



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев2 3196/2023
04.07.2025. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Жељка Шкорића, председника већа, Драгане Миросављевић и Иване Рађеновић, чланова већа, у парници из радног односа тужиоца АА из ..., кога заступа пуномоћник Енике Вег, адвокат из ..., против тужене Општине Пећинци, коју заступа Општинско правобранилаштво општине Пећинци, одлучујући о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1 988/23 од 16.05.2023. године, у седници одржаној 04.07.2025. године, донео је

ПРЕСУДУ

УСВАЈА ревизија тужиоца и **ПРЕИНАЧУЈЕ** пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж1 988/23 од 16.05.2023. године, тако што се **ОДБИЈА** као неоснована жалба туженог и потврђује пресуда Основног суда у Руми П1 509/19 од 09.11.2020. године, те одбија захтев туженог да се обавезе тужилац да му накнади трошкове првостепеног и другостепеног поступка.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени да тужиоцу накнади трошкове ревизијског поступка у износу од 49.500,00 динара у року од 15 дана од дана пријема отправке пресуде.

Образложење

Пресудом Основног суда у Руми П1 509/19 од 09.11.2020. године, ставом првим изреке, усвојен је тужбени захтев тужиоца и поништена као незаконита решења тужене број ... од 30.01.2014. године и решење број ... од 13.03.2014. године и обавезана тужена да тужиоца врати на рад, почев од дана престанка радног односа, на послове који одговарају врсти и степену његове стручне спреме, као и звању које је имао на дан престанка радног односа, те да му надокнади трошкове парничног поступка у износу од 297.000,00 динара, са законском затезном каматом од дана извршности до исплате. Ставом другим изреке, одбачен је тужбени захтев тужиоца којим је тражио да га тужена пријави на обавезно социјално осигурање, почев од дана престанка радног односа до дана враћања на рад, као неблаговремен.

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1 988/23 од 16.05.2023. године, ставом првим изреке, преиначена је пресуда Основног суда у Руми П1 509/19 од 09.11.2020. године и одбијен захтев тужиоца да се пониште као незаконита решења

тужене број ... од 30.01.2014. године и решење број ... од 13.03.2014. године и обавезе тужена да тужиоца врати на рад и да му накнади трошкове парничног поступка у износу од 297.000,00 динара, са законском затезном каматом од дана извршности до исплате, а тужилац је обавезан да туженој накнади трошков парничног поступка у износу од 303.000,00 динара, са законском затезном каматом од дана извршности до исплате. Ставом другим изреке, обавезан је тужилац да туженој накнади трошкове другостепеног поступка у износу од 33.000,00 динара .

Против правноснажне пресуде донете у другом степену тужилац је благовремено, преко пуномоћника, изјавио ревизију због битне повреде одредаба парничног поступка, погрешне примене материјалног права и погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања.

Испитујући побијану пресуду у смислу члана 408. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-УС, 74/13-УС, 55/14, 87/18, 18/20 и 10/23-други закон) у даљем тексту: ЗПП, Врховни суд је нашао да је ревизија тужиоца основана.

У поступку доношења побијане пресуде 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, тужилац, професор ... са VII-1 степеном стручне, је био запослен код тужене на пословима комуналног инспектора, почев од 1995. године. Правилником о организацији и систематизацији радних места код тужене од 25.12.2013. године за радно место комуналног инспектора био је предвиђен један извршилац уместо дотадашња два извршиоца. За разлику од ранијег правилника, за наведено радно местно више није била предвиђена стручна спрема завршеног Факултета ..., коју поседује тужилац, нити је наведена стручна спрема била предвиђена за неко друго радно место код тужене. На основу наведеног Правилника, тужена је дана 10.01.2014. године, донела решење којим је утврђено да је тужилац нераспореден, а приговор тужиоца на то решење одбијен је побијаним решењем од 30.01.2014. године. Након овога, решењем тужене од 27.02.2014. године, које је потврђено решењем од 13.03.2014. године, донетим по приговору тужиоца, тужиоцу је престао радни однос код тужене, са образложењем да не постоји систематизовано радно место које није попуњено, а да одговара његовој стручној спреми. Тужиоцу није понуђено друго радно место, иако су након доношења Правилника о организацији и систематизацији радних места, одређена радна места остала непопуњена. Тужиоцу је пре престанка радног односа исплаћена отпремнина. Утврђено је и да је послове комуналног инспектора код тужене, почев од 24.04.2013. године, обављао још један запослени, по занимању дипломирани менаџер, који је, након престанка радног односа тужиоцу, наставио да ради код тужене. Поред тога, код тужене је, дана 27.08.2014. године, извршен редован инспекцијски надзор од стране Управне инспекције и утврђено, између осталог, да на дан контроле код тужене ради шест лица по закљученим уговорима о обављању привремених и повремених послова. Наведени уговори, закључени су у периоду од 01.04.2014. године до 31.10.2014. године, ради обављања послова у Канцеларији за смањење сиромаштва (4 лица) и у Одељењу за буџет и финансије (2 лица).

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је оценио да су побијана решења незаконита, будући да су дати разлози за њихово доношење недовољни и неконкретизовани, те да се из њих није могао извести закључак да је код тужене дошло до стварних промена у организацији и методу рада, односно да је смањен обим посла и да су поједини послови укинати. Поред тога, иако Посебни колективни уговор за државне органе, који је важио у време доношења побијаних решења не садржи одредбе о критеријумима за одређивање вишка запослених, по становишту првостепеног суда, руководилац органа је, приликом одлучивања који запослени је вишак на радном месту на коме је запослено више извршилаца, био дужан да примени објективне критеријуме.

Другостепени суд је преиначио првостепену пресуду и одбио тужбени захтев тужиоца. По налажењу тог суда, дискреционо право тужене, као послодавца, је да у сврху добре организације и у правцу рационализације и целисходности коришћења финансијских средстава и радне снаге, врши унутрашњу организацију и систематизацију послова, у складу са својим потребама. Послодавац је овлашћен да у складу са потребама предузећа и економском ситуацијом, систематизује она радна места која су му неопходна, као и да укида радна места, односно смањује број извршилаца на прописаним радним местима, као и да прописује услове који су потребни за њихово обављање. Стога, по оцени другостепеног суда, тужена, и поред тога што је на пословима комуналног инспектора смањен број извршилаца, није била у обавези да спроводи критеријуме за одређивање вишка запослених на том радном месту, с обзиром да тужилац након доношења Правилника од 25.12.2013. године, више није испуњавао услове за рад на предметним пословима, јер није имао одговарајућу стручну спрему, нити радна места која су остала упражњена, представљају одговарајућа радна места за тужиоца.

По оцени Врховног суда, основано се ревизијом указује да је побијана другостепена одлука донета уз погрешну примену материјалног права.

Одредбом члана 64а став 2. тачка 6) Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, број 48/91 ... 23/13), прописано је да се запосленом отказује радни однос, између осталог, када услед промена у организацији стекне статус нераспоређеног, а не може му се обезбедити радно место у истом или другом државном органу.

Одредбом члана 65. истог закона, прописано је да ако је у државном органу дошло до смањења броја запослених, односно постављених лица, услед промена у организацији и методу рада, односно услед смањења обима и укидања послова, запослени и постављена лица распоређују се на радна места у истом или другом државном органу која одговарају њиховој стручној спреми (став 1). Уколико се запослени, односно постављено лице, не може распоредити у складу са ст. 1. и 2. овог члана, функционер, односно орган из става 2. овог члана, доноси решење којим се утврђује да је запослени, односно постављено лице, остао нераспоређен (став 4).

Одредбом члана 66. став 1. наведеног закона, прописано је да запослени у државним органима, односно постављена лица, који су остали нераспоређени на начин утврђен у члану 65. овог закона имају иста права и обавезе као и запослени за чијим је радом престала потреба у предузећима, утврђена законом.

По становишту Врховног суда, правилан је закључак првостепеног суда да су побијана решења тужене незаконита, јер, у конкретном случају, није могло бити донето решење којим је тужилац остао нераспоређен, а да му се након измене Правилника, и тим изменама створене правне ситуације да више није испуњавао услове за рад на дотадашњем, а нити на било ком другом радном месту у оквиру истог органа, претходно није покушало обезбедити одговарајуће радно место у другом општинском органу на територији Општине Пећинци. Самим тим, а из разлога што је цитираним чланом 65. наведеног Закона, отказивање радног односа услед смањења броја запослених у једном органу, условљено испитивањем, у овом случају, могућности обезбеђивања радног места у другом органу Општине Пећинци, јер је изменама Правилника тужилац онемогућен да то право оствари у оквиру истог органа, отпао је и основ за доношење решења којим је тужиоцу отказан радни однос, из разлога који је прописан у одредби члана 64а став 2. тачка 6. Закона о радним односима у државним органима. Побујаном пресудом, цитирају се одредбе члана 64а став 2. тачка 6. и члана 65. Закона о радним односима у државним органима, и указује на обавезу тужене да тужиоцу понуди да га у складу са стручном спремом распореди на друге послове, те да стручна спрема коју тужилац има није предвиђена као услов ни за једно систематизовано радно место код туженог на основу Правилника од 25.12.2013. године а да упражњена радна места не представљају одговарајуће радно место за тужиоца. Међутим, из образложења пресуде, а ни из списка предмета се не може извести закључак да је, како је то и напред наведено, тужени тужиоцу покушао обезбедити одговарајуће радно место у другом органу Општине Пећинци. Уз то одговарајући на наводе ревизије, тужени преко законског заступника, цитира исте одредбе, закључујући да из њих произлази да се запослени оглашава нераспоређеним, између осталог и, ако се не може распоредити у другом органу на радно место које одговара његовој стручној спреми. Навео је и да га, у конкретном случају, није могао распоредити ни на једно радно место код туженог, због чега је стекао статус нераспоређеног. И поред тих навода тужене, који се тичу могућности евентуалног распоређивања у другом органу, како је то и напред наведено, нити се из образложења ревизијом побијане пресуде, а ни из списка предмета види да је тужени, пре оглашавања тужиоца нераспоређеним, проверавао могућност запошљавања тужиоца у другом општинском органу са стручном спремом, са којом је код њега обављао послове комуналног инспектора (нпр. у оквиру органа који обавља послове везане за ...) или било ком другом органу управе у оквиру Општине Пећинци. Разлози из образложења ревизијом побијане пресуде Апелационог суда у Новом Саду и садржина одговора на ревизију, којим се поткрепљује правилност решења о нераспоређивању и решења о престанку радног односа, се састоје у томе да тужени није имао ни једно радно место које је могао понудити тужиоцу, без појашњења, зашто нису покушане наведеном одредбом прописане могућности распоређивања тужиоца у неком другом органу општине, чиме у пресуди супротно члану 374. став 2. тачка 12. ЗПП-а, нису наведени разлози о битним чињеницама. Треба имати у виду и да је решење о престанку радног односа резидуална мера која је могла да уследи тек ако напред наведена мера покушаја обезбеђивања радног места у оквиру другог органа, није дала резултате. Дакле, отказни разлог услед смањења послова доводи до престанка радног односа одређених запослених али уз испуњење одређених услова. Основни је, да се у овом случају, отказ уговора о раду тужиоцу уз онемогућавање обезбеђивања радног места у оквиру истог органа, могао дати само у ситуацији када му се није могло обезбедити радно место у оквиру другог општинског органа, као једна од мера примене критеријума за утврђивање вишка запослених.

Због чињенице да се под одговарајућим послом, подразумева посао за чије се обављање тражи иста врста и исти степен стручне спреме, који су утврђени Правилником, није постојала могућност распоређивања тужиоца на друго радно место, са нижом стручном спремом у оквиру истог органа, па су наводи ревизије у том смислу неосновани.

И поред чињенице немогућности Врховног, као редовног суда да се због ненадлежности упушта у оцену правилности и законитости Правилника о изменама и допунама Правилника о систематизацији радних места у Општинској управи општине Пећинци број 112-266/2013 од 25.12.2013. године, као општег акта туженог, суд не може а да не примети да је измена тог Правилника донета злоупотребом дискреционог права од стране начелника Општинске управе општине Пећинци ББ, са намером стицања правног основа, који ће касније послужити као подлога за вршење злоупотребе права. Институт злоупотребе права, штити запосленог као општеважећи принцип у уговорном праву (члан 13. Закона о облигационим односима), који се, имајући у виду порекло уговора о раду, супсидијарно примењује и у области рада. Злоупотреба права постоји и кад послодавац испоштује форму али не и суштину (разлоге) института тзв. вишка запослених, ако вређа циљ или сврху. На злоупотребу упућује чињеница да је начелник Општинске управе Пећинци, само годину дана пре доношења тужбом оспорених решења, изменио Правилник у погледу радног места комуналног инспектора, када је повећан број извршилаца на том радном месту где је, пре тога, тужилац био једини извршилац. Наведено, а како то правилно закључује и првостепени суд, упућује на закључак да је повећан обим послова комуналног инспектора, па тужени није доказао због чега се, само у временском интервалу од једне године, смањила потреба за овом врстом послова, услед чега је један извршилац, и то управо тужилац, био вишак. Ово посебно што је тужилац, био један од два извршиоца на радном месту комунални инспектор, где је обављао послове у знатно дужем временском периоду у односу на другог извршиоца. Наиме, тужилац је обављао послове комуналног инспектора још од 1995. године, док је други извршилац ВВ, засновао радни однос тек 24.04.2013. године, изменама Правилника од 30.01.2013. године, тј. повећањем броја извршилаца на истом радном месту, са једног на два извршиоца. Међутим, само након годину дана, исти руководиоца органа, поново је изменио Правилник, тако што је смањено број извршилаца и променио посебне услове за рад на радном месту комуналног инспектора у погледу врсте стручне спреме, тако што је изоставио стручну спрему која се стиче завршеним Факултетом ..., иако је тужилац управо са том стручном спремом сво време обављао послове комуналног инспектора. На тај начин је избегнута примена критеријума за утврђивање вишка запослених и мерила на основу којих се врши персонификација вишка запослених путем оцене успешности у раду и других мерила у односу на другог комуналног инспектора, који је остао на радном месту, док је тужилац онемогућен да и даље настави са радом на истом радном месту. Наведено, а с обзиром да је остављена могућност да се послови комуналног инспектора могу обављати са стручном спремом менаџмента, упућује на јасну намеру измене Правилника, у циљу стварања услова за доношење најпре решења којим је тужилац остао нераспоређен, а након тога и решења о престанку радног односа, док је касније, напред наведени примљени комунални инспектор, са неупоредиво краћим радним стажом и са стручном спремом дипломираног менаџера, стеченом на Факултету за менаџмент у Новом Саду, наставио да ради на наведеном радном месту комуналног инспектора. Управо стручна спрема коју поседује други комунални инспектор, са неупоредиво краћим радним стажом у односу на тужиоца, у оквиру истог степена стручне спреме, као услов за рад на радном

месту комунални инспектор, приликом измене Правилника, која је имала предност у односу на стручну спрему тужиоца, заједно са питањем, колико је тако стечено образовање, ближе опису послова комуналног инспектора од стручне спреме тужиоца и гарант квалитетнијег обављања тих послова, упућује на злоупотребу дискреције приликом измене општег акта, као основа за каснију злоупотребу права од стране иницијатора измене Правилника. Изостављање стручне спреме, која се стиче завршеним Факултетом ... а остављањем стручне спреме стечене на Факултету за менаџмент, као једном од правилником прописаним условом, потребним за обављање послова комуналног инспектора, упућује на намеру руководиоца органа да изменом Правилника, у том смислу, погодује једном од два извршиоца на истом радном месту, стављајући у неравноправан положај другог извршиоца, тј. потпуно га искључујући из могућности да, иако далеко искуснији, на радном месту комуналног инспектора, настави да обавља те послове. И не само то, већ и чињеницом непредвиђања Правилником да се са Факултетом ..., може обављати било које систематизовано радно место код туженог, тужилац је потпуно елиминисан од могућности да остане на било ком радном месту код туженог са наведеном стручном спремом, на одговарајућим пословима. Наведено упућује на то да се ради о случају у којем је споља (кроз измену Правилника) формално покривен садржај права, који је у конкретном спору доношењем решења о нераспоређивању, а последично томе и решења о престанку радног односа, постао видљив као акт злоупотребе права, чиме је форма преовладала суштину права и формализам у праву тријумфовао над правичношћу. Смањењем броја комуналних инспектора на једној општини, поред опште познате чињенице нагомиланих комуналних проблема, свуда око нас, и свођењем тог радног места на само једног извршиоца, упућује на то да иницијатор измене Правилника није поступао у доброј вери и правично, а што засигурно није допринело ни бољем функционисању система рада комуналне инспекције, а уз то је тужиоцу проузрокована штета. Дакле, није се давала адекватна тежина релевантним чињеницама које су кључне за функционисање рада комуналне инспекције, чему је допринело то што дискреција, приликом њене примене, оставља много простора за злоупотребу, уколико се тако поверено овлашћење, као у овом случају, не врши у складу са циљем због чега је оно и дато. На то упућују и у изјави пред првостепеним судом дати уопштени разлози за измену Правилника од стране сведока ББ (руководиоца органа), који је изјавио да је он проценио како је довољан само један комунални инспектор, без детаљног изјашњења о томе на основу којих критеријума и мерила је дошао до таквог закључка. С тога је оваква злоупотреба права, посредно, кроз поништај незаконитих напред наведених решења Општинске управе општине Пећинци, правилно санкционисана од стране првостепеног суда.

Како је, од стране првостепеног суда, усвојен тужбени захтев тужиоца за поништај решења о отказу уговора о раду, то је правилна и одлука о враћању тужиоца на рад, јер је последица поништаја решења о отказу уговора о раду, реинтеграција запосленог на основу одредбе члана 191. став 1. Закона о раду.

Из разлога што је другостепени суд због погрешне примене материјалног права одбио тужбени захтев тужиоца, Врховни суд је на основу члана 416. став 1. ЗПП, преиначио другостепену пресуду, тако што је одбио жалбу туженог и потврдио првостепену пресуду, те одбио захтев туженог за накнаду трошкова првостепеног и другостепеног поступка.

Тужилац је успео у поступку по ревизији, па му, на основу чл. 153. и 154. ЗПП, припадају и опредељени трошкови овог поступка за састав ревизије у износу од 49.500,00 динара у складу са Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, број 43/23).

Из тих разлога, Врховни суд је, применом одредбе члана 165. став 2. ЗПП, одлучио као у ставу другом изреке.

Председник већа - судија
Жељко Шкорић, с.р.

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић