



# TEORIJSKI I ZAKONSKI KONCEPT DOPUNSKOG RADA U SRBIJI

## THEORETICAL AND LEGAL CONCEPT OF A SUPPLEMENTARY WORK IN SERBIA

**Draško Bosanac**

Poslovni i pravni fakultet „MB“ univerziteta u Beogradu, Beograd, Srbija

©MESTE

JEL kategorija rada: K22, K31

### **Apstrakt**

*Dopunski rad postoji u našoj teoriji i zakonskim rešenjima duže vreme. U radu se bavimo preispitivanjem stavova o pravnoj prirodi dopunskog rada, koji može biti u formi radnog odnosa ili rada van radnog odnosa, zavisno od opredeljenja zakonodavca. Naše pozitivnopravno rešenje ga uređuje u formi rada van radnog odnosa. Metodološki pristup temi određuje njenu strukturu i sadržaj, gde se, u prvom delu, bavimo pojmom dopunskog rada, njegovim teorijskim i ranijim zakonskim konceptima, a u drugom, pozitivnopravnim rešenjem, da bismo u zaključku ocenili njegovu primenu u praksi i mogući praktični značaj u budućnosti. Institut dopunskog rada treba, tek, doživeti pravu afirmaciju. Važna je uloga dopunskog rada, kao i drugih oblika rada van radnog odnosa, u vraćanju u legalne tokove mnogih nelegalnih oblika rada, a naročito "rada na crno". Opredeljivanje za analizu o pravnoj prirodi predmeta izučavanja ovog rada, koja omogućuje optimalno praktično korišćenje i značaj na tržištu rada, je određeno i dosadašnjim iskustvima i spoznajama o značaju ovog instituta u našoj zemlji, koja, nažalost, nisu zasnovana na jasnim, egzaktnim, podacima i pokazateljima, jer o tome ne postoje relevantna istraživanja, već su zasnovana na osnovanim, ali oborivim, pretpostavkama („praesumptio iuris tantum“). U funkciji tog cilja logičan je niz pitanja o ovom institutu i njegovom uticaju na zapošljavanje, u kontekstu, dovoljnog ili nedovoljnog korišćenje od poslodavaca i potencijalnih izvršilaca rada u ovom obliku. Za autora je nesporan značaj svakog, zakonom uređenog, oblika angažovanja rada, čak i uslovima teorijske i zakonske nedorečenosti i nesavršenosti.*

**Ključne reči:** dopunski rad, rad van radnog odnosa, zakon, Srbija

### **Abstract**

*A supplementary work has existed in theory and legal solutions for a long time. This paper deals with the review of attitudes about the legal nature of the bywork, which can be in the form of employment or work without employment, depending on the determination of the legislator. Serbia's positive legal solution regulates it as a work outside the employment relationship. The methodological approach to the topic determines its structure and content, where, in the first part, we deal with the concept of additional work, its theoretical and earlier legal concepts, and in the second, positive legal solution, to conclude*

Adresa autora:

**Draško Bosanac**

[bosanacdrasko@yahoo.com](mailto:bosanacdrasko@yahoo.com)



*its application in practice and possible practical significance in the future. The institute of additional work has yet to experience real affirmation. The role of additional work, as well as other forms of work outside the employment relationship, is important in returning to the legal flows of many illegal forms of work, especially "undeclared work". The commitment to analyze the legal nature of the subject of this paper, which allows optimal practical use and importance in the labor market, is determined by previous experiences and knowledge about the importance of this institute in our country, which, unfortunately, are not based on clear, exact, data and indicators, because there is no relevant research on this, but they are based on well-founded, but rebuttable, assumptions ("praesumptio iuris tantum"). In the function of that goal, it is logical to ask questions about this institute and its impact on employment, in the context of sufficient or insufficient use by employers and potential executors of work in this form. For the author, the importance of each, regulated by law, a form of work engagement is indisputable, even in the conditions of theoretical and legal vagueness and imperfection.*

**Keywords:** additional work, work outside employment, law, Serbia

## 1 UVOD

Dopunski rad je radnopravni institut koji je u pravnoj teoriji, ali i u rešenjima zakonodavca, u nas, doživljavao suštinske funkcionalne promene i različite kvalifikacije, u cilju nalaženja odgovarajućeg mesta među pravnim osnovima angažovanja rada. Jedan od razloga ovog burnog konceptijskog lutanja nalazi se i u izraženoj crti fleksibilnosti ovog instituta, mada je i ona teorijski bila sporna, na što ćemo se osvrnuti u daljem tekstu ovog rada u kontekstu doktrinarnih neslaganja o njegovoj pravnoj prirodi. Logičan niz pitanja o ovom institutu, dalje, odnosi se na njegov praktičan značaj za zapošljavanje i na njegovo korišćenje od poslodavaca i potencijalnih izvršilaca rada u ovom obliku. Za autora je nesporan značaj svakog, zakonom uređenog, oblika angažovanja rada, čak i uslovima teorijske i zakonske nedorečenosti i nesavršenosti. Važna je uloga dopunskog rada, kao i drugih oblika rada van radnog odnosa, u vraćanju u legalne tokove mnogih nelegalnih oblika rada, a naročito "rada na crno". U radu se bavimo preispitivanjem stavova o pravnoj prirodi dopunskog rada, sa ciljem opredeljivanja za pravnu prirodu koja mu omogućuje optimalno praktično korišćenje i značaj na tržištu rada. Ovo opredeljivanje je određeno i dosadašnjim iskustvima i spoznajama o praktičnom značaju ovog instituta u našoj zemlji, koja nisu zasnovana na jasnim, egzaktnim, podacima i pokazateljima, jer o tome ne postoje relevantna istraživanja.

Nesporan značaj dopunskog rada potvrđen je u slučajevima angažovanja rada koji je, u pravilu, deficitaran na tržištu rada i koga je teško osigurati u formi rada na neodređeno vreme ili na duži

period. Radi se, najčešće, o radu specijalnih i specifičnih zanimanja koji poslodavcu u vremenskom trajanju "jedne trećine punog radnog vremena" omogućuje obavljanje osnovne delatnosti, ali i osposobljavanje i stručno usavršavanje izvršilaca koji rade sa angažovanim stručnjakom. Licu koje obavlja rad u obliku dopunskog rada ovaj rad omogućuje dodatnu novčanu naknadu i korišćenje konjunkturnog zanimanja i stručnosti, koje je tržišno moguće koristiti. Radi se, svakako, o obostranom interesu učesnika odnosa povodom rada, što je, samim tim, i u interesu države, kao regulatorni faktor na tržištu radne snage.

Metodološki pristup razradi teme rada određuje njegovu strukturu i sadržaj, gde se, u prvom delu, bavimo pojmom dopunskog rada, njegovim teorijskim i ranijim zakonskim konceptima, što je način upoznavanja kvalifikacija njegove pravne prirode. U drugom delu rada bavimo se pozitivnopravnim rešenjem posmatranog instituta, uz kratak uporednopravni osvrt, da bismo u zaključnom izlaganju ocenili njegovu primenu u praksi, mogući praktični značaj i pretpostavili njegov status kao oblika angažovanja rada u budućnosti.

## 2 RANIJI TEORIJSKI I ZAKONSKI KONCEPTI DOPUNSKOG RADA U RADNOM PRAVU SRBIJE

Dopunski rad, kao pravni institut, postoji u našoj teoriji i zakonskim rešenjima duže vreme. Pre razmatranja ovog instituta u njegovom, uslovno rečeno, savremenom obliku valja istaći njegove pojavne oblike i u vreme "samoupravnog socijalističkog društva", što nije bez značaja za

razumevanje njegove promenjive pravne prirode. "U objašnjenju dopunskog rada postoje u teoriji veće razlike. No, bez obzira na razlike koje postoje u pojašnjenju ovog instituta svi se slažu da se u dopunskom radu radi o kumulaciji. Da li će se jedan posao (rad) smatrati dopunskim zavisi od radnika koji ga obavlja. Naime, ako posao ili radni zadatak obavlja lice kome je lični dohodak za taj posao jedini izvor prihoda i koji inače nije zaposlen s punim radnim vremenom smatra se da je to lice u tzv. "redovnom" radnom odnosu bez obzira na to što radi manje od punog radnog vremena. Ako, međutim, taj posao obavlja lice koje već radi s punim radnim vremenom, smatra se da je to lice u tzv. dopunskom radnom odnosu. Ovo se odnosi na rad penzionera." (Učur, 1979, str. 8) Dopunski rad u to vreme, osim Osnovnog zakona o radnim odnosima<sup>1</sup>, predviđali su i neki posebni zakoni i to na način da je dolazilo do oštre polemike oko pravne prirode ovog rada, zavisno od odnosa koje je ustanovljavao.<sup>2</sup>

Pomenuti "savremeni" oblik dopunskog rada je jedan od načina da se, uglavnom, angažuju deficitarni kadrovi kod određenih poslodavaca, ali ne sa tržišta radne snage, jer je i ono njima, u pravilu, deficitarno, već angažovanjem lica zaposlenih kod drugih poslodavaca, kako bi se osigurao potreban rad do nalaženja trajnijeg rešenja u okviru struke prijemom nezaposlenog lica. Osim ove osnovne funkcije, koja je afirmativna za ovaj oblik angažovanja rada van radnog odnosa, i paralelno s njom, korišćenje dopunskog rada je, istovremeno, značilo, neretko, njegovu zloupotrebu, u smislu angažovanja zaposlenih lica i u slučajevima kada je bilo moguće trajnije rešiti potrebu za konkretnim radom prijemom nezaposlenog lica.

<sup>1</sup> "Službeni list SFRJ", BROJ 43/66, 52/66, 26/68 i 20/69.

<sup>2</sup> "U nekim zakonima (npr.: ranije Opšti zakon o zanatstvu, Osnovni zakon o ugostiteljskoj delatnosti (*radi se o tadašnjim saveznim zakonima-primedba autora*) i republički zakoni doneti na osnovu tih zakona) upotrebljavan je izraz "dopunsko privređivanje", te "dopunski rad". To nisu isti pojmovi kao oni iz Osnovnog zakona o radnim odnosima, odnosno nisu adekvatni duhu i odredbama tog zakona. Naime, pojmovi upotrebljeni u navedenim propisima, govore o dopunskom radu radnika kod privatnih poslodavaca koji mogu po zakonu pored svog ličnog rada angažovati određeni broj radnika koji će dopunjavati njihov lični rad na sredstvima rada u njihovoj svojini (o ovome je govorio čl. 136. Osnovnog zakona o radnim odnosima.).

Dopunski rad, kao oblik angažovanja rada, može biti u formi radnog odnosa ili rada van radnog odnosa, zavisno od opredeljenja zakonodavca. Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa od 1989. godine<sup>3</sup> uredio ga je kao radni odnos, dok se u pozitivnopravnim rešenjima on smatra "ugovornim radom, tj. radom van radnog odnosa". (Jerinić, 2008)

Institut dopunskog rada pravno je uređivan, kako smo videli, ranijim saveznim i republičkim zakonima o radnim odnosima, dok ga prethodni Zakon o radu<sup>4</sup> ne predviđa kao mogući oblik angažovanja rada. Važeći Zakon o radu<sup>5</sup> uvodi ga ponovo, uređujući ga, nešto, drugačije nego što je to uradio poslednji Zakon o radnim odnosima. Aktuelni zakonodavac ovaj institut ne uređuje drugačije ni izmenama i dopunama koje su stupile na snagu 29. jula 2014. godine.<sup>6</sup>

Navedeni savezni zakon, saglasno svrsi svog, uobičajeno, načelnog regulisanja pojedinih radnopravnih instituta, i ovaj institut uređuje samo u osnovi, predviđajući ga kao mogućnost, koju dalje treba razraditi republičkim zakonima. Elementi za određivanje pojma dopunskog rada sadržani su u članovima 14. i 25. ovog zakona, čije kratke odredbe predviđaju mogućnost korišćenja tog rada i sa stanovišta poslodavca i sa stanovišta zaposlenog, kao izvršioca dopunskog rada. „Razrađujući osnove radnih odnosa uvrđene saveznim Zakonom, Zakon Srbije dalje uređuje institut dopunskog rada i to na potpun način tako da ne ostavlja prostor za uređivanje tog rada kolektivnim ugovorom ili opštim aktom poslodavca." (Drašković, 2000, str. 363)

U članu 129. stav 1. poslednjeg Zakona o radnim

U teoriji i praksi termin "dopunski rad" prihvaćen je iz bivšeg Zakona o radnim odnosima (čl. 3. stav 3.) koji je prestao važiti 08.04. 1965. Po tom zakonu to je bio "privremeni radni odnos" u kome su radnici imali pravo na HTZ i na socijalno osiguranje za slučaj nesreće na poslu i profesionalnog oboljenja. Ovaj institut privremenog radnog odnosa ukinut je Osnovnim zakonom o radnim odnosima. Novo radno zakonodavstvo dopunski rad postavlja kao radni odnos.", (Učur, 1979, str. 9)

<sup>3</sup> "Službeni list SFRJ", br. 60/89, 42/90, 42/92, 24/94 i 41/94,

<sup>4</sup> "Službeni glasnik RS", br. 70/2001 i 73/2001.

<sup>5</sup> "Službeni glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013, 75/2014 i 95/2018-autentično tumačenje).

<sup>6</sup> "Službeni glasnik RS", br.75/2014.

odnosima Republike Srbije<sup>7</sup> predviđa se ugovor o dopunskom radu kao jedan od ugovora koji se zaključuju za obavljanje određenih poslova za koje se ne zasniva radni odnos, dok je članom 132. ovaj institut normativno postavljen i uređen, na način koji jasno uslovljava i ograničava angažovanje rada njegovim korišćenjem, ne ostavljajući prostor za, bilo kakva, šira tumačenja, koja bi omogućila njegovu značajniju zloupotrebu. Tako, zaposleni može, uz saglasnost nadležnog organa poslodavca, kod koga radi puno radno vreme, da radi kod još jednog poslodavca, najviše do jedne trećine punog radnog vremena (član 132. stav 1.). Ovo je izuzetak od opšteg pravila da zaposleni koji radi sa punim radnim vremenom, koje iznosi 40 časova nedeljno, ne može da radi kod drugog poslodavca, a da prethodno nije zasnovao radni odnos po postupku i na način propisan zakonom i kolektivnim ugovorom. Ovde se povodom angažovanja rada između poslodavca i radnika uspostavlja ugovorni odnos u slučajevima i pod uslovima predviđenim zakonom, u kojima izostaju određeni radnopravni elementi svojstveni radnom odnosu.

Restriktivnu primenu dopunskog rada uslovljava definicija navedenog člana zakona iz koje proizilazi da se za dopunski rad ne može angažovati nezaposleno lice, lice koje kod drugog poslodavca radi sa nepunim radnim vremenom, zaposleni koji puno radno vreme ostvaruje kod dva ili više poslodavaca, kao ni penzionisano lice. U teoriji se postavlja opravdana primedba da „nije bilo razloga da se dopunski rad normativno ne učini dostupnim i zaposlenom, koji je u radnom odnosu kod dva ili više poslodavaca da bi na taj način ostvario puno radno vreme.“ (Drašković, 2000, str. 363) Dopunski rad su, u to vreme, osim Osnovnog zakona o radnim odnosima, predviđali i neki posebni zakoni i to na način da je dolazilo do oštre polemike oko pravne prirode ovog rada, zavisno od odnosa koje je ustanovljavao

Zakonodavac sprečava preterano korišćenje dopunskog rada uređujući ga na način da zaposleni koji već radi puno radno vreme može da radi u dopunskom radu još samo kod jednog poslodavca, a ne i kod više njih. U određenim slučajevima kada se radi o zaposlenima retke ili

posebne stručnosti, neophodne poslodavcima, izuzetak bi se mogao osnovano pravdati stvarnom potrebom da se dopunski rad jednog izvršioca obavlja kod više poslodavaca, ali odredbe o dopunskom radu su tako formulisane da je to isključeno. U takvim slučajevima angažovanje potrebnog rada, u praksi, se vrši nekim od raspoloživih ugovora kojima se ne zasniva radni odnos, a pogodan su pravni osnov za angažovanje konkretnog rada.

Gornja granica vremenskog trajanja dopunskog rada je jedna trećina punog radnog vremena, pa je i takvim određenjem zakonodavac jasno omeđio prostor delovanja sudionika ovog odnosa povodom rada.

Zanimljivo je istaći da tadašnji Zakon o radnim odnosima Crne Gore<sup>8</sup> korišćenje dopunskog rada ograničava i određivanjem poslova koji mogu biti predmet ovog rada, dok zakon Srbije ostavlja mogućnost da predmet dopunskog rada mogu biti svi ili najrazličitiji poslovi. U članu 24. stav 2. zakon Crne Gore predviđa da radnik u dopunskom radu može da radi samo u visokoškolskim ustanovama na radnom mestu nastavnika i u ustanovama koje obavljaju naučno-istraživačku delatnost na radnom mestu istraživača, za koje se kao uslov predviđa najmanje naučno-istraživačko zvanje naučnog radnika. Smatramo da je sa stanovišta stvarnih potreba prakse za angažovanjem deficitarnih kadrova rešenje crnogorskog zakona bilo prerestriktivno i da bi zloupotreba ovog instituta bila izbegnuta ili smanjena na prihvatljivu ili podnošljivu meru i da su taksativno nabrojani poslovi, koji su iskustveno potvrđeni kao deficitarni i kojima je dopunski rad odgovarajući pravni osnov angažovanja, čime bi se zadovoljile potrebe poslodavaca, a sačuvana svrha njegovog radnopravnog korišćenja.

Zakonska formulacija dopunskog rada, kako smo već istakli, uslovljava okolnost da se njime poslodavci koriste samo kada su u pitanju deficitarna zanimanja, odnosno posebne stručnosti kojih nema na tržištu rada, jer, u protivnom, postoji obaveza prijema nezaposlenog. Angažovanje zaposlenog u dopunskom radu kod drugog poslodavca po poslednjem Zakonu o radnim odnosima Srbije uslovljeno je i saglasnošću nadležnog organa poslodavca kod

<sup>7</sup> "Službeni glasnik RS", br. 49/95.

<sup>8</sup> "Službeni list SRCG", br. 29/90, 42/90, 28/91 i

"Službeni list RCG", br. 16/95.



koga radi puno radno vreme. Ova saglasnost mora biti data u pismenom obliku, a njome se utvrđuje i način na koji će zaposleni obavljati dopunski rad u odnosu na obaveze koje ima kod poslodavca kod koga radi puno radno vreme.

Potrebu za prijemom radnika određenog zanimanja i stručnosti poslodavac mora oglasiti na način predviđen zakonom, pa tek ako se na oglas ne javi lice koje ispunjava uslove za rad na određenom radnom mestu, utvrđene zakonom, odnosno opštim aktom, poslodavac može da primi zaposlenog da radi kod njega do jedne trećine punog radnog vremena (član 132. stav 2.). Međutim, poslodavac ostaje u obavezi da, po prijemu zaposlenog u dopunski rad, svakih 12 meseci raspisuje oglas dok se ne javi lice koje ispunjava tražene uslove (član 132. stav 3.). Ovaj period obaveznog oglašavanja može trajati, relativno, dugo, ako se radi o deficitarnom zanimanju, a samim tim toliko traje i dopunski rad.

### 3 PRAVNA PRIRODA DOPUNSKOG RADA, PRAVA I OBAVEZE UGOVORNIH STRANA

Ugovor o dopunskom radu predviđaju, kao pravni osnov zasnivanja dopunskog rada, navedeni savezni zakon u članu 14. i poslednji Zakon o radnim odnosima Srbije u članu 129. Ugovor o dopunskom radu je, kao većina ugovora kojim se angažuje rad bez zasnivanja radnog odnosa, ugovor o radu, kao rodni pojam, prilagođen karakteru i osobinama dopunskog rada, na koga se odnose zakonske odredbe o ugovoru o radu, što opredeljuje i njegovu pravnu prirodu.

Ugovorom o dopunskom radu utvrđuje se vrsta posla koju izvršilac treba da obavlja i radno mesto na kome će se ti poslovi obavljati, način i vreme u kome će se obavljati dopunski rad (vreme podrazumeva određivanje početka obavljanja rada i u nekim slučajevima rok njegovog završetka, ako je on poznat, odnosno podrazumeva se rad do prijema novog izvršioca po osnovu oglasa koji se objavljuje svakih 12 meseci), način utvrđivanja naknade za rad i ostala prava, obaveze i odgovornosti vezano za vršenje rada (član 129. stav 2. zakona Srbije).

Kao i u ostalim ugovorima bitni elementi su *predmet ugovora*, što ovde predstavlja posao ili rad koji se vrši u dopunskom radu, i *naknada za rad*. Što se tiče poslova videli smo da to mogu biti

svi poslovi iz delatnosti poslodavca, ali, praktično, radi se o ograničenom broju poslova određenih potrebom poslodavca i deficitarnošću pojedinih zanimanja na tržištu rada.

*Naknada* se može ugovoriti na neki od uobičajenih načina i to određivanjem iznosa u samom ugovoru, napomenom da će odgovarati visini zarade za radno mesto čiji se poslovi obavljaju u dopunskom radu ili na neki od načina koji nije zarada iz radnog odnosa. Priroda ove naknade ima za posledicu plaćanje obaveza na njenu isplatu, koje se razlikuju od obaveza koje se plaćaju na zarade iz radnog odnosa.

Ugovorom se može utvrditi naknada radniku za prevoz na posao i sa posla ili za neke vanredne poslove, ali ne i druge naknade koje zaposlenima pripadaju po osnovu radnog odnosa (minuli rad, topli obrok, regres za godišnji odmor i sl.). Lice sa kojim je zaključen ugovor o dopunskom radu ima pravo na osiguranje za slučaj povrede na radu i profesionalnog oboljenja (član 130. stav 1. zakona Srbije).

Od ranije je aktuelno pitanje da li se ugovorom o dopunskom radu zasniva radni odnos ili se radi o drugom odnosu povodom rada. Poslednji Zakon o radnim odnosima je ovo, raspravno, pitanje učinio nepostojećim svrstavajući, isključivo, rad po ugovoru o dopunskom radu u rad van radnog odnosa (član 129. stav 1. zakona Srbije), sa svim posledicama tako kvalifikovanog odnosa povodom rada. „Odlučujuća činjenica za takvu kvalifikaciju ovog rada je njegov karakter rada koji se obavlja sa znatno kraćim radnim vremenom i samo za vrijeme za koje se, zbog nedostatka radnika određenog zanimanja ne može obezbediti obavljanje poslova kroz redovan radni odnos.“ (Drašković, 2000, str. 366)

Diskutabilna je konstatacija da je kratkoća vremena rada bitna odrednica karaktera rada kojom se dopunski rad kvalifikuje kao rad van radnog odnosa, uz okolnost da se radi samo o vremenu za koje se, ne može obezbediti obavljanje poslova kroz redovan radni odnos. U ovom kontekstu pojam vremena trajanja rada je relativan i nije isključeno da dopunski rad traje i duže vreme ako se radi o angažovanju izvršioca čiji se profil ili nivo stručnosti ne može osigurati na tržištu rada, odnosno ako se radi o trajnije deficitarnom kadru. *Osnovanije je konstatovati da je dopunskom radu dat status rada izvan radnog*

*odnosa zbog okolnosti da zaposleni u dopunskom radu ostvaruje puno radno vreme kod „matičnog“ poslodavca, gde, srazmerno tome, ostvaruje sva prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa.*

Dopunski rad zaposlenom predstavlja mogućnost dodatne zarade, koristeći stečenu radnu sposobnost i stručnost, ali bez uživanja prava koja podrazumeva radni odnos, čak ni srazmerno vremenu provedenom na radu, jer bi to bila negacija zakonodavčeve koncepcije i zamisli uloge instituta dopunskog rada. Lice angažovano po ovom pravnom osnovu formalno je član kolektiva, ali stvarno nema tretman i status člana, sa svim primanjima i pogodnostima koje on podrazumeva.

Dilemu o pravnoj prirodi dopunskog rada produbljuju i određene terminološke nedoslednosti, pa tako D. Drašković u citiranom delu ističe da „kako se dopunski rad uspostavlja ugovorom to znači da se pri tome ipak uspostavlja određeni pravni odnos. Ali, ako to nije radni odnos onda ne bi trebalo govoriti o zaposlenom.“ (Drašković, 2000, str. 366) Savezni zakon, kao ni zakon Crne Gore, ne formulišu odredbe o dopunskom radu na način da je iz njih vidljiva pravna priroda i kvalifikacija dopunskog rada.

Zakon o radnim odnosima Republike Srbije iz 1991. godine nije svojim odredbama jasno kvalifikovao prirodu odnosa koji nastaju zaključivanjem ugovora o dopunskom radu i u tom smislu nije jasno opredeljenje zakonodavca. U članu 13. uređen je institut dopunskog rada u kome izvršioca posla zakonodavac naziva radnikom, određuje mu pravo na naknadu koju naziva zaradom (što je naziv za naknadu za izvršeni rad u radnom odnosu), kao i druga prava, obaveze i odgovornosti u skladu sa zakonom, odnosno kolektivnim ugovorom i osiguranje za slučaj nesreće na poslu.

O tome šta sve opredeljuje za tvrdnju da dopunski rad nije, i ne bi trebao biti, radni odnos mogla bi se otvoriti detaljnija rasprava, što prevazilazi svrhu ovog rada.

Ugovor o dopunskom radu je modifikovani rodni pojam ugovora o radu sa obligacionim osnovom, prilagođen karakteru i osobinama dopunskog rada, što opredeljuje njegovu pravnu prirodu posebnog ugovora o radu. Iako se i kod dopunskog rada nije zasnivao radni odnos

osnovano se može konstatovati da u njegovom praktičnom ispoljavanju u sistemu i organizaciji rada kod poslodavca ima više elemenata radnog odnosa, nego što je to slučaj, npr. kod tadašnjeg volonterskog rada, mada je zakonodavac, široko formulisanom odredbom, dao mogućnost da i volonter, uz naknadu za rad, ostvari i druga prava. Na osnovu ugovora o dopunskom radu zaposleni ostvaruje neka prava koja se ostvaraju u radnom odnosu, ali ne radi se o svim pravima.

Odnos koji radnik i poslodavac uspostavljaju ugovorom o dopunskom radu, u pravilu, je detaljno regulisan, sa mnogim elementima radnog odnosa, koji su tu drugačije regulisani i time su različite pravne prirode (tako, na primer, priroda naknade za obavljanje dopunskog rada ima za posledicu plaćanje doprinosa za njenu isplatu koji se razlikuje od doprinosa na zarade iz radnog odnosa).

#### 4 POZITIVNOPRAVNO REŠENJE DOPUNSKOG RADA U SRBIJI

Institut dopunskog rada, koji prethodni Zakon o radu, kako smo istakli, iz pravno i faktički, javno, neobjašnjivih razloga (mada je uzrok jasan, a tiče se neuključivanja kompetentne pravne struke od strane tzv. „petooktobarskih“ vlasti /ni jedna od katedri državnih pravnih fakulteta nije bila, na vreme, uključena u pripremu i izradu zakona/, čije stremljenje ka brzom harmonizaciji radnog prava sa pravom EU i učešće stranih pravnika nije bilo dovoljna stručna osnova za primenjiva pravna rešenja), nije predvideo kao oblik angažovanja rada, a bio je uređen poslednjim Zakonom o radnim odnosima, važeći zakon predviđa. Uređujući dopunski rad aktuelni zakonodavac je potvrdio osnovanost tvrdnji i razloga za potrebu ponovnog ustanovljenja i uređenja ovog instituta i njegovu potencijalnu važnost za obezbeđenje deficitarnih struka i prevazilaženje, često slabe, ponude određenim kadrovima na tržištu radne snage.

Što se tiče koncepta ovog instituta u pozitivnom zakonskom tekstu on je *fleksibilnije uređen* nego što je to bio slučaj u poslednjem Zakonu o radnim odnosima. U članu 202. Zakona o radu predviđeno je da zaposleni koji radi sa punim radnim vremenom kod poslodavca može da zaključi ugovor o dopunskom radu sa drugim poslodavcem, a najviše do jedne trećine punog

radnog vremena. Izričitost odredbe da ugovor o dopunskom radu može da zaključi zaposleni koji radi sa „punim radnim vremenom“ ukazuje, analogno, da ovaj ugovor nije moguće (dozvoljeno) zaključiti sa nezaposlenim, penzionerom, nerezidentom (lice koje nije obveznik poreza na dohodak građana) ili drugim licem koji je u radnom odnosu kod poslodavca u inostranstvu. Teoretičari koji se bave ovim institutom ističu da jedan od uslova za zaključivanje ugovora, koji ga vremenski ograničava, „najviše do jedne trećine punog radnog vremena“ podrazumeva da se radi o jednoj trećini od 40-časovne radne nedelje, što znači da dopunski rad, u „opštem“ režimu radnog odnosa, može da iznosi najviše 13,33 časova nedeljno, što predstavlja praktičnu kvantifikaciju tog rada.

Ugovor o dopunskom radu, u „opštem režimu“, može da se zaključi u svim oblastima društvenog delovanja, osim u zdravstvu, visokom obrazovanju, predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, gde postoje određena ograničenja predviđena posebnim zakonima u tim oblastima. U zdravstvenoj delatnosti dopunski rad može da se obavlja samo za određene zdravstvene usluge (taksativno određene) i pod uslovom da rad zdravstvenog radnika van radnog vremena ne utiče na organizaciju rada matične zdravstvene jedinice u kojoj je zaposlen. Ovaj uslov ne predviđa Zakon o radu, kao matičan zakon, no osnovano se može pretpostaviti da zakonodavac podrazumeva taj uslov, jer bilo koji oblik dopunskog rada ne može biti ostvaren na štetu matičnog poslodavca, njegove organizacije rada i vremena u kome se rad obavlja. Po prethodnom Zakonu o visokom obrazovanju<sup>9</sup> ugovor o dopunskom osiguranju može da se zaključi samo za zvanje gostujućeg profesora i istraživača (članovi 66. i 69.). Nastavnici i saradnici koji, po pravilu, zasnivaju radni odnos sa punim radnim vremenom, mogu, radi sprečavanja sukoba

interesa, sklopiti ugovor o dopunskom radu sa drugom visokoškolskom ustanovom samo uz odobrenje visokoškolske ustanove kod koje su zasnovali radni odnos (član 75.). Važeći Zakon o visokom obrazovanju<sup>10</sup> unosi određene izmene u statusu angažovanih izvršilaca u vršenju poslova u oblicima rada van radnog odnosa. Visokoškolska ustanova bez raspisivanja konkursa može da angažuje nastavnika iz druge samostalne visokoškolske ustanove van teritorije Republike, u zvanju *gostujućeg profesora*. Prava i obaveze gostujućeg profesora uređuju se „ugovorom o angažovanju za izvođenje nastave“, pod uslovima i na način propisanim opštim aktom visokoškolske ustanove (član 77.). Ugovorom o angažovanju za izvođenje nastave angažuje se i profesor emeritus, što zakon uređuje u nekoliko stavova odredbe člana 78, dok se uslovi, prava i obaveze detaljnije uređuju opštim aktom univerziteta. Visokoškolska ustanova može na predlog stručnog organa angažovati u delu aktivne nastave, uključujući predavanja i vežbe, na prvom i drugom stepenu studija, najviše do trećine časova nastave na predmetu u toku semestra, predavača van radnog odnosa koji ima stečeno visoko obrazovanje najmanje master akademskih studija i koji ima neophodna znanja i veštine u odgovarajućoj oblasti i pokazuje smisao za nastavni rad. Predavač van radnog odnosa može biti angažovan isključivo na stručno-aplikativnim predmetima (član 80). Ovih nekoliko tipova angažovanja rada van radnog odnosa u visokom obrazovanju govori o funkcionalnoj raznovrsnosti raspoloživog rada na tržištu rada koja može zadovoljiti veći deo potražnje na tom tržištu, naročito ako se radi o specifičnim i deficitarnim strukama.

I poslove direktora moguće je obavljati u formi dopunskog rada, ako je aktom poslodavca predviđeno da se oni mogu obavljati sa jednom trećinom punog radnog vremena<sup>11</sup>

<sup>9</sup> "Službeni glasnik RS", br. 76/2005, 100/2007 - autentično tumačenje, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013 i 99/2014)

<sup>10</sup> "Sl. glasnik RS", br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - dr. zakon, 67/2019, 6/2020 - dr. zakoni, 11/2021 - autentično tumačenje, 67/2021 i 67/2021 - dr. zakon)

<sup>11</sup> "Prema tome, ako je aktom poslodavca predviđeno da se poslovi direktora mogu obavljati sa jednom trećinom punog radnog vremena, nema zakonskih smetnji da lice koje je u radnom odnosu sa punim

radnim vremenom, bude postavljeno kod drugog poslodavca da obavlja poslove direktora sa jednom trećinom punog radnog vremena. U ovom slučaju shodno odredbi člana 202. stav 2. Zakona, lice koje radi do jedne trećine punog radnog vremena ima pravo na naknadu za rad. Ova naknada nema karakter zarade, u skladu sa propisima o radu. Na naknadu koja se ostvaruje za rad do jedne trećine punog radnog vremena, u skladu sa članom 7. stav 1. tačka 9) Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje („Sl. glasnik RS“, broj 84/2004), plaća se samo doprinos za

Izuzetno, dopunski rad se može ugovoriti i sa svojim poslodavcem, pod uslovom da je reč o dopunskom radu zdravstvenih radnika, u skladu sa članom 199. stav 1. prethodnog Zakona o zdravstvenoj zaštiti. (Kulić, 2008, str. 158) O novijim rešenjima dopunskog rada u zdravstvu biće reći u posebnoj tematskoj jedinici.

Ugovorom o dopunskom radu utvrđuje se pravo na novčanu naknadu i druga prava i obaveze po osnovu rada. Ugovor o dopunskom radu zaključuje se u pisanom obliku, a njime se uređuju prava, obaveze i odgovornosti ugovornih strana povodom angažovanja rada u ovoj formi, što ga čini ugovorom drugačije pravne forme od ugovora o radu kojim se zasniva radni odnos, jer lice u dopunskom radu nema status zaposlenog (lice u radnom odnosu), sa svim posledicama takvog statusa, u smislu kvalifikacija pojava oblika prava i obaveza lica angažovanog „van radnog odnosa“. Lice angažovano u dopunskom radu je prijavljeno osiguranju po ugovoru o radu, kao prioritetnom pravnom osnovu ostvarivanja osiguranja, tako da se prijavljivanje ne vrši i po osnovu ugovora o dopunskom radu.

Vidljivo je da je dopunski rad, u oba slučaja (kod drugog i, izuzetno, kod svog poslodavca), dozvoljen „najviše do jedne trećine punog radnog vremena“, s tim što se u aktuelnom rešenju ne traži saglasnost matičnog poslodavca u prvom slučaju. Izostavljanje izričitog predviđanja ove saglasnosti navodi na zaključak da je na zaposlenom obaveza da osigura pretpostavke dopunskog rada kod drugog poslodavca, znači i saglasnost matičnog poslodavca, ako taj rad, na bilo koji način, utiče na rad sa punim radnim vremenom. U praksi ovakve okolnosti mogu izazvati određene probleme, kao protivljenje matičnog poslodavca ili nepostizanje traženih rezultata rada kod jednog ili oba poslodavca.

Odustajanje aktuelnog zakonodavca od restriktivnog korišćenja ovog instituta vidljivo je iz činjenice da je izostavljen i raniji uslov po kome se

zaposleno lice može primiti u dopunski rad samo u slučaju ako se na prethodno raspisani oglas ne javi lice koje ispunjava uslove tražene za rad na određenom radnom mestu, odnosno da je poslodavac koji je primio u dopunski rad lice koje radi kod drugog poslodavca puno radno vreme, dužan da svakih 12 meseci raspisuje oglas dok se ne javi lice koje ispunjava uslove za rad na tom radnom mestu.

Fleksibilnije rešenje aktuelnog zakonodavca je razumljivo, pogotovo ako se ima u vidu da ni raniji zakonodavac nije uslovio prijem u dopunski rad zaposlenog radnika činjenicom da se na oglas nije javilo nezaposleno lice, već ako se nije javilo bilo koje lice koje ispunjava uslove za rad na određenom radnom mestu. No, ni takvim rešenjem nisu se mogli stvarati uslovi za zapošljavanje nezaposlenih lica, jer se, obično, radi o poslovima u dopunskom radu za koje se traži stručna osposobljenost, a nezaposleni, najčešće, ne ispunjavaju taj uslov. U tranzicionim procesima i okruženju, kakvo je kod nas u ovom trenutku, a posebno u prvoj deceniji 2000. godine, mnogo stručnih kadrova je ostajalo bez posla i ponuda takvih kadrova na tržištu je povećana čime se sužava potreba za dopunskim radom, ako se potreba odnosi na puno radno vreme.

Ako je potreba za angažovanjem rada ograničena, stvarno, na jednu trećinu punog radnog vremena onda se poslodavac odlučuje za najbolje kadrovsko rešenje, a to je, pretežno, zaposleni sa punim radnim vremenom kod drugog poslodavca. Ovde može da se istakne očigledna namera aktuelnog zakonodavca da načinom uređenja dopunski rad stavi u funkciju poslodavca davanjem na korišćenje pravnog osnova angažovanja već uposlenog rada, koji smatra odgovarajućim za potrebe svog procesa rada. Odredbe o dopunskom radu prepuštaju poslodavcu i zaposlenom licu da svoj odnos, povodom rada, urede, relativno, autonomno, bez posebnih ograničenja i obaveza poslodavca prema okolnosti da angažuje lice koje je

penzijsko i invalidsko osiguranje. Doprinos za zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti ne plaća se na ugovorenu naknadu. Osnovica za plaćanje doprinosa je oporezivi prihod od ugovorene naknade u skladu sa zakonom koji uređuje porez na dohodak građana (član 28. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje). Prema tome, lice koje je u radnom odnosu sa punim radnim

vremenom, a poslove direktora kod drugog poslodavca obavlja do jedne trećine punog radnog vremena, doprinos za obavezno socijalno osiguranje plaća na ugovorenu naknadu u skladu sa navedenim odredbama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje." - Mišljenje Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike br. 011-00-501/2005-02 od 01.06. 2005. godine



zaposleno sa punim radnim vremenom kod drugog poslodavca, čime, na određeni način, njegova potreba za radom ne ostavlja mogućnost, a ni ne stvara obavezu, da na rad primi nezaposleno lice, po bilo kom od raspoloživih pravnih osnova (radni odnos na određeno vreme itd.).

Ugovorom o dopunskom radu utvrđuje se pravo na novčanu naknadu i druga prava koja zaposleni u dopunskom radu može ostvariti, srazmerno svom radnom angažovanju, dok prava tipična za radni odnos može ostvariti kod matičnog poslodavca, gde radi puno radno vreme u radnom odnosu. Prava koja se ostvaruju srazmerno radnom angažovanju odnose se na radno vreme, odmora i odsustva, organizaciju rada, tehnološku i radnu disciplinu i ostala pitanja.

Naknada za dopunski rad može biti ugovorena na više načina. U delu, ona se može određivati po merilima po kojima je određena zarada zaposlenih u radnom odnosu. Kako se radnik u dopunskom radu uključuje u proces rada i organizaciju poslodavca, radeći poslove konkretnog radnog mesta (ograničene samo vremenskim trajanjem do jedne trećine punog radnog vremena), čija je vrednost određena postupkom analitičkog procenjivanja, ta vrednost predstavlja i vrednost poslova u dopunskom radu. U slučaju da naknada bude na nivou zarade tog radnog mesta na nju se, zbog prirode dopunskog rada, plaćaju doprinosi i obaveze različiti od obaveza koje se plaćaju na zaradu zaposlenog<sup>12</sup>. Iz ovoga je vidljivo da naknada za rad u dopunskom radu ima i sličnosti i različitosti u odnosu na zaradu iz radnog odnosa. Uplata poreza koji se plaća na naknadu ostvarenu po osnovu dopunskog rada uređeno je Zakonom o porezu na dohodak građana<sup>13</sup>, dok je plaćanje doprinosa uređeno Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje<sup>14</sup>

Pošto se kod dopunskog rada ne radi o radnom odnosu naknada se može ugovoriti na neki od

drugih raspoloživih načina, kao npr. određivanjem preciznog iznosa u samom ugovoru, zatim načina i kriterijuma na osnovu kojih će se određivati i sl.

U praksi, radnik u dopunskom radu može ostvariti pravo na još neke oblike naknade, s tim što smo mišljenja da se može raditi samo o nadoknađivanju troškova, koji nastanu u obavljanju dopunskog rada (kao npr. troškovi službenog putovanja, troškovi prevoza i sl.), dok ostale naknade vezane za radni odnos izvršilac dopunskog rada ostvaruje kod matičnog poslodavca (tako npr. nema pravo na potpuno socijalno osiguranje).

Kada bi dopunski rad imao status radnog odnosa onda bi njegov izvršilac mogao ostvarivati srazmernu naknadu po određenim osnovima karakterističnim za radni odnos. *Različita priroda naknade je, između ostalih, ona okolnost koja utiče na posebnost dopunskog rada u odnosu na rad u radnom odnosu.*

U kratkom uporednopravnom osvrtu ukazujemo da raniji Zakon o radu Republike Srpske<sup>15</sup> dopunski rad uređuje u okviru dela koji se bavi radnim vremenom zaposlenih gde u članu 53. ističe da radnik koji je zaključio ugovor o radu s punim radnim vremenom može, bez saglasnosti poslodavca, zaključiti ugovor o radu sa još jednim poslodavcem za rad do polovine punog radnog vremena, pod uslovom da se radno vreme radnika kod tih poslodavaca vremenski ne podudara i da se ne radi o obavljanju poslova koji se tiču zabrane konkurencije poslodavcu. Važeći zakon<sup>16</sup> zadržava ovo rešenje, predviđajući da se ugovorom o dopunskom radu utvrđuje pravo na novčanu naknadu i druga prava i obaveze po osnovu rada i da se ugovor zaključuje u pisanom obliku (član 207.), ovaj put ne u delu koji uređuje „radno vreme“, već u delu koji uređuje „rad van radnog odnosa“.

Raniji Zakon o radu Crne Gore<sup>17</sup> dopunski rad

<sup>12</sup> "Na naknadu po osnovu ugovora o dopunskom radu plaćaju se porez na dohodak građana po stopi od 20% na osnovicu koju čini bruto zarada umanjena za normirane troškove u iznosu od 20%, doprinos za PIO u iznosu od 22% na osnovicu za plaćanje poreza na dohodak građana. Prilikom obračuna i isplate naknade poslodavac je dužan da popuni i poreskoj upravi dostavi poresku prijavu ppopj6 sa odgovarajućom specifikacijom i MUN obrazac, koji se dostavlja matičnoj filijali Fonda za PIO",

<https://plus.google.com/+InteraktbizBeograd-> pristupljeno 20.09.2021. g.

<sup>13</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 24/2001. i 44/2021.

<sup>14</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 84/2004. i 44/2021.

<sup>15</sup> "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03, 20/07 i 55/07.

<sup>16</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 1/16 i 66/2018.

<sup>17</sup> "Službeni list CG", br. 26/09, 88/09, 26/10, 59/11.

uređuje, kao i Zakon o radu Republike Srpske, u delu koji se bavi radnim vremenom. Po ovom zakonu zaposleni koji radi puno radno vreme može zaključiti ugovor o dopunskom radu sa istim ili drugim poslodavcem, ako zakonom nije drugačije uređeno. Ovaj ugovor prestaje da važi nakon isteka ugovorenog roka ili otkazom ugovora jedne od ugovornih strana (član 58.). Važeći Zakon o radu Crne Gore<sup>18</sup>, uglavnom, zadržava ranije rešenje dopunskog rada, s tim što precizira obavezni sadržaj ugovora i pravo lica angažovanog u dopunskom radu na zdravstveno i penzijsko osiguranje, kao i obavezu poslodavca da vodi evidenciju o ugovoru (članovi 202. i 203.). Ova verzija zakona dopunski rad uređuje u delu koji nosi naziv „posebne vrste ugovora“ za razliku od ranijeg koji se njime bavi u delu o „radnom vremenu“.

## 5 UREĐENJE DOPUNSKOG RADA POSEBNIM ZAKONIMA (LEX SPECIALIS)

Osim osnovnim i matičnim zakonima koji uređuju rad i radni odnos (kod nas i u okruženju zakoni o radu, kako smo videli) dopunski rad uređuju, u pojedinim posebnim društvenim oblastima i delatnostima, i posebni zakoni (*lex specialis*) pri čijoj primjeni važi princip „*Lex specialis derogat legi generali*“-„specijalni zakon derogira opšti“, što, praktično znači da se odredbe „posebnog“ zakona o dopunskom radu primenjuju prevashodno i prvenstveno u odnosu na opšti zakon, kao osnovni zakon u uređenju odnosa povodom rada. Uslov je da pojedini institut posebnim zakonom nije uređen u suprotnosti sa osnovnim principima (načelima) uređenja tog instituta. Ukoliko pojedino pitanje nije uređeno posebnim zakonom primenjuju se odredbe opšteg ili osnovnog (matičnog) zakona.

Kao primer detaljnijeg (dotakli smo se u prethodnom tekstu uopšteno određenih slučajeva) uređenja dopunskog rada razmotrićemo uređenje ovog oblika rada po Zakonu o zdravstvenoj zaštiti<sup>19</sup>, koji u članu 60. (u, čak, devet stavova, imajući u vidu da osnovni zakon ima tri stava) predviđa da „zdravstveni radnik, zdravstveni saradnik, odnosno drugo lice zaposleno u

zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi, koji radi puno radno vreme, može da obavlja određene poslove iz svoje struke kod svog poslodavca kod koga je zaposlen sa punim radnim vremenom, odnosno kod drugog poslodavca, van redovnog radnog vremena, zaključivanjem ugovora o dopunskom radu sa svojim poslodavcem, odnosno najviše tri ugovora o dopunskom radu sa drugim poslodavcem u ukupnom trajanju do jedne trećine punog radnog vremena.“. Saglasnost za obavljanje dopunskog rada direktor zdravstvene ustanove, odnosno osnivač privatne prakse, u kojoj je zaposlen zdravstveni radnik odnosno zdravstveni saradnik sa punim radnim vremenom, daju u roku od pet radnih dana od podnošenja zahteva za davanje saglasnosti, pod uslovom da je podnosilac zahteva u kalendarskoj godini koja prethodi podnošenju zahteva ostvario propisane mere izvršenja.

Dakle, zdravstveni radnik, odnosno zdravstveni saradnik, mogu da zaključe ugovor o dopunskom radu *samo uz prethodnu saglasnost svojih poslodavaca*, kod kojih su zaposleni sa punim radnim vremenom, s tim da se saglasnost daje na period od godinu dana. U slučaju da se utvrdi od nadležnih subjekata (poslodavac, zdravstveni odnosno farmaceutski inspektor) da zdravstveni radnik, odnosno zdravstveni saradnik nemaju ovu saglasnost nova saglasnost im ne može biti data u periodu od dve godine od dana utvrđivanja činjenice neimanja saglasnosti.

O zaključenju ugovora o dopunskom radu sa drugim poslodavcem zdravstveni radnik, odnosno zdravstveni saradnik dužan je da u roku od pet radnih dana od dana zaključenja pismeno obavesti poslodavca, kod koga je zaposlen sa punim radnim vremenom.

Zdravstveni radnik, odnosno zdravstveni saradnik koji radi sa nepunim radnim vremenom (kao oblikom radnog odnosa), a kod jednog ili više poslodavaca radi do punog radnog vremena dužan je da obezbedi saglasnost svih poslodavaca kod kojih radi sa nepunim radnim vremenom.

Poslodavac je dužan da čuva primerak saglasnosti date zdravstvenom radniku, odnosno

<sup>18</sup> „Službeni list CG“, br.74/2019 i 8/2021.

<sup>19</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 25/2019.

zdravstvenom saradniku za dopunski rad, kao i zaključene ugovore o dopunskom radu. Jedan primerak originala ugovora o dopunskom radu, u roku od pet radnih dana od dana zaključenja ugovora, poslodavac dostavlja nadležnom registru, u skladu sa zakonom.

Na ovom primeru normative posebnog zakona vidimo koliko institut dopunskog rada, zavisno od prirode delatnosti i specifičnih okolnosti njenog obavljanja, može konkretizovati prava i obaveza ugovornih strana, za razliku od osnovnog zakona koji ovaj institut, kako smo istakli, uređuje u osnovnim karakteristikama. Posebnost delatnosti učesnicima ugovornog odnosa u dopunskom radu određuje čitav niz prava i obaveza koje ne postoje u osnovnom odnosu dopunskog rada, uređenom matičnim zakonom, ali ih ovaj zakon omogućuje.

## 6 ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Videli smo da su primena i korišćenje dopunskog rada u praksi bili ograničeni zakonskom koncepcijom i namenom koju je zakonodavac, u određenom trenutku, opredelio ovom institutu. „Mogućnost dopunskog rada radnika koji već ostvaruje puno radno vrijeme mora biti restriktivnije regulisana i što uže tumačena kao svaki izuzetak-kumulacija rada mora biti izuzetak.“ (Drašković, 2000, str. 367) Nemamo detaljniji uvid u stvarno korišćenje ovog oblika angažovanja rada u praksi (jer ne postoje relevantni podaci), ali iz pojedinačnih slučajeva osnovano se može zaključiti da on nije dovoljno korišćen, radilo se o specifičnim potrebama i slučajevima poslodavca. Određene zloupotrebe ovog instituta su bile moguće, ali ne u značajnijoj meri i na duže vreme, jer su zakonske odredbe ograničavajuće u tom smislu.

Ovaj institut, prvenstveno, koristi poslodavcu, jer on njegovim korišćenjem može rešiti određene kadrovske i stručne probleme koje ne može rešiti posredovanjem tržišta rada, kada se radi o deficitarnim strukama. Za zakonito angažovanje lica, koje je već zaposleno, dopunski rad je najoptimalniji, a, gotovo, i jedini pravni osnov. Prirodi angažovanja rada izvan radnog odnosa i na, relativno, duže vreme, do obezbeđenja odgovarajućeg izvršioca na tržištu rada, drugi pravni osnovi rada izvan radnog odnosa, po svojim karakteristikama i namenama, ne odgovaraju. To ne isključuje slučajeve da se

umesto u dopunskom radu deficitarni stručnjak angažuje na osnovu ugovora o delu ili autorskog ugovora, ali faktičku potrebu i konkretan posao iz delatnosti poslodavca je često teško, ili nije moguće, formalizovati i podvesti pod neki od ovih instituta, a da to bude, u celosti, zasnovano na zakonu.

Zloupotreba dopunskog rada moguća je u slučajevima kada poslodavac ima interes da, korišćenjem ovog pravnog osnova, angažuje konkretnog izvršioca, zaposleno lice, a takav stručni kadar je, objektivno, moguće osigurati i posredovanjem tržišta rada, pogotovo u situaciji kada su mnogi stručni kadrovi bez zaposlenja, zbog prestanka rada njihovih poslodavaca, iz različitih razloga, naročito zbog poremećaja na tržištu i složenih uslova poslovanja. Poslodavac može zloupotrebiti okolnosti na način da posebne uslove oglašenog slobodnog radnog mesta formuliše na način za koji pretpostavlja, ili zna, da na tržištu rada nema nezaposlenih koji ispunjavaju tražene uslove. Kontrolu nesaglasnosti stvarnog stanja potrebe za izvršiocom određenog stručnog profila i prijavljenih posebnih uslova radnog mesta niko ne vrši, tako da su takve zloupotrebe moguće. Jedino zainteresovani kandidati, ukoliko je potreba poslodavca javno oglašena, mogu insistirati da se u, postupku odlučivanja o prijemu, upoznaju sa stvarnim stanjem, kroz uvid u opšte akte poslodavca i da, eventualno, ospore zakonitost prijema na rad. Međutim, nezavisnost poslodavca da odredi način angažovanja potrebnog rada je tolika da ozbiljnost pitanja zloupotrebe, u kontekstu dopunskog rada, čini, gotovo zanemarljivom.

Dopunski rad je, dakle, način da deficitarni i na tržištu rada traženi kadrovi, koji su zaposleni i rade puno radno vreme kod jednog poslodavca, iskoriste radne sposobnosti kojima raspolažu i konjunktornost svoje profesije da rade kod još jednog poslodavca, najviše do jedne trećine punog radnog vremena. Njihovo angažovanje je obostrani interes, a „matični“ poslodavac, ceneći okolnosti rada zaposlenog i sopstvene interese, u principu, daje saglasnost za dodatno angažovanje zaposlenog izvan njegovog procesa rada, ako to ne utiče na radne rezultate i doprinos procesu rada, iako njegova formalna saglasnost nije zakonski uslov. Svaka rasprava o dopunskom radu i njegovom praktičnom značaju postavlja, kao glavno, pitanje *uticaj ovog instituta na*

*zapošljavanje uopšte*, bez obzira na suprotstavljenost mišljenja o njegovoj prirodi fleksibilnog oblika rada. Tako je V. Brajić smatrao da u fleksibilne forme rada spadaju: radni odnos na određeno vreme, radni odnos sa nepunim radnim vremenom, radno angažovanje koje nije radni odnos (ostali oblici), dopunski rad, i mala preduzeća, odnosno samozapošljavanje (Brajić, 2000, str. 312), a Drašković da je „teško govoriti o dopunskom radu kao fleksibilnom obliku zapošljavanja, a posebno što ovaj rad nije sredstvo za radno angažovanje nezaposlenih ili delimično zaposlenih lica koja traže zaposlenje, već samo omogućava zaposlenom sa punim radnim vremenom da dodatno radi, ali samo u deficitarnim zanimanja“ (Drašković, 2000, str. 368).

Za autora je nesporno je da dopunski rad može imati određeni uticaj na povećanje zaposlenosti, kao i na vrednovanje pojedinih vrsta rada na tržištu radne snage. Ovaj uticaj nije neposredan, već *posredan*, kroz povratne efekte angažovanja zaposlenog u dopunskom radu. Naime, korišćenjem dopunskog rada identifikuje se, često i trajnija, potreba za određenim vrstama stručnjaka ili izvršilaca posebnih profesija, što tržište rada treba registrovati i na raspoložive načine inicirati pripremu i stvaranje pretpostavki za osposobljavanje i pronalaženje nezaposlenih školovanih kadrova, koje će, kroz izvesno vreme, poslodavci moći angažovati na, do sada, kadrovima deficitarnim radnim mestima, koja su popunjavana izvršiocima prijemom u dopunski rad zaposlenih lica.

Ovakav teorijski koncept mogućeg uticaja na zapošljavanje zahteva organizovano tržište rada, koje mi trenutno nemamo, ali nemamo ni izbora, već nužnost da koristimo sve raspoložive mogućnosti da pokrenemo dugi proces optimalizacije politike zapošljavanja, u kome je primarno pitanje što boljeg funkcionisanja tržišta rada, sa dobrim poznavanjem kadrovskih potreba i potencijala u svim radnim segmentima društva.

*Nije zanemarljiv ni mogući uticaj zaposlenih u dopunskom radu na osposobljavanje pripravnika ili radnika bez iskustva.* To može biti i vid politike zapošljavanja poslodavaca koji koriste, u procesu rada, deficitarne kadrove i čiji je interes da osposobe sopstvene kadrove, uz stručnu pomoć lica na dopunskom radu.

Intenziviranje nužnog rešavanja problema deficitarnih kadrova, *kroz upravljanje ljudskim resursima*, stvara pretpostavku za što uspešnije poslovanje sve većeg broja radnih kolektiviteta, što ima pozitivan uticaj na celokupno ekonomsko stanje društva i stvaranje uslova za otvaranje novih kapaciteta, razvoj pojedinih privrednih grana i dinamiziranje saradnje privrednih subjekata sa tržištem rada, pokretljivost u zapošljavanju, ali i primetnije povećanje zaposlenosti.

Pošto se u realizaciji dopunskog rada ustanovljava svojevrsna poslovna saradnja između poslodavca koji angažuje zaposlenog i poslodavca kod koga je ovaj zaposlen i za čije angažovanje on daje saglasnost, ona često može rezultirati zajedničkim rešavanjem potreba za deficitarnim kadrovima, na različite načine i u različitim situacijama.

*Smatramo da namena dopunskog rada, kako ju je zamislio zakonodavac, kroz uopšteno određivanje njegovih elemenata, pojava oblika i uslova, odgovara sadašnjem trenutku našeg privrednog razvoja i potrebama potencijalnih korisnika.* Ali, ovaj institut se nije afirmisao u praksi na način i u meri koji bi inicirali značajniju kadrovsku pokretljivost i međudejstvo stvarnih potreba i mogućnosti na tržištu rada. Eventualna buduća veća pokretljivost radne snage *povratno će delovati na funkciju ovog instituta*, koja bi mogla biti aktuelna dogleđno vreme, do momenta bolje kadrovske pokrivenosti potreba društvenih subjekata za određenim oblicima rada.

*Dopunski rad, dakle, nema neposredan značaj za povećanje zaposlenosti, njegova primena i ukazuje na nedostatak određenog rada na tržištu radne snage. Ovde se radi o preraspodeli potrebnog rada između više poslodavaca i mogućnosti izvršioca rada posebne ili retke stručnosti da svoj rad maksimalno uposle kod više poslodavaca.* Korisnost dopunskog rada je i u saznanju sudionika na tržištu radne snage o (ne)postojanju izvršilaca deficitarnih vrsta rada, pošto se potrebe prijavljuju nadležnim državnim organima, pa oni, u tom smislu, mogu usmeriti svoje aktivnosti na rešavanje konkretnih potreba. Tako dobijeni pokazatelji potražnje za određenim vrstama rada mogu za rezultat imati prekvalifikacije, dodatno usavršavanje i specijalizacije zainteresovanih izvršilaca sa tržišta rada i poboljšanje ponude za obavljanje poslova



za koje se koristi dopunski rad. Prema tome, praktični značaj dopunskog rada, iako je tu posredan, treba uvažavati kao jednu od potencijalnih mogućnosti smanjenja nezaposlnosti i ubrzanja pokretljivosti radne snage.

Rešenjem kojim se ne predviđa mogućnost dopunskog rada nanosi se šteta, prvenstveno, poslodavcu, koji korišćenjem ovog pravnog instituta može angažovati stručnjake koji su mu neophodni, a nema ih na tržištu radne snage. Osim toga, zaposleni u dopunskom radu može, kako smo videli, uticati na osposobljavanje za određene poslove nekog od zaposlenih lica ili nezaposleno lice koje bi poslodavac mogao primiti na rad kao volontera ili u nekom drugom radnostatusnom obliku.

Korišćenje instituta dopunskog rada treba u našim uslovima, tek, doživeti pravu afirmaciju, jer u nedostatku stručnih kadrova treba podržati moguće načine korišćenja raspoloživih kadrovskih potencijala, kako bi se, koliko-toliko, ubrzalo uključivanje naše zemlje u postojeći tehnološki razvoj. Manjak stručnjaka i način da se raspoloživim stručnjacima omogući maksimalno angažovanje, očito, nisu zaokupili pažnju prethodnog zakonodavca. On praktičnu osetljivost ovog instituta rešava nefleksibilnim rešenjem-ukida ga u celosti.

Ne smatramo da je institut dopunskog rada, u vreme važenja ranijeg zakona koji ga je uređivao, bio korišćen adekvatno mogućnostima koje su pružale njegove osobine za primenu u stvarnim potrebama privrede, kao ni to da je, u to vreme, zakonodavac od njega očekivao punu praktičnu potvrdu, ali smatramo da je njegova potencijalna primenljivost, u uslovima nedostatka stručnih kadrova, bila za uvažavanje. Izostavljanje ovog instituta iz prethodnog Zakona o radu uzrokovalo je da su sudionici u odnosima povodom rada određene prirode, a posebno poslodavci, tražili druga rešenja da osiguraju neophodne kadrove, koja su, često, izlazili izvan okvira zakonskih određenja, kombinovanjem različitih pravnih osnova i njihovom primenom na iskonstruisana, pa i simulovana, faktička stanja radnih potreba. Pojednostavljeno rečeno, dolazilo je do zloupotreba u angažovanju rada, zbog nepostojanja adekvatnih pravnih osnova prijema njegovih izvršilaca i stvarali su se novi oblici «rada

na crno», protiv koga se, makar deklarativno, najavljujivala beskompromisna borba, kako bi se iskorenio ili bio sveden na nivo podnošljiv za društvo rane tranzicije, kakvo je naše u ovom trenutku.

Autor je opredeljen za neophodnost predviđanja i uređenja u zakonu »kritične mase« oblika angažovanja rada koji nisu radni odnos, sa *jasnom ulogom i dopunskog rada*, čija bi fleksibilnost ili prilagodljivost dopunjavala korišćenje radnog odnosa, kao dominantnog oblika angažovanja rada i zapošljavanja, i tako doprinosila njihovom intenziviranju i povećanju potražnje poslodavaca za radom od tržišta radne snage. Tu »kritičnu masu« treba identifikovati, urediti normativno i stvoriti pretpostavke za njenu stvarnu primenu i ne narušavati je sve dok oblici koji je čine nalaze svoju praktičnu potvrdu u zapošljavanju. Paralelno s tim, treba kod učesnika odnosa povodom rada stvarati naviku izbora odgovarajućih oblika rada, za zadovoljavanje njihovih interesa i potreba, što se, naročito, odnosi na poslodavce, jer je razmatrani institut, prvenstveno, u njihovoj funkciji.

U ovom trenutku naše društvene stvarnosti samo intenzivnija praktična primena, u zakonu predviđenih, dopunskih oblika angažovanja rada, biće značajna za smanjenje nezaposlenosti i bez daljeg povećavanja broja ovih oblika. Čini nam se da je zakonodavac, i ranijim i prethodnim uređenjem ovih instituta, zadovoljio obavezu njihovog normiranja, više iz obzira prema uporednopravnim stanjima i kretanjima, te rešenjima kojima se stiče privid »evropskijeg« duha zakona, bez prevelike brige o njihovoj popularizaciji i stvaranju realnih uslova za njihovo praktično samopotvrđivanje. Takvim pristupom je uticao da se poslodavci sporije navikavaju na primenu legalnih alternativnih oblika angažovanja rada, čime se stvaraju uslovi za opstanak »rada na crno«, i za održavanje namera poslodavaca da, kada je god to moguće, izbegnu ili umanje obaveze prema društvu, nastale po osnovu korišćenja i upotrebe tuđeg rada. Zalažemo se da se stvaraju uslovi i okolnosti da poslodavčevo izbegavanje zasnivanja radnog odnosa sa nezaposlenima, zbog većih obaveza, ne znači, neminovno, i korišćenje neformalnih, nekontrolisanih i neevidentiranih oblika rada, već, kao kompromisno rešenje, korišćenje alternativnih oblika rada, kojima bi «rad na crno» postepeno

prelazio u legalne oblike rada i postajao društveno koristan, što je univerzalni cilj.

Dopunski rad, kako smo ga ovde razmatrali, moguće je kritikovati u kontekstu zakonskog određenja, kao i druge oblike rada van radnog odnosa, ali ne i u kontekstu praktične potrebe i primene, jer su tu iskustvena saznanja oskudna, i u tom smislu je neodgovorno davati bilo kakve definitivnije sudove, osim pretpostavki, manje ili više osnovanih, koje, ponekad, ne koriste ozbiljnom pristupu pojedinom problemu.

Čak i ovako nesavršeni, predviđeni oblici

angažovanja rada koji nije radni odnos važan su pomak u odnosu na neformalne oblike rada-«rad na crno», koji je poprimio zabrinjavajuće razmere (uz svo relativizovanje raspoloživih podataka i dnevopolitičke kriterijume procenjuje se da u Srbiji, u jednom momentu, više od 600.000 lica radilo «na crno»). Uloga tzv. *sekundarnih oblika angažovanja rada*, u koje spada i dopunski rad, u legalizaciji rada, koji je sada u neformalnim oblicima i van društvene kontrole, može biti značajna kao prelazno rešenje ka primeni odgovarajućih oblika angažovanja rada, koji će odražavati stvarne potrebe društvene zajednice.

## CITIRANA DELA

Brajić, V. (2000). Fleksibilne forme zapošljavanja i sindikati. *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika 5-9 jun 2000.g. - Budvanski pravnički dani*. Budva - Beograd.

Drašković, D. (2000). Dopunski rad. *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika: Beograd-Budvanski pravnički dani*. Budva.

Jerinić, D. (2008). *Radno pravo*. Novi Sad.

Kulić, Ž. (2008). *Radno pravo*. Novi Sad: Privredna akademija.

Učur, M. (1979). *Dopunski rad u našem radnom pravu (Magistarski rad)*. Beograd.

## Pravni izvori

Zakon o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 i 95/2018-autentično tumačenje).

Zakon o radu ("Službeni glasnik RS", br. 70/2001 i 73/2001).

Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa ("Službeni list SFRJ", br.60/89, 42/90, 42/92, 24/94 i 41/94).

Zakon o radnim odnosima ("Službeni glasnik RS", br. 49/95).

Zakon o visokom obrazovanju ("Službeni glasnik RS", br. 76/2005, 100/2007 - autentično tumačenje, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013 i 99/2014).

Zakon o radnim odnosima ("Službeni list SRCG", br. 29/90, 42/90, 28/91 i "Službeni list RCG", br. 16/95).

Zakon o radu ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03, 20/07 i 55/07).

Zakon o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 1/16 i 66/2018).

Zakon o radu ("Službeni list CG", br. 26/09, 88/09, 26/10, 59/11).

Zakon o radu („Službeni list CG“, br.74/2019 i 8/2021).

Received for publication: 26.09.2021.

Revision received: 30.09.2021.

Accepted for publication: 10.10.2021.

## Kako citirati ovaj rad? / How to cite this article?

### Style – APA Sixth Edition:

Bosanac, D. (2021, 10 15). Theoretical and legal concept of a supplementary work in Serbia. (Z. Čekerevac, Ed.) *FBIM Transactions*, 9(2), 11-25. doi:10.12709/fbim.09.09.02.02

### Style – Chicago Sixteenth Edition:

Bosanac, Draško. 2021. "Theoretical and legal concept of a supplementary work in Serbia." Edited by Zoran Čekerevac. *FBIM Transactions (MESTE)* 9 (2): 11-25. doi:10.12709/fbim.09.09.02.02.

*Style – GOST Name Sort:*

**Bosanac Draško** Theoretical and legal concept of a supplementary work in Serbia [Journal] // FBIM Transactions / ed. Čekerevac Zoran. - Belgrade : MESTE, 10 15, 2021. - 2 : Vol. 9. - pp. 11-25.

*Style – Harvard Anglia:*

Bosanac, D., 2021. Theoretical and legal concept of a supplementary work in Serbia. *FBIM Transactions*, 15 10, 9(2), pp. 11-25.

*Style – ISO 690 Numerical Reference:*

*Theoretical and legal concept of a supplementary work in Serbia.* **Bosanac, Draško.** [ed.] Zoran Čekerevac. 2, Belgrade : MESTE, 10 15, 2021, FBIM Transactions, Vol. 9, pp. 11-25.