



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Рев2 951/2025
31.03.2025. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Јелене Ивановић, председника већа, Жељка Шкорића и Радославе Мађаров, чланова већа, у парници из радног односа тужиоца АА из ..., чији је пуномоћник Драган Васић, адвокат из ..., против туженог ЈКП „Београдски водовод и канализација“ са седиштем у Београду, чији је пуномоћник Свето Раковић, адвокат из ..., ради утврђења, одлучујући о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж1 1792/24 од 26.09.2024. године, у седници већа одржаној дана 31.03.2025. године, донео је

ПРЕСУДУ

УСВАЈА СЕ ревизија туженог и **ПРЕИНАЧУЈУ СЕ** пресуда Апелационог суда у Београду Гж1 1792/24 од 26.09.2024. године у првом ставу изреке и пресуда Првог основног суда у Београду П1 5530/21 од 06.12.2023. године од другог до тридесетпрвог става изреке, тако што се **ОДБИЈА** као неоснован тужбени захтев тужиоца да се утврди да су ништави Уговори о обављању привремених и повремених послова заведени код туженог ЈКП „Београдски водовод и канализација“ Београд под бројевима, и то: бр. ... -... од 05.08.2014. године, бр. ... -... од 12.11.2014. године са анексом I бр. ... од 27.01.2015. године, бр. ... -... од 09.03.2015. године, бр. ... -... од 30.06.2015. године, бр. ... -... од 07.11.2015. године, бр. ... -... од 06.01.2016. године, бр. ... од 06.05.2016. године, бр. ... од 01.09.2016. године, бр. ... од 23.12.2016. године, бр. ... од 26.04.2017. године, бр. ... од 15.08.2017. године, бр. ... од 30.12.2017. године, бр. ... од 25.04.2018. године, бр. ... од 29.08.2018. године, бр. ... од 20.12.2018. године, бр. ... од 19.04.2019. године са анексом I бр. ... од 22.05.2019. године, бр. ... од 26.08.2019. године, бр. ... од 24.12.2019. године, бр. ... од 24.04.2020. године, бр. ... од 22.05.2020. године, бр. ... од 25.06.2020. године, бр. ... од 20.07.2020. године, бр. ... од 21.08.2020. године, бр. ... од 24.09.2020. године, бр. ... од 23.10.2020. године, бр. ... од 19.01.2021. године, бр. ... од 24.06.2021. године са анексом I бр. ... од 04.10.2021. године, сви закључени између туженог ЈКП „Београдски водовод и канализација“ Београд и тужиоца ББ из ... и да исти не производе правно дејство, као и да се утврди да је тужилац засновао радни однос на неодређено време код туженог ради обављања послова „...“ почев од 28.07.2014. године што је тужени дужан да призна и трпи, те да је тужиоцу незаконито престао радни однос на неодређено време дана 30.11.2021. године, истеком периода на који је био закључен ништав Уговор о обављању привремених и повремених послова заведен код ЈКП „Београдски водовод и

канализација“ Београд под бр. ... од 24.06.2021. године и да се обавезе тужени да тужиоца врати на рад и реинтегрише у процес рада.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужилац да туженом накнади трошкове ревизијског поступка у износу од 49.500,00 динара, у року од 15 дана од пријема преписа пресуде.

ОДБИЈА СЕ захтев тужиоца за накнаду трошкова састава одговора на ревизију.

О б р а з л о ж е њ е

Пресудом Првог основног суда у Београду П1 5604/21 од 09.05.2023. године, у ставу првом изреке, дозвољено је објективно преиначење тужбе из поднеска тужиоца од 01.12.2021. године; у ставовима од другог до двадесетосмог изреке, утврђена је ништавост уговора о обављању привремених и повремених послова који су закључени између странака у периоду од 05.08.2014. године до 24.06.2021. године; ставом двадесетдеветим изреке, утврђено је да је тужилац засновао радни однос на неодређено време код туженог ради обављања послова „...“ почев од 28.07.2014. године, што је тужени дужан да призна и трпи; ставом тридесетим изреке, утврђено је да је тужиоцу незаконито престао радни однос на неодређено време дана 30.11.2021. године, истеком периода на који је био закључен ништав Уговор о обављању привремених и повремених послова заведен код ЈКП „Београдски водовод и канализација“ Београд под бр. ... од 24.06.2021. године; ставом тридесетпрвим изреке, обавезан је тужени да тужиоца врати на рад и реинтегрише у процес рада, а ставом тридесетдругим изреке је обавезан тужени да тужиоцу надокнади трошкове парничног поступка у износу од 2.121.750,00 динара са законском затезном каматом почев од извршности пресуде до исплате.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж1 1792/24 од 26.09.2024. године, ставом првим изреке, потврђена је пресуда Првог основног суда у Београду П1 5530/21 од 06.12.2023. године у ставовима од првог до тридесетпрвог изреке и жалба туженог у том делу одбијена као неоснована. Ставом другим изреке, укинута је решење о трошковима поступка садржано у ставу тридесетдругом изреке пресуде Првог основног суда у Београду П1 5530/21 од 06.12.2023. године и предмет у том делу враћен првостепеном суду на поновни поступак.

Против правноснажне пресуде донете у другом степену тужени је благовремено изјавио ревизију, због битних повреда одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права.

Тужилац је у одговору на ревизију предложио да се иста одбије као неоснована и тужени обавезе да му накнади трошкове поступка поводом тог правног лека.

Врховни суд је испитао побијану пресуду на основу 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 и утврдио да је ревизија туженог основана.

У спроведеном 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, тужилац је по основу више сукцесивно закључених уговора о привременим и повременим пословима са туженим, у периоду од 28.07.2014. године до 30.11.2021. године, обављао послове „...“, који су систематизовани код туженог. Радио је пуно радно време, а послове које је обављао су исти као и послови које су обављали запослени код туженог на наведеном радном месту на неодређено време. Тужени је током радног ангажовања тужиоца, примао у радни однос лица која су била радно ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима. У периоду од 2014. године до 2022. године, када је био на снази Закон о буџетском систему, туженом је више пута закључцима Владе РС дата сагласност за ново запошљавање одређеног броја лица. Тужиоцу је престало радно ангажовање код туженог дана 30.11.2021. године, истеком рока на који је био закључен уговор о обављању привремених и повремених послова од 24.06.2021. године.

На основу тако утврђеног чињеничног стања, нижестепени судови су усвојили тужбени захтев.

По налажењу првостепеног суда, послови које је тужилац обављао били су трајни, континуирани и систематизовани тако да његово радно ангажовање не може бити рад ван радног ван радног односа, због чега су оспорени уговори о привременим и повременим пословима симуловани (привидни) уговори, у смислу члана 66. став 1. Закона о облигационим односима и прикривају дисимуловани уговор о раду који важи јер су за његову правну ваљаност испуњени сви услови. Тужени је у конкретном случају злоупотребио правни институт уговора о привременим и повременим пословима из члана 197. Закона о раду и кроз сукцесивно закључивање тих уговора избегавао заснивање радног односа на неодређено време са тужиоцем. Из тих разлога, по становишту првостепеног суда, тужилац је засновао радни однос на неодређено време 28.07.2014. године, ступањем на рад по првом уговору о привременим и повременим пословима. Ово правно становиште засновано је на одредби члана 32. став 2. Закона о раду, а тако заснован радни однос могао је престати само у случајевима утврђеним у Закону, због чега је основан и тужбени захтев за утврђење да је тужиоцу незаконито престао радни однос 30.11.2021. године и да је тужени у обавези да га врати на рад.

Одредбе Закона о буџетском систему, којима је прописана забрана корисницима буџетских средстава да заснују радни однос са новим лицима ради попуњавања слободних радних места, по мишљењу првостепеног суда, не утичу на одлуку у овом спору. Тужени се, по схватању тог суда, не може позивати на одредбе наведеног закона као оправдање да не закључи са тужиоцем уговор о раду на неодређено време, нити тужилац који је дуже од седам година континуирано радио на систематизованим пословима може сносити штетне последице немогућности заснивања радног односа зато што тужени није поступио по члану 27е. Закона о буџетском систему и прибавио потребну сагласност за заснивање радног односа са новим лицима. Осим тога, тужени је у више наврата добијао сагласност за ново запошљавање, тако да је имао могућност да запосли и тужиоца, као што је то учинио са другим лицима радно ангажованим по уговору о привременим и повременим пословима.

Другостепени суд је одбио жалбу туженог и потврдио првостепену пресуду у погледу одлуке у главној ствари. По налажењу тог суда, све чињенице у овом спору су правилно и у потпуности утврђене, и на тако утврђено чињенично стање нижестепени

суд је правилно применио материјално право и за одлуку о тужбеном захтеву дао ваљане разлоге. Жалбене наводе о погрешној примени материјалног права, посебно одредби Закона о буџетском систему, другостепени суд је оценио као неосноване са образложењем да је тужени имао могућност за пријем тужиоца у радни однос јер му је више пута давана сагласност за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, а није спорна чињеница да је са другим лицима, такође радно ангажованим по уговорима о привременим и повременим пословима, засновао радни однос.

По оцени Врховног суда, основани су наводи ревидента да су нижестепени судови у овом спору погрешно применили материјално право.

Одредбом члана 32. став 1. Закона о раду прописано је да се уговор о раду закључује пре ступања запосленог на рад, у писаном облику. Према ставу 2. те одредбе, ако послодавац са запосленим не закључи уговор о раду у складу са ставом 1. тог члана, сматра се да је запослени засновао радни однос на неодређено време даном ступања на рад.

Тужени је јавно предузеће, које по члану 2. став 1. тачка 5) Закона о буџетском систему („Службени гласник Републике Србије“, број 54/09 са каснијим изменама и допунама), спада у кориснике јавних средстава, због чега се у односу на њега примењују и одредбе тог закона. Законом о изменама и допунама тог закона („Службени гласник Републике Србије“, број 108/13) у члану 27е. додат је став 34. којим је прописано да корисници јавних средстава не могу заснивати радни однос са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места до 31.12.2015. године, изузев уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење министарства. Одредба члана 27е. став 34. наведеног закона новелирана је више пута тако да је забрана корисника јавних средстава да заснивају радни однос са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места постојала све до 31.12.2020. године.

Одредбом члана 105. Закона о буџетском систему, прописано је да ако су одредбе других закона, односно прописа у супротности са тим законом, примењују се одредбе тог закона. Из наведене одредбе произлази да се одредбе Закона о буџетском систему, којима је прописана забрана заснивања радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних односно упражњених радних места код корисника јавних средстава, у односу на одредбе Закона о раду налазе у односу посебног према општем закону и да се зато примењује правило да одредбе посебног закона дерогирају одредбе општег закона.

Следствено изложеном, у време када је започело радно ангажовање тужиоца по уговору о привременим и повременим пословима од 05.08.2014. године одредбе посебног Закона о буџетском систему забрањивале су туженом да заснује радни однос са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, због чега је искључена могућност примене и одредбе члана 32. став 2. Закона о раду, о правној фикцији заснивања радног односа на неодређено време у случају када између запосленог и послодавца није закључен писани уговор о раду пре ступања запосленог на рад. Због тога је погрешан и закључак нижестепених судова да су оспорени уговори о привременим и повременим пословима симуловани (привидни) уговори, који немају дејство међу уговорним странама (члан 66. став 1. Закона о облигационим односима),

али да прикривају Уговор о раду који важи јер су испуњени услови за његову правну ваљаност (члан 66. став 2. Закона о облигационим односима), зато што би и уговор о раду био ништав – закључен супротно принудним прописима о забрани запошљавања код корисника јавних средстава, прописаној посебним Законом о буџетском систему.

Није прихватљиво ни становиште нижестепених судова да је тужени, закључењем уговора о привременим и повременим пословима злоупотребио правни институт привремених и повремених послова из члана 197. Закона о раду, са намером да избегне заснивање радног односа са тужиоцем. Потреба туженог за радном снагом и забрана новог запошљавања наметнула је потребу да се проблем недостатка запослених решава кроз рад ван радног односа, у складу са наведеном законском одредбом.

Постојање изузетка од забране новог запошљавања, предвиђено чланом 27е. ставовима 35. – 37. Закона о буџетском систему, по схватању ревизијског суда не утиче на другачију одлуку о изјављеној ревизији. Према тим одредбама, изузетно од става 34. тог члана, радни однос са новим лицима могао се засновати уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење министарства; укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, и лица ангажованих по другим основима код корисника јавних средстава не може бити већи од 10% укупног броја запослених; изузетно од става 36. тог члана, број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговора о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основима код корисника јавних средстава, може бити већи од 10% укупног броја запослених, уз сагласност тела Владе на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење министарства.

У конкретном случају, нема доказа да је туженом, на основу члана 27е. став 35. – 37. Закона о буџетском систему и члана 3. став 1. Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава („Службени гласник Републике Србије“, број 113/13 са каснијим изменама и допунама) дата сагласност за запошљавање нових лица ради попуњавања упражњених и слободних радних места у 2014. години. Закључцима Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, донетим у наредним годинама, туженом је дата сагласност да има укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по основу уговору о делу, уговора о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и по другим основима већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време. Дате сагласности омогућавају туженом да запосли нова лица (на одређено време, због повећаног обима посла) уз услов да располаже потребним средствима, али га не обавезују да баш са тужиоцем заснује радни однос, јер је тужени послодавац слободан у избору са којим лицем по том основу ће засновати радни однос.

Тужилац се у одговору на ревизију неосновано позива на одредбу члана 27к. Закона о буџетском систему, унету новелама тог закона објављеним у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 149/20. Означена одредба примењује се од 01.01.2021. године и регулише ограничење запошљавања код корисника јавних

средстава, и нема ретроактивно дејство. По схватању ревизијског суда, означена одредба не може се применити у овом спору, у којем тужилац тражи утврђење да је засновао радни однос на неодређено време од 28.07.2014. године, даном ступања на рад код туженог. У парничном поступку суд одлучује у границама захтева који су постављени у поступку (члан 3. став 1. ЗПП), а у време када је тужбеним захтевом тражено утврђење да је радни однос заснован важила је забрана запошљавања прописана чланом 27е. став 34. Закона о буџетском систему, док се одредба о ограничењу запошљавања из члана 27к. тог закона не може ретроактивно применити.

Из наведених разлога, по становишту ревизијског суда, нису основани тужбени захтеви којима је тужилац тражио утврђење ништавости означених уговора о привременим и повременим пословима и утврђење да је ступањем на рад засновао радни однос без закљученог уговора о раду, а последично ни захтеви за утврђење да му је радни однос незаконито престао и за враћање на рад. Због тога је, на основу члана 416. став 1. ЗПП, одлучено као у првом ставу изреке.

Тужени је успео у поступку по ревизији, па му, на основу члана 153. и члана 154. став 1. ЗПП, припадају у ревизији опредељени трошкови тог поступка на име ангажовања пуномоћника за састав ревизије у износу од 49.500,00 динара, одмерени применом важеће Адвокатске тарифе („Службени гласник РС“, број 43/23), док му није досуђена накнада трошкова на име судске таксе у поступку по ревизији, јер захтев за накнаду тих трошкова није опредељен у складу са одредбом члана 163. став 2. ЗПП. О захтеву туженог за накнаду трошкова целокупног поступка ревизијски суд није одлучивао, будући да је другостепеном пресудом укинута одлука о трошковима поступка садржана у првостепеној пресуди и предмет у том делу враћен првостепеном суду на поновни поступак.

С обзиром на успех тужиоца у ревизијском поступку, Врховни суд је на основу чл. 153. и 154. став 2. ЗПП одлучио као у ставу трећем изреке.

**Председник већа – судија
Јелена Ивановић,с.р.**

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић