиоцима АА и малолетном ББ на име накнаде материјалне штете у виду разлике између припадајућег и исплаћеног месечног износа накнаде зараде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге деце за период од 04.09.2015. године до 05.04.2016. године, исплати по месецима појединачне износе, са законском

затезном каматом почев од доспелости сваког појединог износа до исплате, како је то све ближе наведено у том ставу изреке. Ставом другим изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев којим је тражено да се обавезу тужени Република Србија – Министарство за бригу о породици и демографију, Аутономна покрајина Војводина – Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова и Град Суботица – Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности – Служба за борачко-инвалидску заштиту и друштвену бригу о деци да тужиоцима АА и малолетном ВВ на име накнаде материјалне штете у виду разлике између припадајућег и исплаћеног месечног износа накнаде зараде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге деце за период од 05.09.2016. године до 05.06.2018. године, исплати по месецима појединачне износе, са законском затезном каматом почев од доспелости сваког појединог износа до исплате, како је то све ближе наведено у том ставу изреке. Ставом трећим изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев којим је тражено да се обавезу тужени Република Србија – Министарство за бригу о породици и демографију и Град Београд – Градска управа – Секретаријат за социјалну заштиту да тужилима АА и малолетној ГГ на име накнаде материјалне штете у виду разлике између припадајућег и исплаћеног месечног износа накнаде зараде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге деце за период од 05.10.2018. године до 22.11.2020. године, исплати по месецима појединачне износе, са законском затезном каматом почев од доспелости сваког појединог износа до исплате, како је то све ближе наведено у том ставу изреке. Ставом четвртим, шестим, седмим и осмим изреке, обавезана је тужиља АА да туженима на име трошкова парничног поступка исплати износе ближе наведене у тим ставовима изреке. Ставовима петим и десетим изреке, одбијени су захтеви тужених Републике Србија – Министарство за бригу и породици и демографију и Града Београда – Градска управа – Секретаријат за социјалну заштиту у делу у којем је тражено да се обавезу тужиоци на плаћање законске затезне камате на трошкове поступка почев од извршности одлуке до исплате.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж 4387/22 од 20.10.2022. године, ставом првим изреке, одбијена је као неоснована жалба тужилаца и потврђена првостепена пресуда у ставовима првом, другом, трећем, четвртном, шестом, седмом и осмом изреке. Ставом другим изреке, одбијен је као неоснован захтев тужилаца за накнаду трошкова другостепеног поступка.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену, тужиоци су благовремено изјавили ревизију, због погрешне примене материјалног права.

Испитујући правилност побијане пресуде у смислу члана 408. Закона о парничном поступку – ЗПП („Службени гласник РС“, бр. 72/11 ... 10/23), Врховни суд је утврдио да је ревизија неоснована.

У поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП, на коју ревизијски суд пази по службеној дужности.

Према утврђеном чињеничном стању, тужиља АА је мајка малолетних тужилаца: ББ, ВВ и ГГ. Пре њиховог рођења, била је у радном односу код фирме „Норма група Југоисточна Европа“ ДОО Суботица код које је остваривала зараду у износу од 5000,00 евра нето (на основу анекса I уговора о раду од 01.05.2014. године),

све у у динарској противвредности по највишој курсу НБС на дан обрачуна. Након рођења првог детета ББ (дана ...2015. године), решењем туженог Града Суботице – Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности бр. 1 У-04-184-1-512/2015-1 од 19.02.2016. године, донетог у поновном поступку тужиљи АА је признато право на накнаду зараде за време породилског одсуства у периоду од 01.01.2015. године закључно са 18.04.2015. године и право на накнаду зараде за време одсуства са рада ради неге детета ББ почев од 19.04.2015. године закључно са 31.12.2015. године у износу од 307.658,75 динара бруто (пошто је по жалби послодавца дргостепеним решењем тужене Аутономне покрајине Војводине – Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију бр. 129-184-22/2015-03 од 19.01.2016. године укинута претходно донето првостепено решење бр. I У-04-184-1-512/2015 од 04.11.2015. године). Након рођења другог детета ВВ (дана ...2017. године), решењем туженог Град Суботица – Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности – Служба за борачко-инвалидску заштиту и друштвену бригу о деци бр. 1 У-04/П-184-1-262/2018 од 08.06.2018. године, тужиљи АА је признато право на накнаду зараде за време породилског одсуства почев од 31.12.2016. године закључно са 14.04.2017. године и право на накнаду зараде за време одсуства ради неге детета почев од 15.04.2017. године закључно са 31.12.2017. године у износу од 314.517,00 динара бруто. Новим решењем туженог Град Суботица – Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности бр. IV-04/П-184-2-105/2018 од 10.12.2018. године тужиљи АА је продужено време за одсуство ради неге овог детета до 31.05.2018. године.

Након рођења трећег детета ГГ (дана ...2018. године), решењем туженог Града Београда – Градска управа – Секретаријат за социјалну заштиту бр. 132-15128/2018-XIX-03 од 08.12.2018. године, тужиљи АА је признато право на накнаду зараде за време породилског одсуства почев од 22.10.2018. године закључно са 08.02.2019. године и право на накнаду зараде за време одсуства са рада ради неге детета ГГ почев од 09.02.2019. године закључно са 22.10.2020. године у износу од 204.087,00 динара бруто. Накнада зараде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета обрачуната је за прва два детета у складу са чланом 11. тада важећег Закона о финансијској подршци породице и деце, а за треће дете у складу са чланом 13. став 1. тада важећег Закона о финансијској подршци породици са децом. Тужиља АА је примила предметна решења и по њима остваривала накнаду, а против истих није улагала жалбу.

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, нижестепени судови су одбили тужбени захтев, сматрајући да тужиоци нису доказали да им је незаконитим или неправилним радом органа тужене причињена штета у смислу члана 172. Закона о облигационим односима. Предметна решења донета су с позивом на чланове 10., 11. и 12. Закона о финансијској подршци породице и деце, односно чланова 11. став 1. и 13. касније донетог Закона о финансијској подршци породици са децом којима су утврђена права у области финансијске подршке породици са децом, између осталог, и право на накнаду зараде, односно накнаду плате за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, о чијем обезбеђивању се стара Република Србија, а о којима одлучују надлежни органи на начин и у поступку прописаног члановима 27. – 30. Закона о финансијској подршци породици са децом, односно члановима 39. – 42. Закона о финансијској подршци породице са децом. Достављањем предметних решења тужиљи АА дата је могућност

да у складу са наведеним законским одредбама, уколико је сматрала да висина накнаде није правилно одређена покрене другостепени управни поступак, затим евентуално и управни спор ради заштите својих права сходно одредбама Закона о управном поступку и Закону о управном спору, што она није учинила.

По оцени Врховног суда, нижестепене одлуке засноване су на правилној примени материјалног права.

Предмет тражене правне заштите је накнада материјалне штете због мање исплаћене накнаде зараде тужиоцима за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета проузроковане незаконитим и неправилним радом органа тужених у смислу одредбе члана 172. Закона о облигационим односима. Тужбени захтев заснован је на тврдњи да органи тужених у обављању својих функција приликом одређивања висине те накнаде нису применили одредбе Конвенције Међународне организације рада број 183 о заштити материнства и одредбу члана 20. став 2. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 50/18).

Одредбом члана 172. став 11. Закона о облигационим односима – ЗОО прописано је да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција.

Уставом Републике Србије, чланом 16. став 2. прописано је да су потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Чланом 18. став 2. (који је *lex specialis* у односу на члан 16. став 2. Устава) прописано је да се Уставом јемче и као таква непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена потврђеним међународним уговорима, а ставом 3. истог члана да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређивања вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима, људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Чланом 66. ставови 1. и 2. утврђено је да се заштита мајке пре и после порођаја уређује законом. Чланом 167. став 1. прописано је да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са потврђеним Међународним уговорима.

Конвенција Међународне организације рада број 183 о заштити материнства од 30.05.2000. године, коју је Република Србија ратификовала Законом о потврђивању Конвенције МОП број 183 о заштити материнства („Службени гласник РС“ - међународни уговори бр 1/10) прописује да: на основу лекарске потврде или друге одговарајуће потврде на основу домаћег закона и праксе, у којој се наводи предвиђени датум порођаја, жена на коју се примењује ова конвенција има право на породилско одсуство у трајању не краћем од 14 недеља (члан 4. тачка 1.); имајући у виду заштиту здравља мајке и детета, породилско одсуство ће обухватити период од 6 недеља обавезног одсуства након порођаја, уколико није другачије договорено на националном нивоу између Владе и репрезентативних организација послодаваца и запослених (члан 4. тачка 4.); новчане накнаде обезбеђују се, у складу са домаћим законом и прописима или на други начин у складу са домаћом праксом, женама које су одсутне са посла по основу наведеног у члановима 4. или 5. ове конвенције (члан 6. тачка 1.); износ

новчане накнаде треба да буде такав да обезбеди одржавање доброг здравља жене и детета уз одговарајући животни стандард (члан 6. тачка 2.); ако се на основу домаћег закона или праксе износ новчане накнаде за одсуство из члана 4. ове Конвенције обрачунава на основу претходне зараде износ те накнаде не може бити мањи од 2/3 женине претходне зараде или од примања који се узимају у обзир приликом обрачуна накнаде (члан 6. тачка 3.); када се на основу домаћег закона или праксе за одређивање висине новчане накнаде за одсуство из члана 4. ове Конвенције користе друге методе, износ накнаде треба да буде приближан износу који би се у просеку добио применом претходног става (члан 6. тачка 4.); свака чланица обезбедиће да услови за стицање права на новчану накнаду буду такви да их испуњава велика већина жена на коју се ова Конвенција односи (члан 6. тачка 5.).

Република Србија је право на накнаду зараде, односно накнаду плате за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради потребне неге детета и корисници тих права (запослени код правних и физичких лица – у даљем тексту запослени код послодавца) регулисала члановима 9. став 1. и 10. став 1. Закона о финансијској подршци породице и деце („Службени гласник РС“, бр. 16/02 ... 107/09), односно члановима 11. став 1. тачка 1. и 12. став 1. касније донетог Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 50/18) у ком погледу нема разлике између ова два закона.

Када је реч о одређивању висине ове накнаде Закони се разликују. Чланом 12. став 1. Закона о финансијској подршци породице и деце („Службени гласник РС“, бр. 16/02 ... 107/09) прописано је да се висина ове накнаде утврђује у висини просечне основне зараде запосленог за 12 месеци који претходе месецу у ком почиње коришћење одсуства, увећане по основу временаведеног на раду, за сваку пуну годину рада остварене у радном односу у складу са законом, а највише до пет просечних месечних зарада у Републици Србији. С друге стране, чланом 13. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 50/18), прописано је да се основица накнаде зараде, односно накнаде плате за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета, за лица из члана 12. овог закона, утврђује на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе првом месецу отпочињања одсуства због компликација у вези са одржавањем трудноће, или породилског одсуства, уколико није коришћено одсуство због компликација у вези са одржавањем трудноће; основица накнаде зараде, односно накнаде плате за време одсуства са рада ради посебне неге детета, за лица из члана 12. овог закона, утврђује се на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе месецу отпочињања одсуства (став 3. истог члана); месечна основица накнаде зараде, односно накнаде плате, добија се дељењем збира основица из ставова. 1. до 3. овог члана са 18 и не може бити већа од три просечне месечне зараде у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан подношења захтева (став 4. истог члана); месечна основица накнаде зараде, односно накнаде плате представља бруто обрачунску вредност (став 5. истог члана).

О овим правима решава надлежни првостепени орган - Општинска, односно Градска управа у којој је седиште послодавца запосленог/пребивалиште подносиоца захтева и то на основу поднетог захтева, а применом прописа општег управног поступка, док по жалбама на првостепено решење у другом степену решава надлежни министар, док решавање у другом степену по жалбама на првостепено решење на територији АП Војводине поверава се одговарајућем органу управе АП Војводине у поступку происаном одредбама чланова 27. – 30. Закона о финансијској подршци породице и деце („Службени гласник РС“, бр. 16/02 ... 107/09), односно члановима 39. – 42. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 50/18).

У конкретном случају, чињенично је утврђено да је тужила АА мајка мал. тужилаца ББ (рођен ...2015. године), ВВ (рођен ...2017. године) и ГГ (рођена ...2018. године), да је пре њиховог рођења код свог послодавца „Норма група Југоисточна Европа“ ДОО Суботица остваривала зараду од 5.000,00 евра нето у динарској противвредности по највишој курсу НБС на дан обрачуна (на основу закључења анекса I уговора о раду од 01.05.2014. године), да јој је, по рођењу сваког од деце, решењем надлежног првостепеног органа управе, према прописима важећим у време подношења захтева, признато право накнаде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета и то: за прво дете у износу од 307.658,75 динара бруто месечно (решење туженог Град Суботица – Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности од 19.02.2016. године), за друго дете у износу од 314.517,00 динара бруто месечно (решење туженог Град Суботица – Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности – Служба за борачко-инвалидску заштиту и друштвену бригу о деци од 08.06.2018. године) и за треће дете у износу од 204.087,00 динара бруто месечно (решење туженог Град Београд – Градска управа – Секретаријат за социјалну заштиту од 08.12.2018. године), да је ова решења примила, а да против њих није улагала жалбу.

Правилно су нижестепени судови судови закључили да је тужбени захтев неоснован. Накнада зараде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета су права регулисана домаћим законима и Међународним уговором. О законитости појединачног управних аката којима је одлучено о праву корисника на накнаду зараде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета не одлучује суд опште надлежности, већ је то предмет управног поступка и управног спора. То значи да се правилност обрачуна накнаде оцењује у управном поступку пред надлежним органом и у управном спору. И по оцени Врховног суда, уколико је тужила АА сматрала да висина накнада зараде ради остваривања права признатих предметним решењима тужених Града Суботице и Града Београда, као првостепених органа, заснованим на члановима 10., 11. и 12. Закона о финансијској подршци породице и деце („Службени гласник РС“, бр. 16/02 ... 107/09), односно члановима 11. став 1. тачка 1. и 13. став 1. 3., 4. и 5. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 50/18) није правилно одређена или да је висину накнаде требало одредити непосредном применом Међународне организације рада број 183 о заштити материнства из 2000. године с обзиром на то да се домаћи пропис и пропис Међународног уговора у погледу ових права разликују, али не искључују и да се тумачењем њиховог садејства даје одговарајући правни резултат, имала је могућност да покрене другостепени управни поступак, евентуално управни спор ради

заштите својих права сходно одредбама Закона о општем управном поступку и Закону о управном спору, што она није учинила.

Правилно је становиште нижестепних судова да је суд опште надлежности у смислу члана 1. ЗПП у вези члана 172. Закона о облигационим односима – ЗОО надлежан је да одлучује о тужби за накнаду штете због незаконитог и неправилног рада органа тужених у извршењу утврђене обавезе исплате накнаде. суд опште надлежности одлучује о праву на накнаду штете. Незаконитим радом службеног лица или органа сматра се поступање супротно закону, другом пропису или општем акту, као и пропуштање да се закон, други пропис или општи акт примени. Неправилним радом службеног лица или органа сматра се чињење или нечињење, противно уобичајеном и прописаном начину обављања делатности, које штети праву или интересима неког лица. Незаконит и неправилан рад органа тужених постојао би овде уколико је, по донетим коначним и правноснажним решењима (на које се тужба позива), вршена нередовна исплата накнаде зараде или је дошло до неоснованог обустављања исплате накнаде зараде утврђене коначним и правноснажним актом. Међутим, тужила АА није доказала у смислу члана 231. ЗПП да је овде било незаконитог и неправилног рада органа тужених у смислу да је вршена нередовна исплата накнаде зараде или је дошло до неоснованог обустављања исплате накнаде зараде утврђене коначним и правноснажним актом тужених Града Суботице и Града Београда. Тужила није доказала ни да приликом исплате накнада признатих предметним решењима није поштован редослед исплате из члана 20. став 2. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 50/18) којим је прописано да ако корисник права остварује накнаду зараде, односно накнаду плате чији укупни износ прелази три просечне зараде у Републици Србији прво се исплаћује накнада зараде, односно накнада плате. Посебно стога што се редослед исплате у корист исплата накнаде зараде, односно накнаде плате примењује само ако је збир накнаде зараде, односно накнаде плате за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета и остале накнаде по основу рођења, неге и посебне неге детета не може бити већи од три просечне месечне зараде у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан подношења захтева за накнаду (члан 20. став 1. овог закона), што овде није био случај, јер је предметним решењима тужили признато само право на на накнаду накнаду зараде за време породилског одсуства и на накнаду зараде за време одсуства ради неге детета.

Код утврђене чињенице да тужила није искористила сва законом дата средства за заштиту свог права у управном поступку, а како је исцрпљеност претходне заштите у управном поступку и у управном спору основна претпоставка за процену да ли у радњама државног органа, конкретно у радњама органа тужених, има незаконитог или неправилног рада у смислу члана 172. ЗОО и одговорности тужене за штету по том основу, при чему малолетни тужиоци немају статус корисника права у смислу цитираних чланова Закона о финансијској подршци породице и деце, односно Закона о финансијској подршци породици са децом правилно су нижестепени судови одбили тужбени захтев као неоснован у односу на све тужиоце.

Супротно наводима ревизије, за цитиране одредбе Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, број 16/02 ... 10/09), односно

одредбе Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“ бр. 113/17 и 50/18) у време пресуђења пред нижестепним судовима није у поступку оцене уставности пред Уставним судом утврђено да нису у сагласности са Уставом или потврђеним Међународним уговором.

Са напред наведених разлога Врховни суд је применом члана 414. ЗПП, одлучио као у изреци.

**Председник већа – судија
Мирјана Андријашевић, с.р.**

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић