

**Боривоје Живковић\***

Судија Апелациног суда у Београду у пензији

UDK: 349.22:331.1-057-34(497.11)

## **ПРЕМЕШАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА**

**Апстракт:** Закон о запосленима у јавним службама донео је новине и у односу на институт премештаја. Одређене његове норме од значаја за примену овог института примењују се од дана његовог ступања на снагу. Оне се односе на називе радних места, послове који чине њихов садржај и решења о називима радних места. Тим појединачним правним актом се не врши премештај. На значају добијају типични послови из Уредбе о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору и нужност да Правилник о организацији и систематизацији послова прати њен садржај. У осталом делу премештај се до 31.12.2018. године врши у складу са одговарајућим нормама ЗОР. Од назначеног датума на тему правне форме у којој се врши премештај анекс уговора о раду замењује решење. Премештај може бити на неодређено и одређено време. Словом закона су примарно прописани разлози за њихову употребу који су одређени комбинацијом индивидуално одређених разлога и генералне клаузуле. Нужан услов је и да се премештај врши на одговарајуће радно место. Од премештаја треба разликовати радни налог.

**Кључне речи:** премештај распоређивање, радно место опис послова, трајни премештај, привремени премештај, потреба организација и рационализација, други оправдани разлози, одговарајуће радно место, извршење налога, решење о премештају.

---

\* e-mail: bora.zivkovic50@gmail.com

Рад примљен: 01.08.2018.

Рад прихваћен: 25.08.2018.

## **1. Уводне напомене**

Законом о запосленима у јавним службама уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа запослених у овим радним срединама<sup>1</sup>. Закон је ступио на снагу 25.12.2017. године. Његова примена је од 1. јануара 2019. године, изузев одредаба чл. 30, 31, 32, члана 157. ст. 1. и 3. и члана 159. које се примењују од дана ступања овог закона на снагу и одредаба чл. 93-96, 98, 101, 117. ст. 1-7, чл. 124, 133, 142. и члана 145. став 1. тачка 2) које се примењују од 1. јануара 2020. године.<sup>2</sup>

Садржај Закона образују права и обавезе по основу рада послодавца и запослених у:

- јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина, општина, град или градска општина. Јавне службе су установе у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња;
- организацијама обавезног социјалног осигурања;
- правним лицима која се оснивају или делују у складу са прописима о јавним службама;
- установама у области туризма и другим установама које се по посебном закону оснивају и делују као јавне службе (Фонд солидарности, Завод за заштиту природе, Правосудна академија, Академска мрежа Републике Србије, Акредитационо тело, Институт за стандардизацију, Републички завод за социјалну заштиту и др);
- организацијама обавезног социјалног осигурања и другим правним лицима које се оснивају или делују у складу са прописима о јавним службама;
- образовно васпитним установама где није искључена његова примена – аргуменат из одредбе члана 1 став 4. Закона То је позитивно одређење његове примене. На тај начин је одређен послодавац запослених у овим радним срединама код кога запослени остварује права и обавезе по основу рада. То је јавна служба са којом се он налази у радном односу.- аргуменат из члана 2. Закона.

---

<sup>1</sup> Видети одредбу члана 1. Закона о запосленима у јавним службама (Службени гласник РС”, бр. 113/2017). У даљем тексту Закон.

<sup>2</sup> Видети одредбу члана 163. Закона.

Присутне су и норме са негативним одређењем са становишта примене овог закона које прописују да Закон не важи у односу на:

- запослене у јавним службама за које је законом или актом надлежног органа у складу са законом предвиђена обавезна приватизација;
- радноправни положај наставника и сарадника високошколских установа које произлазе из Уставом зајемчене аутономије универзитета високошколских и научних установа, и где важи посебан законом којим се уређује високо образовање. То значи да ће у првом случају и даље бити у примени ЗОР, а у установама високог образовања одредбе члана 72-93 Закона о високом образовању.<sup>3</sup>

Закон је матични закон којим се уређује радни однос у одређеној јавној служби с тим што се поједина права и обавезе из радног односа могу прописати законом који уређује област у којој се обавља делатност за коју се оснива јавна служба и могу се уредити и другачије ако то произилази из природе послова јавне службе. Супсидијарно се у овим радним срединама примењују: закон којим се уређује област рада - Закон о раду. У примени је и колективни уговор, односно правилник о раду, који се доноси уз претходно прибављену сагласност оснивача, односно надлежног органа из чијих средстава се обезбеђују средстава за рад јавне службе и прибављено мишљење репрезентативног синдиката код послодавца.<sup>4</sup>

## **2. Прелазни период до 01.01.2019. године**

За период од ступања на снагу Закона у односу на институт премештаја у примени ће бити само његове одредбе чл. 30, 31, 32, 157. ст. 1. и 3. и члана 159. Према њиховом садржају јавне службе дужне су да:

- У року од 90 дана од ступања на његовог ступања снагу донесу Правилник<sup>5</sup> усклађен са одредбама закона којим се уређује систем плата у јавном сектору и овог закона. У правилник се уноси се назив послова и њихов опис у складу са садржајем типичних послова из Уредбе о каталогу радних места у јавним

---

3 Видети одредбе члана 72-93. Закона о високом образовању (“Службени гласник РС”, бр. 88/2017, 27/2018 (други закон))

4 Видети одредбе члана 1 и 5. Закона

5 Реч: Правилник читати као Правилником о организацији и систематизацији послова у јавној служби (у даљем тексту: Правилник) што је почетни фрагмент одредбе члана 30 став 1. Закона.

службама и другим организацијама у јавном сектору<sup>6</sup>. То значи да описи послова морају да одговарају типичним пословима из садржаја назначене Уредбе. У том значењу и исказ из става 3 члана 30. Закона који гласи: “чији типични опис послова највише одговара опису посла који је дат у Правилнику“. За случај да радна места поред типичних описа послова из назначеног акта Владе обухватају и руковођење унутрашњом организационом јединицом у складу са организацијом рада код послодавца, а у њеном акту није одређено радно место са описом руковођења које одговара опису посла који се обавља код послодавца, у Правилник се поред назива радног места из акта Владе уноси назив везан за руковођење (шеф службе, начелник одељења и друго-аргуменат из одредбе става 4. Закона. У случају да у садржају Уредбе постоји радно место са описом руковођења назначено *ex lege* одређено додавање неће бити правно могуће;

- у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог Правилника надлежни орган послодавца је дужан да донесе решења којим се утврђују називи радних места чије послове запослени обављају у складу са називима из Правилника;
- пријаве податак о радним местима из назначених решења у Регистар запослених, изабраних, именованих и постављених лица у јавном сектору у року од 30 дана од дана њиховог доношења.<sup>7</sup> На то упућује садржај одредбе члана 157 став 1 и члана 159 Закона чији је наслов: Рок за доношење подзаконских аката.

У прелазном периоду у јавним службама од 25.12.2017. до 01.01.2019. године остаје на снази анекс уговора о раду као правна форма којом се врши премештај.

Одредбом члана 30. став 1 Закона дефинисан је правилник, а као његов садржај се наводи и: радно место, опис послова који се обављају на радним местима, одређење стручне спреме, односно образовања потребног за обављање послова радног места, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима. Одредбом става 2 и 6. ове норме дефинисани су појмови и то:

---

<sup>6</sup> Уредбе о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору “Службени гласник РС”, бр. 81/2017, 6/2018). У тексту: Уредба

<sup>7</sup> Видети одредбу члана 149. Закона.

- радно место у Правилнику као одређење за назив посла који се обавља код послодавца и које се уноси у Правилник према називима одређеним актом Владе за радна места која су утврђена њеним актом;
- опис посла у Правилнику је опис радњи, задатака и задужења који се обављају на одређеном радном месту и који се уноси у Правилник у складу са потребама јавне службе за обављање тих послова, при чему се имају у виду типични описи послова који су дати у акту Владе.

Слово закона прописује за ову тему и две наредбе и то да:

- ова решења мењају по сили закона одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају - члан 159 став 2 Закона;
- овим решењима не може да се врши премештај запослених на друге послове код послодавца. То значи да се у диспозитив решења уноси назив послова које запослени обавља - радно место, а не и опис послова које он обухвата својим садржајем и који се утврђује у Правилнику.<sup>8</sup>

Из овога и закључак да се овим решењима утврђују називи радних места чије послове запослени обављају у складу са називима и њиховим описима из правилника. Претпоставка је да су описи радног места из Правилника у складу са уговореним пословима чији је садржај дат у уговору раду. Њихова усклађеност доводи до тога да промена у називу радног места неће утицати на садржај послова који представља његов опис које ће запослени обављати. Неће, јер је њихов садржај остао неизмењен. Када постоји назначени склад између описа послова из уговора о раду и новодонетог правилника о организацији и систематизацији проблем се и не поставља. Промена у Правилнику у називу радног места када до ње дође није од значаја за садржај послова које запослени обавља. Тада ће бити донето решење о називу радног места које одговара садржају уговорених послова, пошто нема промене у односу на послове радног места из правилника независно од његовог назива. У овом случају, то је последица усклађивања назива радног места са новодонетим правилником и ништа више од тога. Овде се

---

<sup>8</sup> Упоредити цитирану одредбу и став 3 члана 30 Закона која прописује: У Правилник се уноси назив радног места из акта Владе чији типичан опис посла највише одговара опису посла који је дат у Правилнику. Ако се према опису посла у Правилнику, на једном радном месту обављају послови који одговарају типичним описима послова два или више радних места из акта Владе, у Правилник се уноси назив оног радног места из акта Владе чији се послови обављају претежним делом радног времена.

ради о истом радном месту у предходном значењу. Тада, по сили закона, престаје клаузула из уговора о раду о називу радног места.

За случај да се у правилнику о организацији и систематизацији не препознају послови из уговора о раду које је запослени обављао до ступања на снагу овог општег акта, тада је створена материјална претпоставка за његов премештај који се по законској наредби врши у периоду од 01.01.2019. године решењем.<sup>9</sup> Међутим, до тога датума биће у примени одредба члана 171 став 1 тачка 1 и члана 172 и 172а Закона о раду, које прописују по правилу анекс уговора о раду као меродаван правни посао којим се врши измена уговорених услова рада премештајем на друго радно место због потребе процеса и организације рада<sup>10</sup>.

Када постоји несклад између садржаја описа послова из правилника и уговора о раду у погледу радног места, тада се не ради само измени назива радног места већ о новом радном месту. То ће бити, на пример, случај када се према опису посла у Правилнику, на једном радном месту обављају послови који одговарају типичним описима послова два или више радних места из акта Владе, и када важи правило да се у Правилник уноси назив оног радног места из акта Владе чији се послови обављају претежним делом радног времена - аргуменат из одредбе члана 30 став 3 Закона. У овој ситуацији су једно, или оба раније постојећа радна места престала да постоје. Проблем се не може за овај период решити решењем пошто се тада не ради само о одређивању назива радног места, већ о потреби да се запосленом одреди радно место из чијег ће садржаја обављати послове. Пошто се решењем о промени назива радног места не врши премештај по законској наредби, активира се правило измене уговорених услова променом радног места. Решење о промени назива радног места нема тај правни капацитет због два *ex lege* ограничења и то:

- одређен је за овај период предмет његове одлуке: промена назива радног места;
- и прописано је да се њиме не врши премештање.

---

<sup>9</sup> Према одредби члана 42. Закона: О привременом и трајном премештају запосленог доноси се решење о премештају којим се одређује радно место и послови на које се запослени премешта, односно место рада и које по сили закона замењује одговарајуће одредбе уговора о раду. Ова норма ће бити у примени од 01. јануара 2019. године - аргуменат из одредбе члана 163. Закона.

<sup>10</sup> Видети одредбу члана 171-172а Закона о раду "Службени гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 (Одлука Уставног суда), 113/2017). У тексту: ЗОР.

### 3. Премештај у јавним службама

Садржајем одредби члана 38-42 Закона уређен је институт премештаја код истог послодавца у овим радним срединама у току трајања радног односа. На тај начин је у јавним службама на основу правила *lex specialis derogat legi generali* искључена примена одредби члана 171 став 1 тачка 1 и став 2, 172 и 172а ЗОР на ту тему од 01.01.2019. године.

У теорији се заступа схватање да примена овог института треба да покрије интерес послодавца и запосленог<sup>11</sup>. То се постиже на тај начин што послодавац штити свој интерес премештајем запосленог на друго радно место где постоји потреба за његовим радом, уз истовремено задржавање његових знања радних способности и вештина, док је запослени „очувао“ радни однос.

Законски разлог овог института је поштовање насталих, и по квалитету меродавних промена у погледу одређених чињеница временских насталих после засновања радног односа. Премештај зато није последица повећања несигурности запосленог, већ представља резултат стварне и нужне потребе да се усагласи нормативно са стварним – оно што треба да буде са оним што стварно постоји у односу на радно место на које је запослени био предходно распоређен. Употребљен је појам распоређивање, јер се у време засновања радног односа запослени не премешта у значењу померања са радног места где ради на друго радно место. Супротно, у то време он на основу уговора о раду код послодавца са којим је засновао радни однос уговара радно место на коме ће да ради<sup>12</sup>. Употребљена је ова норма ЗОР јер на њену примену бланкетном техником упућује правило из почетног фрагмента одредбе члана 36 став 2 Закона.<sup>13</sup> Супротно, премештај је по свом правом значењу померање запосленог са ранијег на ново радно место под *ex lege* прописаним условима.

Потреба послодавца је разлог за трајни, односно привремени премештај што истовремено указује на њено трајање.<sup>14</sup>

---

11 Види Предраг Јовановић, Радно право, седмо измењено и допуњено издање, Нови Сад 2015, стр.210.

12 На то упућује одредба члана 36 став 2 Закона у вези члана 33 став 1 тачка 4 ЗОР која прописује: Уговор о раду садржи елементе прописане законом којим се уређује област рада, с тим што се као назив посла у уговору о раду наводи назив радног места из Правилника.

13 То правило гласи: Уговор о раду садржи елементе прописане законом којим се уређује област рада.

14 На то подсећа одредба става 1 члана 38. Закона која прописује: Запослени на

Премештају не може бити изложен запослени у радном односу на одређено време што је последица временски ороченог трајања те врсте радног односа и његове повезаности за трајањем привремене потребе посла.

### **3.1. Трајни премештај**

То је наслов одредбе члана 39. Закона. Трајан значи особину онога што се не мења. Синоними ове речи су дуготрајност, сталност, устаљеност<sup>15</sup>. Овај атрибут је неодговарајући уз ову врсту премештаја, јер се ради о премештају који је такође временски ограничен пошто његово дејство престаје наступањем потребе за премештајем. Неизвесно је само време његовог трајања. У реалитету то и не мора бити дуготрајни премештај. Одговарајући појам би зато био: премештај на неодређено време.

Претпоставку диспозиције за трајни премештај дефинишу *ex lege* прописани разлози који се налазе у односу индиферентности. Сваки од њих је самодовољан да послужи назначеној намени.

Одредба става 1 члана 39 Закона разлоге за премештај одређује комбинацијом индивидуално одређених разлога и генералне клаузуле. У прву категорију разлога се сврставају: организација рада и рационализација послова. Организација рада користи се у значењу делатности у односу на коју се врши уређивање, усклађивање и успостављање односа у одређеном процесу рада, ради ефикасног остваривања постављеног циља. Она се односи на промену постојећег стања организације посла у ново стање.<sup>16</sup> Рационализација је скуп организационих и техничких мера за снижавање трошкова производње уз повећање квалитета производа односно побољшање и унапређење организације рада на основу најцелисходнијих метода и начина рада. Последица тога је и смањење делокруга послова одговарајућег радног места односно редукација радних места па тиме и потребе за запосленим

---

неодређено време може, због потребе рада, да буде трајно или привремено премештен на друго одговарајуће радно место код послодавца у складу са законом, односно општим актом.

15 У том смислу Миодраг С. Лалецић у књизи “Синоними и сродне речи српскохрватског језика (Лексикографски завод – Свезнање Београд стр.795 ) наводи: „Трајан значи особину онога што се одупире спољашњим утицајима и унутрашњем дејству и остаје,,)

16 У теорији се у тој намени користи и израз: “реорганизација процеса рада у циљу ефикаснијег коришћења средстава и опреме за рад смањења трошкова,, (Бранко Лубарда, Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу Београд, 2012, стр. 561).



за извршавање послова из њиховог садржаја. Ови разлози се исказују у садржају Правилника у смислу члана 30. Закона. То може бити:

- укидање одређених послова или организационих целина када је у суштини резултат исти, пошто више нема послова на којима је запослени био распоређен. Тада се ради о квалитативној промени;
- смањење броја извршилаца на одређеним пословима-квантитативна промена. Тада послови нису укинута, али је смањена потреба за одређеним извршиоца који су до тада радили на овим пословима (квантитативна промена).

Са становишта разлога за премештај, фиктивну потребу право не признаје, јер је последица злоупотребе права послодавца. Неважна је промена назива радног места када је садржај послова остао неизмењен, односно организационог облика где ће се обављати послови из описа радног места. То је на пример случај када је новелама Правилника укинута радно место у одређеном организационом делу послодавца, а уведено исто то радно место у другом организационом делу. У оба случаја промена нема објективно структурисану заснованост.

Привремена потреба није основ за трајни премештај. Тако, на пример, околност да је привремено престала потреба за радом запосленог на одређеном радном месту није разлог за премештај на неодређено време јер његови послови нису укинута.<sup>17</sup> Потреба посла када се ради о премештају на неодређено време мора бити временски неодређеног трајања, јер је такав и премештај запосленог.

Потреба се мери и према чињеници да ли запослени има стварну могућност да обавља рад на тим пословима.

---

<sup>17</sup> О томе и ова судска одлука: "По оцени Врховног касационог суда правилно нижестепени судови закључују да ови разлози не стоје, јер, иако је тачно да мерење није вршено од 07.05.2012. године, није реч о престанку потребе за вршењем тих послова, већ о привременој немогућности да се врше због тога што су ваге за мерење однете ради баждарења. Како су ваге враћене 14.09.2012. године, а послови мерења су се поново обављали од 17.09.2012. године, то није престала потреба за радом тужиоца на овим пословима, посебно имајући у виду да је понуда сачињена 06.09.2012. године, а достављена тужиоцу 20.09.2012. године, дакле, када је већ поново вршено мерење, док је спорно решење донето 27.09.2012. године, када је било извесно да садржина понуде не одговара стварном стању код туженог у погледу вршења послова мерења. Имајући у виду да понуда туженог у погледу разлога за премештај тужиоца није била сагласна са чланом 171. став 1. тачка 1. Закона о раду, тужилац је оправдано одбио закључивање анекса уговора о раду, због чега је спорно решење незаконито." (Пресуда Врховног касационог суда Рев2 1237/2016 од 14.06.2017. године објављена на сајту тога суда)

У намени индивидуализације потребе ова норма користи и генералну клаузулу: “други оправдани разлози који произлазе из организације посла или потребе процеса рада јавне службе” – аргуменат из одредбе става 1 члана 39. Закона.

Ово решење је прецизније у односу на решење из одредбе члана 14. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе која користи исказ: “други оправдани разлози,<sup>18</sup>. Прецизније, јер прописује да то могу бити само они разлози који произилазе из организације посла или потребе процеса рада јавне службе.

Исказ: „други оправдани разлози који произлазе из организације посла или потребе процеса рада јавне службе“ је општи појам који се индивидуализује у сваком конкретном случају.<sup>19</sup> Он мора бити објективно заснован са становишта чињеничног основа који одређује организација посла или потреба процеса рада јавне службе. Нужно је да се са становишта организације посла и потребе јавне службе он сматра разумно прихватљивим. О томе ће увек бити реч када чињенице које образују претпоставку диспозиције оправдавају право послодавца премештај запосленог. Када ће то бити у реалитету фактичко је питање. То може бити, на пример, и разлог који се односи на поремећене односе између запослених који с обзиром на свој садржај и интензитет захтева да се премештајем отклоне узроци таквог стања и боље искористи кадровски потенцијал. Тај разлог може бити на пример поремећај процеса рада који онмогућавања нормално функционисање процеса рада. О томе води рачуна и и судска пракса узимајући у обзир понашање запосленог које је образовало његов узрок.<sup>20</sup>

---

18 Према одредби члана 114. Закона о запосленима у аутономним покрајинама (Службеник може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место, ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози.

19 Према одредби члана 39. Закона Запослени може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место, ако то налажу организација рада, рационализација послова или други оправдани разлози који произлазе из организације посла или потребе процеса рада јавне службе.

Послодавац може пре трајног премештаја да спроведе претходну проверу стручне оспособљености, знања и вештина запосленог, односно компетенција на начин прописан општим актом.

20 У овој судској одлуци се у том смислу наводи: “За случај да се понашањем проузрокује и ствара поремећај у процесу рада, она тиме активира потребу да се премести на друге послове у циљу омогућавања нормалног функционисања процеса рада под условом да такви поремећаји постоје и да је узрок њиховог поремећаја управо понашање тужиље у процесу рада,, (Решење Апелационог суда у Београду Гж.1.801/2011 од 04.04.2013. године.

Ови други разлози могу буду прописани и општим актом у значењу из одредбе члана 8 став 2. ЗОР, али и не морају, јер на то не упућује слово закона.

То су у суштини разлози због којих се може остварити премештај и у општем радноправном режиму.<sup>21</sup> То потврђује и садржај одредба члана 171 став 1 тачка 1 која гласи: Послодавац може запосленом да понуди измену уговорених услова рада (у даљем тексту: анекс уговора): ради премештаја на други одговарајући посао, због потреба процеса и организације рада<sup>22</sup> Међутим, у односу на садржај ове норме, ЗОР решење из одредбе члана 39 став 1. Закона је конкретније у погледу садржаја материјалне претпоставке која оправдава ову врсту премештаја. Конкретније, јер користи и индивидуални појам (рационализација) и комбинује општи и посебан начин одређивања разлога за премештај.

### ***3.2. Привремени премештај***

Запослени може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место.<sup>23</sup> Словом закона прописани су алтернативни разлози за ту намену. То су:

- замена одсутног запосленог;
- повећани обим посла. Заједничка одлика ових разлога је орочено време њиховог трајања каквог је карактера је и премештај запосленог. То је потпуније решење у односу на оно садржано у одредби члана 172а став 1 и 2.ЗОР, јер наводи као разлог замену одсутног запосленог.

Решење из става 1 члана 172а ЗОР у погледу:времена трајања ове врсте премештаја је присутно је у одредби става 2 члана 40. Закона (45 радних дана у периоду од 12. месеци)

То такође мора бити премештај на одговарајуће радно место

Запослени, који се нашао у овој ситуацији, задржава сва права на свом радном месту ако су за њега повољнија, осим ако овим законом није другачије одређено. Прописано је и његово право схваћено као

21 На томе се указује и у Образложењу Предлога Закона о запосленима у јавним службама: “Трајни премештај подразумева да запослени може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место, ако то налажу организација рада, рационализација послова или други оправдани разлози који произилазе из потреба рада јавне службе (чл. 39.) односно из истих разлога због којих је то и сада могуће у складу са општим прописима о раду”.

22 Видети одредбу члана 171 став 1. тачка 1 Закона о раду (“Службени гласник РС”, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 (Одлука Уставног суда), 113/2017). У тексту:ЗОР.

23 Видети одредбу члана 40. Закона.

правна моћ да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја. Слово закона користи појам право са становишта његовог односа према обавези послодавца да запосленог по истеку словом закона одређеног рока врати на раније радно место. Међутим, послодавац и да хоће не може супротно да поступи. Не може ни запослени који се нашао у овој ситуацији, јер је протеком назначеног времена престао основ рада на радном месту на које је он био привремено премештен и активирана клаузула уговора о раду о његовом премештају на неодређено време. Подразумева се да то радно место није укинато, а ако се о томе ради, активира се примарно претпоставка за трајни премештај. Када су остварени разлози за привремени премештај тада запослени не може без разумно прихватљивог разлога одбити премештај. За случај да он поступи супротно, то представља непоштовање дисциплине усмислу члана 143 став 1 тачка 9. Закона према којој послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који својом кривицом учини тежу повреду обавеза из радног односа, односно повреду радне дисциплине и то ако: одбија да пређе на радно место на које је премештен или неоправдано одбија да обавља послове тог радног места у случајевима када није потребна сагласност запосленог.<sup>24</sup> Иста последица може да наступи и када запослени одбије да пређе на радно место на које је трајно премештен.

#### **4. Извршење налога**

Од премештаја, слово закона разликује извршење налога руководиоца када запослени остварује своју дужност извршавајући послове свога радног места, осим у случају додатног оптерећења.

Норме на ту тему налазе су у корпусу норми Закона чији је наслов: "Обавезе запослених у јавној служби", Извршилац је запослени, односно лице ангажовано по основу уговора ван радног односа. Употреба исказа: запослени, односно лице ангажовано по основу уговора ван радног односа у јавној служби у почетном фрагменту става 1 члана 23, Закона може да наведе на замку да је индиферентна разлика између радноправног статуса ових извршилаца налога што је правно погрешно. Погрешно, јер налог у односу на запосленог може да се односи искључиво

<sup>24</sup> „Међутим, тужилац одбијањем да ради на пословима на које је премештен (привремено-подвукао БЖ) решењем послодавца сходно Закону о раду није поштовао радну дисциплину, послодавац је у тој ситуацији запосленом отказао уговор о раду јер је неоправдано одбио да обавља послове и извршава налоге послодавца у складу са законом „(Из решења Врховног касационог суда Рев 2 636/2017 од 11.05.2017 године које је објављено у Билтену Врховног касационог суда број 1/18 стр 126/7, а његова сентенца утврђена на седници Грађанског одељења од 24.04.2018 године).

на радно место односно послове из правилника о организацији и систематизацији што је по правилу искључено у односу на извршиоца налога који рад обавља ван радног односа, осим када је реч о уговору о допунском раду. Запосленом не може бити дат налог који се односи на вршење привремених и повремених послова - ако послови трају надуже 120 дана, односно или када се ради о обављању послова који су ван делатности послодавца(уговор о делу)<sup>25</sup>.

Налог даје руководиоца на основу овлашћења које произилази из прописа, правила струке или описа посла.

Извршилац налога ако сматра да је налог супротан прописима или правилима струке, дужан је да о томе обавести руководиоца. У том случају, руководиоца му доставља налог у писаном облику с образложењем када је извршилац дужан да изврши налог и писмено обавести директора односно орган којем директор одговара за свој рад, ако је директор издао писмени налог.<sup>26</sup> Слово закона не прописује у овом случају екстерну заштиту, али прописује:

- његову дужност да одбије извршење усменог или писменог налога ако би извршењем налога учинио кажњиво дело и да о томе писмено обавести директора, односно орган којем директор одговара за свој рад, ако је директор издао усмени или писмени налог;
- могућност да одбије извршење налога руководиоца истичући приговор савести у складу са законом којим се уређује рад јавне службе. Тада он одбија учешће у вршењу послова која његова савест не одобрава. Такође, запослени у овом случају нијен лишен права на судску заштиту коју он остварује тужбом против решења којим му је изречена радноправна санкција због његовог одбијања налога<sup>27</sup> Он има право и на заштиту од злостављања на раду што укључује и одбијање рада под

---

25 Видети одредбе члана 197-202. ЗОР.

26 Видети одредбу члана 23. Закона.

27 Видети одредбу члана 18 Закона која прописује: Запослени има право приговора на решење којим послодавац одлучује о његовим правима и обавезама из радног односа, ако је законом којим се уређује рад јавне службе утврђен двостепени поступак у остваривању права запослених.

Запослени има право на судску заштиту својих права из радног односа у роковима и на начин утврђеним законом којим се уређује област рада, односно другим законом којим се уређују његова права и обавезе.

Послодавац је дужан да одлучи о праву запосленог из радног односа, у року од 15 дана од дана подношења захтева, ако се право запосленог остварује на основу његовог захтева, осим ако законом није одређен другачији рок.

условима из одредбе члана 1, 26, 29-33 Закона о спречавању злостављања на раду.<sup>28</sup>

#### 4.1. Додатно оптерећење

Словом закона прописана је могућност послодавца да запосленог писаним налогом премести и на послове радног места на које он није распоређен. Налог може да се односи и на послове који нису у садржају описа посла уговореног радног места. На то подсећа одредба члана 25 Закона чији почетни фрагмент гласи: Запослени је дужан да у складу са општим актом у оквиру редовног радног времена ради и послове који нису у опису његовог радног места. Материјалне претпоставке за то су:

- да запослени за обављање послова тога радног места испуњава услове јер у противном запослени може да одбије рад по писаном налогу-ако се ради о пословима који не одговарају врсти и степену стручне спреме који се захтевају за послове које запослени обавља на свом радном месту;
- да се ради о привременом повећању обима послова, замени привремено одсутног запосленог или случају да на том радном месту није запослено ниједно лице.

У присуству ових, по карактеру материјалних претпоставки, које кумулативно морају бити остварене, ради се о додатном оптерећењу што је и наслов одредбе члана 25. Закона. У тој ситуацији, давање налога не мења дужност запосленог да истовремено обавља и послове радног места из уговора о раду односно решења о премештају.

Ово додатно оптерећење на раду је временски орочено на време одређено писменим налогом непосредног руководиоца који садржи и врсту послова и време његовог трајања које не може бити дуже 30 радних дана у периоду од дванаест месеци.

У односу на послове где су прописани нормативи, вреди законска претпоставка да је рад обављен преко пуног радног времена.<sup>29</sup> *Lege ferenda* овде се основано може приговорити да се на тај начин уводи неоправдана разлика у односу на послове за које нису утврђени нормативи. Наиме, применом разлога супротности у тумачењу одредбе става 4 члана 25. Закона рад на придодатим пословима за које нису утврђени нормативи неће бити вреднован и ако представља додатно оптерећење на раду. То је погрешно, јер су послови из садржаја радног

---

28 Видети одредбе члана одредбе члана 1, 26, 29-33 Закона о спречавању злостављања на раду, "Службени гласник РС", бр. 36/2010.

29 Видети одредбу члана 23 став 3 и 4. Закона.

места прописани за рад у пуном радном времену. Да је то тако потврђује законско одређење рада на пословима који нису у опису радног места запосленог као додатно оптерећење на раду. То што је послодавац због природе послова искључио њихово нормирање није разумно оправдани разлог да се додатно оптерећење на раду не вреднује. Разлог да се и придодати послови завршавају у редовном радном времену искључује увећање по основу прековременог рада, али не оправдава невредновање додатног оптерећења

У овом случају, поред послова из описа за радно место на које распоређен запослени у оквиру редовног радног времена мора да обавља и додатке послове изван њиховог садржаја. Претпоставља се да је опис послова радног места на коме запослени ради предвиђен да попуни пуно радно време.

#### **4.2. Одговарајуће радно место**

Премештај се независно од његове врсте врши на одговарајуће радно место. То значи да се запослени може преместити само на радно место које је одговарајуће с обзиром на врсту и степен стручне спреме, односно ниво образовања које одговара условима предвиђеним за радно место са кога се премешта који су прописани у Правилнику и за које запослени испуњава све услове прописане његовим садржајем. У том значењу је одредба члана 38 став 2 Закона.<sup>30</sup> Појам врста и степен стручне спреме, односно ниво образовања се користи у значењу школске спреме одређене струке стечене у акредитованим образовно васпитним установама<sup>31</sup>. У односу на институт премештаја Закон је индиферентан за лично напредовање запосленог за које послодавац нема интерес што важи и у односу на премештај независно од радне средине у којој се остварује<sup>32</sup>. То је у складу са правилом из одредбе члана 15 Закона која захтева да право на стручно усавршавање буде у складу са потребама јавне службе и да се оствари на начин којим се уређује њен рад.

---

30 Према њеном садржају: Одговарајуће радно место јесте оно чији се послови раде у истом степену и врсти стручне спреме, односно образовања као и послови које је запослени обављао пре премештаја из става 1. овог члана и за које запослени испуњава све услове прописане Правилником.

31 У том значењу овај појам дефинише проф. др Бранко Лубарда, Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу Београд, 2012, стр.293.

32 *Mutatis mutandis* то важи и у односу на премештај државних службеника, службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, односно на премештај запослених за које важи општи радноправни режим.

У садржају става 7 члана 30. Закона инструктивна дефиниција појмова: стручна спрема односно образовање. Та норма гласи: Стручна спрема, односно образовање у Правилнику се одређује навођењем врсте и нивоа, односно степена образовања потребног за обављање послова одређеног радног места, при чему на истом радном месту, ако природа посла то дозвољава, може бити одређено највише два узастопна нивоа, односно степена образовања. Нагласак је у овој норми на врсти и нивоу, односно степену образовања потребном за обављање послова из описа одређеног радног места, уз могућност да на истом радном месту, ако природа посла то дозвољава, може бити одређено највише два узастопна нивоа, односно степена образовања. У образложењу Нацрта закона се наводи да је на тај начин остварена заштита запослених.<sup>33</sup>

Премештај на послове где се захтева нижи степен стручне спреме је неодговарајући премештај. Премештај на послове где се захтева у алтернативи и нижи степен стручне спреме није премештај на одговарајуће послове, под условом да је запослени радио на радном месту са кога се премешта где је био услов искључиво виши ниво образовања односно виши степен школске спреме.

У Правилнику се мора навести врста и степен стручне спреме. Услови у овом општем акту за одређено радно место морају бити у складу са Уредбом о каталогу радних места, одредба става 2 3 и 4 члана 30 Закона. У том смислу и упућивање на акт Владе који садржи типична радна места уз наредбу да њихов опис из правилника мора одговарати њиховом садржају и у складу са складу са организацијом рада код послодавца. У његовом садржају одређена је за радна места: стручна спрема/образовање и додатна знања/испити потребни за њихово обављање. У образложењу Нацрта Закона, норма о одговарајућим пословима независно од врсте премештаја означава се са становишта њеног циља заштитном.<sup>34</sup> Одсуство врсте или степена стручне спреме у правилнику као услова за одређено радно место чини такво утврђење

<sup>33</sup> Према Образложењу Нацрта Закона о запосленима у јавним службама: „Заштита запослених остварена је кроз обавезу да због потреба рада запослени може да буде премештен само на одговарајуће радно место, односно радно место чије се послови раде у истом степену и врсти стручне спреме, односно образовања као и послови које запослени обавља пре премештаја и за које запослени испуњава све услове прописане Правилником (чл. 38).“

<sup>34</sup> У том смислу се у Нацрту Закона наводи: „Заштита запослених остварена је кроз обавезу да због потреба рада запослени може да буде премештен само на одговарајуће радно место, односно радно место чије се послови раде у истом степену и врсти стручне спреме, односно образовања као и послови које запослени обавља пре премештаја и за које запослени испуњава све услове прописане Правилником (чл. 38)“



незаконитим. Није довољно навести само степен стручне спреме, јер то није у сагласности са одредбом члана 24. став 2. Закона о раду.<sup>35</sup>

У складу са Уредбом то још није довољно за одговор да ли се ради о одговарајућем радном месту. Потребно је да запослени испуњава и друге услове прописане за то радно место. Морају се задовољити и остали услови прописани као потребни да би се обављали послови радног места утврђени у Правилнику. Ти услови су различито дефинисани зависно од врсте радног места. На њих упућује садржај Уредбе где се у односу на одређено радно место поред стручне спреме, односно нивоа образовања захтевају додатна знања испити радно искуство као услов за обављање послова одређеног радног места.<sup>36</sup>

Под искуством се подразумева искуство које је запослени стекао радом у прописаном времену на радном месту где се захтева одговарајући степен и врсти стручне спреме која се захтева за обављање послова одређеног радног места.

Појам додатна знања је различито одређен зависно од врсте допунског знања које се захтева као потребно за одређено радно место. У сваком случају оно по свом садржају мора бити такво да по природи ствари је потребно да би се послови одређеног радног места обавили стручно и квалитетно У Каталогу се примера ради наводе примера ради: знање за рад на рачунару, положи стручни испит, знање страног језика<sup>37</sup>.

35 Одлука Уставног суда Србије, У. бр. 718/12 од 3. 4. 2014 објављена у Прописи.нет.

36 Уредбе о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору (Службени гласник РС”, бр. 81/2017, 6/2018).

37 О томе и ова и за ову тему актуелна судска одлука: Код туженог је дошло до промене у организацији рада јер је уведена нова организација рада тако да се послови процене штете на возилима више не обављају у експозитурама због чега тужилац те послове више не може да обавља (чињенично утврђење из ожалбене пресуде). Међутим, у правној ситуацији када тужилац нема знање на рачунару тада он нема посебна знања потребна за обављање послова на које је премештен због чега послови из анекса 3 уговора о раду број 120051 од 16.6.2004. године који је закључен 30.3.2009. године нису одговарајући послови за тужиоца. То нису исти услови као они у погледу потребних знања а који су именовани у уговору о раду. Слово закона употребљава исказ одговарајући посао. То подразумева да запослени који се премешта на одређени посао с обзиром на врсту и степен своје стручне спреме и остале радне способности може те послове обављати и вреднујући све то према одговарајућим условима на ту тему из уговора о раду. То се мери према условима назначеним у систематизацији, па када запослени нема потребна знања на рачунару, тада он не испуњава услове за обављање послова на који се премешта. Нема, јер то нису услови из уговора о раду где није навео знање на рачунару. Ради тога ожалбена пресуда се заснива на погрешној примени материјалног права. Правилно закључује ожалбена пресуда да је знање на рачунару елеменат образовања и оспособљавања запосленог у процесу рада, али ако запослени нема та знања и вештине не може се преместити на одређени посао. Пресуда Апелационог суда у Београду Гж1

### **4.3. Начин остваривања премештаја**

Анекс уговора о раду и процедуру измене уговорених услова рада замењује код премештаја у јавној служби од 01.01.2019. године решење о премештају, независно од тога да ли је реч о привременом или трајном премештају. На то подсећа одредба члана 42 Закона која прописује: О привременом и трајном премештају запосленог доноси се решење о премештају којим се одређује радно место и послови на које се запослени премешта, односно место рада и које по сили закона замењује одговарајуће одредбе уговора о раду.

У слову ове норме одређен је и садржај појединачног правног акта донетог на ову тему. То је решење о премештају чији су садржај радно место и послови на које се запослени премешта, односно место рада. То важи независно од тога што је према одредби члана 36. Закона задржан уговор о раду као правна форма у којој се исказује основ заснивања радног односа.

Одредбе Закона не прописују као део садржаја образложења решења разлоге који оправдавају његово доношење. Међутим, његов нужни елемент су разлози због којих се врши измена уговорених услова рада. Није довољно да послодавац наведе да се премештај врши на одговарајуће послове због потребе организације и рационализације, већ је нужно конкретизовати разлоге због којих се то чини. То су чињенице које чине садржај претпоставке диспозиције за одговарајући премештај. Нормативни основ за то је одредба члана 193.ЗОР која прописује: Запосленом се у писменом облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку, осим у случају из члана 172. овог закона. На примену ове норме упућује одредба члана 5 став 1. Закона – примењује се закон којим се уређује област рада. Овде постоји у нормама Закона правна празнина, па зато постоји основ за примену ове норме ЗОР.

Образложење овог појединачног акта мора да садржи конкретизацију разлога што подразумева навођење случаја који с обзиром на свој садржај има капацитет промењених околности због којих је послодавац стварно приморан да промени радно место на којме ће запослени про *future* радити. То је дужност надлежног органа послодавца. О томе се у истоврсној ситуацији када се ради о премештају државних службеника изјашњава и ова судска одлука: „Према наведеној одредби у образложењу

---

бр. 4621/10 од 14. априла 2010. године) - Билтен Апелационог суда у Београду, број 1/2010, Интермех, Београд, Аутор сентенце: Боривоје Живковић, судија Апелационог суда у Београду).

другостепеног органа морају се оценити сви наводи жалбе. У оспореном решењу морају се навести стварни разлози премештаја тужиоца - потребе службе или изрицање санкција због дисциплинских престапа. Одредбом члана 92. у вези са чланом 90. став 1. Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС" бр. 79/05...104/2009) прописано је да се трајни премештај државног службеника због потребе рада, а на друго одговарајуће радно место у државном органу може извршити ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози. Из наведених законских одредби произилази да трајни премештај државног службеника мора бити образложен, а то значи да се мора конкретизовати оно што представља стварни разлог премештаја.<sup>38</sup> Томе у прилог и то што запослени који се је нашао у овој ситуацији мора знати због чега је изложен промени радног места, односно места рада.

Оно што послодавац у овој радној средини није дужан да учини, то је да запосленог пре премештаја обавести о разлозима због којих врши измену услова рада са становишта радног места и описа послова које ће запослени обављати *Lex specialis derogat legi generali*. Овде би опонент могао да приговори да није било разумно оправданог разлога стављати у неједнак положај запослене у овим радним срединама у односу на запослене у општем радноправном режиму са становишта обавештења о разлозима због којих се премештај чини. То је погрешно, јер се садржајем образложења решења о премештају то чини, па је разлика само о методу на који се то чини.

Овде би опонент могао да приговори, али погрешно да и сада важи процедура прописана одредбом члана 171. ЗОР јер се мења клаузула уговора о раду која се односи на радно место и опис послова. Погрешно, јер нема упућујуће норме на тему процедуре премештаја на пропис из области рада, а запосленом се не доставља понуда анекса уговора о раду коју прати обавештење о разлозима премештаја већ се он остварује једнострано појединачним правним актом послодавца у виду решења о премештају

#### ***4.4. Привремени премештај код другог послодавца***

Од премештаја слова закона разликује привремени премештај код другог послодавца. То је *ex lege* прописана могућност да се запослени

---

38 Из пресуде Управног суда Србије 3 У-2201/11 од 7. септембра 2011. године) - Билтен Републичког јавног правобранилаштва, број 1/2012, Интермех, Београд, Сентенцу приредила: Марјана Станковић, саветник у Републичком јавном правобранилаштву.

који је у радном односу на неодређено време код једног послодавца привремено премести на рад код другог послодавца. Запослени за време овог привременог премештаја одговара за рад послодавцу код кога је премештен - аргуменат из одредбе става 4 члана 44. Закона. Њему за тај период мирују права код матичног послодавца код кога постоји радни однос, али без садржаја. Последица тога је и правило из одредбе члана 43 став 5 Закона којим се прописује право запосленог, схваћено као његова правна моћ да се после истека времена трајања овог премештаја врати на радно место на којем је радио пре премештаја. Услови за овај премештај су:

- да се премештај врши у оквиру делатности исте јавне службе;
- да се то чини ради обављања послова који одговарају пословима који су у опису његовог радног места;
- да постоји потреба извршења одређеног посла. или повећани обима посла код другог послодавца, односно привремени престанак потребе за радом запосленог, и да рад у јавној служби из које се премешта може да се несметано организује без додатног запошљавања;
- да је премештај временски орочен, на одређено време док трају разлози за премештај, а најдуже три месеца у току календарске године без сагласности запосленог. У овом случају основ за премештај је писмени споразум који закључују директори и којим се уређује и начин обезбеђивања средстава за плату, накнаду плате због привремене спречености за рад и накнаду других трошкова који се везују за рад запосленог. На основу овог споразума, послодавац код кога се запослени премешта доноси решење којим се одређују послови које запослени обавља код њега, место рада и време трајања премештаја.<sup>39</sup>

Запослени остварује за време овог премештаја сва права из радног односа (право на плату на свом радном месту, накнаду плате, годишњи одмор и др.) код послодавца упућеника. Он је њему одоворан за свој рад.<sup>40</sup>

Запослени може бити привремено премештен на рад код другог послодавца у друго место рада у складу са одредбом члана 41 Закона. Поштујући ову правну норму, премештај у друго место рада може се извршити и то:

- без сагласности запосленог само ако је место рада на које се запослени премешта удаљено мање од 50 км од места на којем

---

<sup>39</sup> Видети одредбу члана 44. Закона.

<sup>40</sup> Видети одредбу члана 43 Закона.

је запослени радио пре премештаја, а уз његову сагласност без овог ограничења.<sup>41</sup>

Време трајања премештаја код другог послодавца ради обављања послова који одговарају пословима који су у опису радног места запосленог може бити и временски дуже од три месеца уз сагласност запосленог и из других разлога.

### **Литература и извори**

Предраг Јовановић, Радно право, седмо измењено и допуњено издање Нови Сад, 2015.

Бранко Лубарда, Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Београд, 2012.

---

41 Видети одредбу члана 41. Закона.