

# РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ  
РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА



Број 1-3/2001.  
БЕОГРАД







17-1166

УНИВЕРЗИТЕТСКА БИБЛИОТЕКА  
"СВЕТОЗАР МАРКОВИЋ" - БЕОГРАД  
II И. Бр. 62636

UDC 394.2+364

JU ISSN 1450-5800

# РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ  
РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА

БРОЈ 1-3/2001.

Београд





**Главни и одговорни уредник**  
Професор Др Душан Паравина

**Уредник**  
Професор Др Предраг Јовановић

**Редакција**

Др Влајко Брајић, др Бранко Лубарда, др Душан Паравина, др Предраг Јовановић, др Александар Петровић, др Чедомир Богићевић, др Драгољуб Драшковић, др Боривоје Шундерић, Мр Живко Кулић, др Радоје Брковић, др Лука Тодоровић, Максим Кораћ, Милка Кремић, Бранко Михајловић, др Небојша Шаркић, др Славољуб Вукићевић

**Издавачки савет**

Др Влајко Брајић, др Бранко Лубарда, др Славољуб Вукићевић, Мр Зоран Поповић, Сојка Ђорђевић, др Мијал Стојановић, Бранко Михајловић, др Слободан Марковић, Велизар Поповић, Гроздана Миљановић, Бошко Марковић, Јелена Мишуцки, Мирјана Драгаш, Милета Бабовић, Његован Кљајић, Борисав Чолић, Миломир Јаковљевић, Света Љубић, Љиљана Милосављевић, Томислав Ивановић

**Издавач**

**ЈУГОСЛОВЕНСКО УДРУЖЕЊЕ ЗА РАДНО ПРАВО  
И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ**

Београд, Милоша Поцерца 10/6  
тел: 646-276, факс: 682-654

Претплата за 2001. годину износи: правна лица - 1.500,00 динара,  
физичка лица - 1.000,00 динара

Претплата се врши на жиро рачун број: 40803-678-6-115532  
уз назнаку "претплата за часопис Радно и социјално право"

Тираж: 200 примерака  
Излази ДВОМЕСЕЧНО



## "РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО" бр. 1-3/2001.

(ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА)

### САДРЖАЈ

	Страна
1. Проф. др Боривоје Шундерић, Закони од значаја за радни однос	5
2. Проф. др Радоје Брковић, Запошљавање у омладинским и студентским задругама	34
3. Доц. др Мијал Стојановић, Решавање статуса запослених код послодаваца који су претрпели штету услед ратних дејстава	48
4. Параскева Михајловић, Остваривање права незапослених лица - инвалида и других инвалидних лица	64
5. Мр Бранко Михаиловић, Теоријске концепције одговорности у радном праву Југославије	72
6. Борисав Чолић, Законска овлашћења директора и заштита права запослених од стране ургана управе, судова и други облици заштите	87
7. Мр Горан Обрадовић, Неоправдани отказ и накнада нематеријалне штете	105
8. Мр Иванка Томовић, Радно ангажовање грађана СР Југославије у иностранству према позитивним прописима	114
9. Милан Јевтић, Трипартитне консултације у савременим условима	135
10. Првослав Спасић, Престанак радног односа вишку запослених и права из осигурања за случај незапослености	142
11. Мр Секула Новаковић, Дисциплински поступак	166







*Др БОРИВОЈЕ ШУНДЕРИЋ*

*Професор Правног факултета у Београду*

## **ЗАКОНИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА РАДНИ ОДНОС**

### **I. ЗАКОНИ КОЈИ РЕГУЛИШУ РАДНИ ОДНОС**

Сама употреба израза "закон" упућује на одређени акт којим се утврђују одређена и општа правила о понашању људи. На овом месту се под законом подразумева правни акт код кога постоји подударност форме и садржине. То значи да је закон општи правни акт који је донет од законодавног органа у посебном законодавном поступку и у форми закона и који садржи опште правне норме. Законодавни органи у Југославији су Савезна скупштина и скупштине република чланица. Надлежност овог органа да доноси законе је утврђена Уставом. Уставом је утврђен и законодавни поступак.

Сваки закон који испуњава ове услове није од значаја за радне односе. Да би један закон био значајан за радне односе, неопходно је да садржи норме којима на општи начин регулише понашања субјеката радног односа, односно чије се норме могу применити на понашање субјеката радног односа. Закони који су од значаја за радни однос могу се поделити на законе који регулишу радни однос и на законе који не регулишу радни однос. Закони који регулишу радни однос могу да се поделе на две групе и то: 1. на законе чији је предмет регулисања искључиво радни однос и 2. на законе који за свој основни предмет регулисања имају неке друге односе, али поред њих регулишу и радне односе као допунски предмет свог регулисања (мешовити предмет). Закони који за свој предмет регулисања



имају радне односе могу се поделити на опште законе и посебне законе. Ова подела је извршена с обзиром на персонални домашај закона, тј. на број субјеката који су обавезни да их примењују, тј. да се по њима понашају. У правном систему Југославије карактер општег закона имају савезни Закон о основама радних односа,<sup>1</sup> а на нивоу републике његов пандан је Закон о радним односима.<sup>2</sup> Овим законима је утврђен општи режим радног односа. То значи да се они примењују на све запослене и на све послодавце на територији савезне државе односно републике чланице. Ови закони се у литератури називају и матичним законима у области радних односа. Међутим, треба рећи да постоје одређене делатности у друштву и држави које због своје природе и због свог посебног значаја (за државу и друга правна лица или појединце) захтевају да се њихово вршење изузме у потпуности или делимично из општег правног режима радних односа и да се подвргне посебном правном режиму. У питању су, на пример, делатности државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и друге делатности. Ови разлози су условили доношење и постојање посебних закона о радним односима. То су, дакле, закони којима се утврђује посебан режим радних односа за све запослене у одређеним делатностима и за све послодавце који обављају те делатности. Овакви закони постоје и на нивоу савезне државе и на нивоу република чланица. На нивоу савезне државе треба да постоји закон који ће да регулише положај запослених у органима и организацијама СР Југославије. Овај закон још није донет јер су рокови за његово доношење продужавани неколико пута. Но, кад буде донет, он ће имати карактер посебног закона из разлога што ће предмет његовог регулисања бити искључиво радни односи запослених, односно њихов положај у органима и организацијама савезне државе. Његов пандан на нивоу Р. Србије већ постоји, а то је Закон о радним односима у државним органима<sup>3</sup> који је донела Скупштина Србије 1991. године. Овај закон се примењује на све запослене у државним органима и на изабрана односно постављена лица, осим оних чија су права, обавезе и одговорности из радног односа уређена посебним законом (чл. 1. ст. 2 Закона). Међутим, постоји могућност да се овај закон појави као општи закон за регулисање радних односа у републичким органима и организацијама. То ће бити онда, ако постоји закон о поједином органу који садржи одредбе о радним односима запослених у том органу (нпр. у органима унутрашњих послова). У овом случају закон који се односи на поједини државни орган, са становишта регулисаних радних односа у овом

<sup>1</sup> Службени лист СРЈ, бр. 29/1996.

<sup>2</sup> Службени гласник Р. Србије, бр. 55/1996.

<sup>3</sup> Сл. гласник Р. Србије, бр. 48/1991, 66/1991.



органу (нпр. за унутрашње послове), је посебни закон, док је Закон о радним односима у државним органима општи закон.

Постоји не тако мали број закона у правном систему Југославије који поред свог главног, основног, примарног предмета регулисања, регулишу и радне односе. Међутим, у вези са овим законима треба рећи да они не регулишу радне односе у целини него само материју одређених института радних односа. На пример, услове за заснивање радног односа, престанак радног односа, заштиту на раду или пак сметње за заснивање радног односа, услове за вођење штрајка, полагање стручног испита и друга питања. Углавном се ради о законима који регулишу обављање приврених и ванпривредних делатности (нпр. делатности високог школства, школа, здравствене заштите, пензијског и инвалидског осигурања, вађења руде и минерала, грађевинарству, хемијској индустрији итд.) као и законима који регулишу структуру, организацију и функционисање одређених установа, државних органа и јавних предузећа (универзитету, влади, судовима, електродистрибуцији и др.). Ови закони садрже норме којима регулишу само неке институте радног односа уграђујући у њих одређене специфичности у односу на њихов општи режиму. Потребности за специфичностима у режиму ових института произлазе из саме природе делатности и услова у којима се оне врше.

На пример, чл. 6. Закона о универзитету<sup>4</sup> утврђује да је факултет образовно-научна, односно образовно-уметничка установа, која у оквиру своје матичне делатности обавља основне, специјалистичке, магистарске и докторске студије, као и облике стручног образовања и усавршавања. Више је него сигурно да је природа делатности факултета као чланова универзитета утицала да Закон о универзитету регулише услове за избор сарадника и наставника, као и поступак њиховог избора другачије него што је то утврђено у општем правном режиму заснивања радног односа. Према томе, овде су сами услови за избор и поступак избора примерени захтевима за вршење делатности у области научног, односно уметничког и образовног рада.

У законе који су од значаја за радни однос, тј. за остваривање права, обавеза и одговорности запослених спадају и закони који не регулишу радне односе али чије се одредбе примењују на одређене институте из радног односа и обезбеђују њихово функционисање. Дакле, одредбе ових закона се примењују у поступку примене одређених института радног односа. На пример, одредбе Закона о облигационим односима које регулишу штету и њену накнаду примењују се на одговорност за штету која

<sup>4</sup> Сл. гласник Р. Србије, бр. 54/1992, 39/1992.





настане на раду или у вези са радом. Или, на пример, нека правила из Кривичног закона и Закона о кривичном поступку примењују се у поступку утврђивања дисциплинске одговорности и изрицања дисциплинских мера. Може се, примера ради, навести и Закон о општем управном поступку, чије се одредбе примењују на одређене поступке који се воде поводом остваривања права радника, утврђивања одговорности радника, престанка радног односа (нпр. одредбе о општењу између радника и директора, о структури решења, о саставу записника, о достави писмена итд.). На крају постоје и закони који не регулишу радне односе у делатностима за коју су донети, али упућују на закон који ће се применити на радне односе који се успостављају ради вршења делатности која је предмет њиховог регулисања (нпр. Закон о јавним службама, Закон о савезним јавним установама, Закон о Народној банци Југославије, Закон о здравственој заштити). Усвајајући овакве законе само законодавац, имајући у виду значај и природу делатности, процењује који би режим радних односа највише одговарао регулисању радних односа код послодавца који врше ове делатности. Ако такав нормативни режим радних односа постоји, већ у правном систему, законодавац ће једноставно одредбом одређеног члана закона којим регулише конкретну делатност (нпр. јавне службе) упутити на примену одредаба закона којим је такав режим утврђен. На пример, законодавац је доносићи Закон о јавним службама проценио да природи радних односа код послодавца који врше јавне службе највише одговара режим утврђен Законом о радним односима у државним органима и чл. 23. је упутио на његову примену. Међутим, ако законодавац процени да у постојећем правном систему таквог режима нема онда ће он у самом закону, у којем регулише обављање делатности, регулисати и специфичности радних односа.

## II. НАДЛЕЖНОСТ ЗА ДОНОШЕЊЕ

Надлежност за доношење закона, поступак доношења и односе који се регулишу законом утврђује Устав. У Југославији то је савезни Устав од 1992. године,<sup>5</sup> и Устави република чланица: Р. Србије од 1990. године<sup>6</sup> и Р.

<sup>5</sup> Службени лист СРЈ, бр. 1/1992.

<sup>6</sup> Сл. гласник Р. Србије, бр. 1/1990.



Црне Горе од 1992. године.<sup>7</sup> С обзиром на то да је Југославија савезна држава и с обзиром на то да се у свакој савезној држави поставља питање надлежности за регулисање односа, па сходно томе и за регулисање радних односа, као и сви федерални уставни тако и Устав СР Југославије методом енумерације (набрајања) утврђује надлежности савезне државе. То чине у чл. 77. Области у којима савезна држава преко својих органа утврђује политику, доноси и извршава савезне законе, друге прописе и опште акте, обезбеђује уставно-судску и судску заштиту уставотворац је у чл. 77 систематизовао у 12 група. И у југословенској федерацији, као уосталом и у другим федерацијама, савезној држави се оставља у надлежност све оно што је у заједничком интересу њених чланица да се на јединствен начин регулише. На основу пете и десете тачке ст. 1. чл. 77 може се закључити да је у интересу република чланица да и радни односи и социјално осигурање буду регулисани од стране савезне државе. Сигурно је да се без регулисања радних односа на нивоу федерације не може остварити принцип (основна одредба) из чл. 13. према коме СР Југославија представља јединствено привредно подручје и има јединствено тржиште. Према чл. 77 ст. 1 тач. 5 савезна држава је надлежна да регулише основе радних односа. Утврђивање основа радних односа подразумева да савезна држава утврђује систем основних права, обавеза и одговорности запослених лица и послодаваца на раду, из рада и на основу рада. Основна права и то индивидуална и колективна, као и основне обавезе и систем одговорности (који произлази из обавеза) представљају, у ствари, јединствене елементе система радних односа у Југославији. Републикама чланицама остаје да донесу норме којима ће доградити савезним законом успостављени систем радних односа и на тај начин обезбедити његово функционисање у свакодневном животу. Поред тога, оне могу да регулишу и неке друге односе који нису предмет регулисања савезног закона ако је то у њиховом интересу. То су, у ствари, они односи чије би регулисање од стране савезне државе значило превазилажење њене надлежности. Према томе, надлежност за регулисање радног односа у Југославији је подељена између савезне државе и федералних јединица. Савезна скупштина доноси савезне законе (чл. 78 Устава). О доношењу закона о основама радних односа одлучују оба већа равноправно, већином гласова савезних посланика у сваком од два већа (чл. 90). Међутим, према члану 79 Савезна скупштина може на заједнички предлог република чланица да у целини уреди материју радних односа. За сада до тога није дошло. Савезна скупштина је полазећи од чл. 77 ст. 1 тачка 5 донела Закон о основама радних односа. Међутим, савезна држава је надлежна такође према чл. 77 ст. 1 тачка 10 да регулише положај

<sup>7</sup> Службени лист Р. Црне Горе, бр. 48/1992.



запослених у савезним органима и организацијама а према тачки 11 и празнике СР Југославије. Ови закони још увек нису донети. Међутим, надлежност савезне државе да регулише одређена права запослених као и право незапослених утврђено је и у одређеним члановима који се налазе у Одељку 11 који носи назив: "Слободе, права и дужности човека и грађанина". Тако према чл. 55 ст. 2 Савезна држава својим законом регулише материјално обезбеђење лица за време привремене незапослености. И овај закон још није донесен. Поред тога у чл. 57 ст. 1 утврђено је да савезна држава својим законом регулише остваривање права на штрајк. Овај закон<sup>8</sup> је Савезна скупштина донела истовремено кад и Закон о основама радних односа. Такође, у чл. 66 је прописано да странаца има слободе, права и дужности утврђене Уставом, савезним законом и међународним уговорима. Према овом члану, дакле, савезна држава је надлежна да регулише заснивање радног односа са страним држављанима. Она ни овај закон још није донела, па се и даље примењује Закон донет 1978. године. Кад је у питању остваривање других права утврђених у Одељку II Устав утврђује само то да се она остварују у складу са законом. Поставља се сада питање у чију надлежност спада регулисање остваривања осталих права која Устав утврђује у свом одељку. За утврђивање надлежности за регулисање ових права користи се метод претпостављане надлежности. Овај метод Устав СРЈ је утврдио у својим основним одредбама у чл. 6 ст. 2 тако што је прописао да је република чланица суверена у питањима која нису овим уставом утврђена као надлежност СР Југославије. Пошто је, дакле, надлежност федерације одређена системом енумерације, онда следи закључак да све оно што није набројано да спада у ингеренције федерације, претпоставља се да то спада у надлежност република чланица. Да је уставотворац хтео да то буде у надлежности савезне државе он би то и утврдио. У чл. 77 утврђена је надлежност савезне државе и за доношење тзв. нематичних закона. То су они закони који регулишу неке друге односе као матичне, док радне односе регулишу у оној мери у којој је то неопходно да се изразе одређене специфичности у вршењу делатности која је главни предмет регулисања закона.

<sup>8</sup> Службени лист СР Југославије, бр. 29/1996.



### III. ОДНОС САВЕЗНОГ И РЕПУБЛИЧКОГ ЗАКОНА

Основно питање које се поставља у односу између савезног закона о радним односима и републичких закона о радним односима тиче се међусобног односа њихове садржине. Прецизније речено оно се своди на обим надлежности у регулисању радних односа.

Савезни устав није користио метод енумерације код одређивања надлежност савезне државе у области регулисања радних односа. Дакле, он није у чл. 77 набројао која су то питања која треба да буду предмет регулисања радних односа. Уставотворац је надлежност федерације у области регулисања радних односа сместио у једну реч "основа". Дакле, федерација треба да се бави основама радних односа. Неки писци су речи "основа" давали значење једне флоскуле што значи празне речи. За ову реч не би се баш могло рећи да је празна реч. Пре би се могло рећи да је то непрецизна и неодређена реч која даје повода за различита тумачења. Остаје отворено питање шта се под "основама" подразумева, да ли основе у области радних односа или одредбе које треба да изразе и обезбеде систем. Ово је концепцијско питање али се чини да не треба раздвојити фактичко и нормативно. Систем норми, бар се тако чини, неопходно је да обезбеди функционисање јединствених основа друштвено-радних односа у Југославији. Једно од тумачења могло би да гласи да је савезна држава у одређивању садржине савезног закона доста слободна. Од тога да ли ће савезни законодавац имати ужи или шири приступ у регулисању материје радних односа на посредан начин ће бити и одређена надлежност републичких закона. Тако ако оно сузи садржину савезног закона аутоматски ће проширити садржину републичког закона и обрнуто. Устав Црне Горе не утврђује надлежност републике у области регулисања радних односа, као што не утврђује ни за друге односе, тако да се не зна обим републичке надлежности. Устав Републике Србије у члану 72 утврђује да република уређује и обезбеђује систем радних односа. Питање је да ли би овакво решење прихватио устав да је донет после усвајања устава СР Југославије. Ако се сада имају у виду решења републичких устава и решења садржана у савезном уставу, које је непрецизно, да се закључити да је устав употребљавајући непрецизан, али истовремено и еластичан термин, дао законодавцу подоста слободе у одређивању своје надлежности у регулисању радних односа а самим тим и доста широке могућности да утиче на обим надлежности република у материји радних односа.





Наше је мишљење, што је већ и речено, да термин "основа" треба тако тумачити да је савезна држава надлежна да уреди све оно што је потребно да би се створио систем, као претпоставка остваривања, у основи истог економског и социјалног положаја запослених на јединственом економском и тржишном подручју у Југославији. Доношењем Закона о основама радних односа чини се да је тај систем у неким битним обележјима створен. Разуме се у њему има доста непрецизности и недоречености како у погледу стручности, тако и у погледу стила и језика. Чини се да су ови недостаци оставили у одређеној мери последице на укупну нормативну концепцију радног односа.

Ако се погледа структура норми овог закона, онда се може запазити да он, с обзиром на карактер дејства норми на понашања, односно по обиму прописивања одређених понашања, може се рећи да ту има и обавезујућих норми, забрањујућих, овлашћујућих и наређујућих. Обавезујућу норму, на пример, садржи чл. 19 ст. 1 у коме стоји да радно време износи 40 часова у радној недељи. Ова норма је обавезна и за послодавца и за радника. Забрањујућа норма, на пример, дата је у члану 4 Закона у којој се прописује да представник запослених због својих активности у раду органа предузећа и другог облика организовања не може бити позван на одговорност нити трпети последице својих активности ако поступа у складу са законом и колективним уговором. Иста норма садржана је у чл. 6 ст. 2, чл. 26, чл. 30, чл. 35, чл. 41 и у другим члановима. Овлашћујуће норме нити забрањују нити обавезују - оне су диспозитивне природе. Оне само утврђују могућност за субјекте да предузму одређено понашање. На пример, норма у чл. 13 ст. 1, која гласи: "Послодавац може засновати радни однос са приправником". Норма која има и овлашћујуће и забрањујуће дејство налази се у чл. 12 ст. 2. У овом члану је прописано да се пробни рад може утврдити као посебан услов рада, али не дуже од три месеца. У првом делу реченице послодавац се овлашћује да уведе пробни рад, а у другом делу забрањује да он траје дуже од три месеца. Закон, такође, садржи и наређујуће, категоричке норме. То су норме којима он прописује обавезно понашање субјекту радног односа. Те су норме и категоричне, то значи да се понашање које се њима предвиђа мора извршити безусловно. Има поприлично таквих норми у Закону. На пример, чл. 44 прописује да је послодавац, који утврди да је престала потреба за радом запослених, дужан да сачини програм остваривања права запослених па у наставку се утврђује да је дужан да тај програм достави у одређеном року надлежним субјектима итд. Има у закону и норми у којима субјектима препоручује одређено понашање које они могу предузети ако мисле да им је то корисно. На пример, у члану 68 се препоручује запосленом да може, против одлуке послодавца, да се обрати и



арбитражи за радне спорове, ради посредовања у споразумном решавању спорних питања из одлуке.

Међутим, значајно је једно питање које је везано за надлежност републике у регулисању радног односа у односу на савезни закон. Већ је напоменуто да је устав садржину републичког закона посредно одредио преко савезног закона. Савезни закон је применом два метода у регулисању обезбедио, чини нам се, утицај на садржину републичких закона. Први метод постоји у свим нормама у којима упућује да се остваривање или функционисање одређеног института регулише законом. На пример, у члану 10 законодавац утврђује да се радни однос може засновати на одређено време (ст. 2) или даје могућност да се заснује и са радним временом краћим од пуног радног времена (ст. 4). Да би институт радног односа на одређено време постојао, неопходно је да се утврде законом случајеви у којима се он може засновати. Дакле, републике својим законима треба да утврде случајеве. Или радни однос се може засновати са радним временом краћим од пуног, али опет то може само у складу са законом. Опет се то врши републичким законом. Нема законске обавезе за републике да ово питање регулишу. Али је сигурно да ће потреба вршења делатности то захтевати. Ово је, дакле, пример, а таквих примера има још у закону који указују како савезни законодавац преко савезног закона врши утицај на садржину републичких закона. Други метод утицаја савезног закона на садржину републичких закона постоји у оним нормама којима савезни законодавац утврђује могућност успостављања једног института, али, при том, он не одређује, као у претходном примеру, којим актом ће то бити учињено. На пример, у чл. 12 ст. 1. законодавац утврђује да се претходно проверавање радних способности може утврдити као услов за заснивање радног односа или у чл. 13 ст. 3 стоји да послодавац може с незапосленим лицем да закључи уговор о волонтерском раду. У закону се ништа не каже којим актом ће ови институти бити регулисани, законом или колективним уговором. То се, дакле, оставља републичком законодавцу да одлучи да ли ће регулисати законом или ће републичким законом упутити на колективни уговор. Разуме се да република може регулисати одређене односе или институте који произлазе из специфичности одређених делатности које се врше на њеној територији. Дакле, да регулише оно што није савезним законом регулисано.

Сигурно је да република мора имати самосталност у регулисању, јер ако тога не би било онда нема ни сврхе за постојањем републичког законодавства. Питање је само докле то самосталност може да иде у односу на систем који је утврђен савезним законом. Чини се да је одговор да она



може да иде све дотле докле не угрожава равноправност и једнакост грађана на раду и по основу рада.

Устав Југославије чл. 115 утврђује да републички закони морају бити сагласни са савезним законом. Питање се, углавном, своди на то да ли републички закон може ићи испод нивоа заштите који утврђује савезни закон, односно да ли може ићи изнад тог нивоа, тј. обезбедити већи обим заштите. Одговор на прво питање, које се тиче утврђивања нижег обима заштите од оног који утврђује савезни закон, јесте да не може ићи испод тог нивоа. Ако би се прихватио супротан одговор онда не би било сврхе ни да постоји савезни закон. То би значило нарушавање утврђеног система, што би представљало укидање принципа једнакости и равноправности запослених на раду и по основу рада на територији Југославије. Управо остваривању ових принципа и служи савезни закон. Одговор на друго питање, а које се односи на то да ли републички закон може да иде изнад нивоа заштите утврђене савезним законом тражи, у ствари, допунско разматрање. Наиме, сваки случај треба конкретно посматрати и на основу тога изводити закључак. Мора се анализирати норма савезног закона, тј. природа саме норме. Тако, свуда тамо где савезни закон прописује да нешто може, тј. утврђује могућност за нешто и тамо где трајање нечега (рока, одмора, одсуства) утврђује у најмањем износу републички закон није ничим ограничен и може да иде изнад тога. Узмимо пример породилског одсуства. Савезни закон у чл. 37, ст. 1 и 2 утврђује да жена за време трудноће и порођаја има право на породилско одсуство у трајању најмање до навршене године дана живота детета. Може се узети за пример и чл. 27 који регулише право на дневни одмор. Овај члан у ст. 2 утврђује да запослени за време рада на сезонским пословима има право на дневни одмор од најмање 10 часова непрекидно. Савезни закон је у оба случаја утврдио минимум одсуства односно одмора и сами тим републички закон може да иде изнад овог минимума. Закон о радним односима је, на пример, код породилског одсуства, то учинио за треће дете. Има, међутим, у савезном закону и когентних норми које републички законодавац не може да мења. То су забрањујуће норме, нпр. чл. 26, 30, 35, 36, 40, 41. У чл. 26 стоји да права на одмор у току дневног рада запослени не може да користи на почетку или на крају радног времена. Не морају то само бити забрањујуће норме, то могу бити и друге норме које нису прописане у облику забране али су обавезујуће. На пример норма чл. 48 ст. 2 која утврђује да се зарада исплаћује најмање једанпут месечно. Или, на пример, чл. 59 који утврђује рокове застарелости покретања и вођења дисциплинског поступка, или, на пример, чл. 54 ст. 2 у коме се утврђује да се новчана казна може изрећи највише у висини 20% аконтације месечне зараде запосленог или, на



пример, чл. 66 којим се регулише престанак радног односа по сили закона и други чланови. Ово су примери чланова, а има их још, који се не могу мењати републичким законом. Ако се догоди супротно, онда је републички закон несагласан са савезним законом, а о томе одлучује Савезни уставни суд својом одлуком којом утврђује несагласност. Санкција се изражава у престанку важења одредаба републичког закона за које је уставни суд утврдио да су несагласне са одредбама савезног закона. Несагласне одредбе републичког закона престају да важе даном објављивања одлуке Савезног уставног суда (чл. 130 ст. 2 Устава Југославије). Одлука Савезног уставног суда је општеобавезна и извршна (чл. 129 ст. 2 Устава).

#### IV. ПРИМЕНА ЗАКОНА

Закон као и сваки други општи акт доносе надлежни субјекти да би се примењивали. По правилу закони се непосредно примењују. Примењују се на одређена лица, на одређеној територији и у одређеном времену. Кад се, дакле, расправља о примени закона, онда треба имати у виду његову персоналну, територијалну и временску димензију. Персонална димензија примене указује да се закон примењује на она лица која су субјекти односа које он регулише, тј. који су предмет његовог регулисања. Како су овде у питању радни односи, онда се закони који регулишу радне односе примењују на запослене (раднике, службенике) и послодавце. Имајући у виду да је Југославија савезна држава, па да сходно томе постоје савезни и републички закони, треба указати да се савезни закони примењују на територији Југославије, а републички на територији републике.

Међутим, закон се доноси и примењује у одређеном времену и о томе треба водити рачуна. Примењује се само закон који важи, тј. који је позитивно важећи. Позитивно важећи је онај закон који је ступио на снагу. Кад закон ступа на снагу може бити одређено уставним нормама или нормама самог закона или и једним и другим нормама. Устави углавном одређују најранији рок ступања на снагу закона. То је онај рок пре чијег протекла донет закон не може ступити на снагу. Савезни устав (чл. 116) и Устав Р. Србије (чл. 120) утврђују да закон (други пропис и општи акт) ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања. Ово је правило. Међутим, уставни допуштају да се од овог правила одступи, тј. да се направи изузетак, ако за то постоје оправдани разлози. Разуме се разлози који



оправдавају његово ступање на снагу пре наведеног рока морају бити утврђени при доношењу закона.

Устав Србије у већ наведеном члану утврђује да одступање од овог принципа мора бити "из нарочито оправданих разлога". Дакле, оба устава дају могућност да закон, под одређеним условом, ступи на снагу и раније, тј. пре истека рока од дана објављивања. То је оно што је уставотворац рекао.

Шта законодавац може у погледу времена ступања закона на снагу? Уобичајено је да сваки закон у делу у којем су смештене прелазне и завршне одредбе утврђује дан ступања на снагу. Законодавац у вези с овом темом може да поступи на три начина. Прво, да у прелазним одредбама не садржи норму која одређује дан његовог ступања на снагу. Ако се ово догоди, онда се примењује уставна норма и сматраће се да закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања. Друго, могућно је да закон предвиди у својим одредбама, а то ће утврдити скупштина, да ступа на снагу пре рока одређеног у уставима, ако у поступку његовог доношења буде утврђено да за то постоје нарочито правдани разлози. Који то може бити временски тренутак? Најранији дан његовог ступања на снагу може бити дан доношења или нешто касније, а то је дан објављивања у службеном листу. Треће, у законским одредбама може бити утврђен дужи рок за ступање на снагу од минималног рока утврђеног уставом. Тај рок одређује сам законодавац. Било је закона који су прописивали да ступају на снагу годину дана од дана објављивања.

Ступањем на снагу започиње примена закона која траје за све време његовог важења. Обично закон не утврђује време свога важења. Али то није искључено и онда је ту јасна ситуација у погледу његовог важења. Време важења једног закона може бити утврђено законом који је јаче правне снаге. У недостатку прецизних правила важи правило да норма важи све док на прописан начин не буде укинута. Он ће остати на снази све дотле док његов доносилац не изврши одређене измене или допуне или док не донесе нови закон. Изменама се мењају одређене одредбе закона и оне изазивају престанак само делова закона. Допуне не морају да значе престанак неких делова закона. Тако је, на пример, Закон о радним односима Србије од 1991. године у периоду од пет година и неколико месеци мењан и допуњаван 11 пута (једанпут у 1992; три пута у 1993; два пута у 1994; два пута у 1995. и три пута у 1996. години).

Доношењем новог закона престаје да важи претходни закон. То подразумева да нови закон мора бити исте правне снаге и регулисати исте односе као и претходни закон. Ступањем на снагу новог закона престају да важе одредбе претходног закона. Уобичајено је да нови закон у прелазним



и завршним одредбама то и утврђује. Тако, на пример, чл. 84 Закона о основама радних односа утврђује да даном ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе његовог претходног Закона о основним правима из радног односа. Овде, дакле, важи принцип *lex posterior derogat priori*. Овде треба напоменути да ступањем на снагу новог закона треба пажљиво погледати његове прелазне и завршне одредбе. Ово због тога што нови закон може да продужи примену или важење неких одредаба претходног закона. Примена може бити продужена на поступке који су започети на основу старог закона, а нису завршени ступањем на снагу новог закона. На пример, то чини савезни закон у чл. 81 у коме предвиђа да се започети дисциплински поступак који није окончан у време ступања на снагу новог закона, оконча по одредбама закона који је важио у време покретања дисциплинског поступка ако је повољнији за запосленог. Исто тако чл. 147 Закона о радним односима Србије даје право запосленом, који није искористио годишњи одмор до ступања на снагу овог закона, да до 30. јуна 1997. године искористи годишњи одмор по прописима који су важили до ступања на снагу овог закона. Овом одредбом законодавац штити стечено право радника. Или, на пример, Закон о радним односима Србије у Прелазним и завршним одредбама у чл. 145. продужава важење чл. 29 а (који односи на упућивање радника на плаћено одсуство) и чл. 29 б (који односи на рад фонда средстава за исплату најнижих зарада) претходног закона до 30. јуна 1997. године, односно до 31. марта 1997. године. Но, могућно је да одређени закони буду донети за одређено време (темпорални закони). Време трајања може бити одређено законом или ако су донети за случај наступања одређених посебних околности док трају те околности.

На крају треба указати да на престанак закона утиче и доношење новог устава или ревизија постојећег. Како устав представља највиши и основни акт који утврђује основе и оквире за доношење закона, одређује органе за њихово доношење, утврђује поступак доношења, садржину и врсте закона, то је готово извесно да ће доношење новог устава или ревизија постојећег утицати на затечени систем законодавца, било да захтева доношење нових закона и престанка важења постојећих, било до захтева измене и допуне постојећих, тј. њихова усклађивања са новим уставним одредбама или са новим уставом. У Југославији процес усклађивања закона са уставом СРЈ од 1992. године још није завршен. Уставним законом за спровођење устава СРЈ предвиђено је да се до 31. децембра 1994. године ускладе са уставом сви закони. За усклађивање закона предвиђених у чл. 15 Уставног закона рок је био 31. децембар 1992. године а сви остали закони до 31. децембра 1994. године. У ову групу су спадали и закони у области радних односа. Међутим, треба истаћи да још



увек радно законодавство у потпуности није усклађено са савезним уставом. То се, пре свега, односи на регулисање положаја запослених у органима и организацијама, материјалном обезбеђењу незапослених и у запошљавању странаца. Разуме се одређени број закона је престао да важи према чл. 13 и чл. 14 Уставног закона. Као пример закона из области радних односа чији престанак је изазван доношењем Устава 1992. године јесте Закон о штрајку Р. Србије. Скупштина Србије је донела Закон о престанку важећег Закона о штрајку<sup>9</sup> у коме је утврдила да Закон о штрајку Р. Србије донет 1991. године престаје да важи даном ступања на снагу овог закона. Она је, дакле, овим законом искључила Закон о штрајку из правног система Србије. Ово из разлога што по чл. 57 ст. 1 савезног устава запослени остварују право на штрајк у складу са савезним законом. Дакле, регулисање остваривања права на штрајк Устав СРЈ је дао у надлежност савезној држави. Чини се да је републички закон о штрајку престао да важи даном ступања на снагу Устава СР Југославије, а то је било 27. априла 1992. године. Од тада па до доношења новог савезног закона о штрајку имао се примењивати савезни закон о штрајку.

Закон, дакле, почиње да се примењује од дана ступања на снагу. То значи да важи за будућност. Поставља се питање: "Да ли се одредбе закона могу применити на односе који су успостављени пре његовог ступања на снагу?" Општи је принцип да закони, други прописи и општи акти не могу имати повратно дејство (чл. 117 ст. 1 Устава СР Југославије, чл. 121 Устава Р. Србије). Од овог правила оба устава дозвољавају изузетак и то само за поједине одредбе закона. Само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство ако то захтева општи интерес који мора бити утврђен при њиховом доношењу. У том смислу и Уставни суд Србије полазећи од чл. 121 ст. 1 и 2 Устава Србије утврђује: "само се законом може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтева општи интерес утврђен у поступку доношења закона, имају повратно дејство". (Одлука Уставног суда Србије. ИУ - број 226/92, од 18.03.1993. год.). Примена одредаба новог закона на односе који су успостављени и чије остварење је почело по старом закону, али није окончано, најчешће је коришћена код права на породилско одсуство. Разуме се да су одредбе новог закона примењиване само ако су биле повољније. Досадашња законодавна пракса указује да су оне биле повољније. Тако у прелазним и завршним одредбама Закона о радним односима Р. Србије у чл. 148 стоји да запослена жена, отац детета, усвојилац или старатељ, који на дан ступања на снагу овог закона, имају права да то одсуство наставе да користе у складу са одредбама новог закона. Међутим,

<sup>9</sup> Сл. гласник Р. Србије, бр. 39/1996.



ако је породилско одсуство, по одредбама старог закона у тренутку ступања на снагу новог закона, окончано онда се одредбе новог закона које су повољније (утврђују дуже породилско одсуство) не могу применити. Очигледно је да није било потребно улагати велики напор да би се доказало да давање повратног дејства одредбама новог закона о радним односима о породилском одсуству захтева општи интерес. Демографска ситуација нас на то упозорава.

Устав Србије у чл. 121 ст. 3 прописује да се кажњива дела утврђују и казне за њих изричу према закону, односно према другом пропису који је важио у време извршења дела, осим ако је нови закон, односно пропис блажи за учиниоца. Ове одредбе би могле да нађу своју примену у оном делу закона који регулише дисциплинску одговорност запослених. На пример, ако се против запосленог води дисциплински поступак због теже повреде радне обавезе предвиђене законом, за коју се према закону изриче мера престанка радног односа, па у току трајања поступка дође до измене или доношења новог закона који не регулише више ову повреду радне обавезе или је сврстава у повреде за које се изриче новчана казна, онда ће дисциплински орган применити нови закон а упориште за то ће управо наћи у цитираној одредби Устава Србије. То за запосленог значи да ће се дисциплински поступак обуставити, односно да ће му бити изречена новчана казна. Исто тако примениће се нови закон и кад смањује износ новчане казне или кад више не предвиђа повреде радних обавеза за које се изриче новчана казна а поступак дисциплински је у току. Дисциплински поступак се сматра окончаним ако је одлука на нивоу предузећа односно код послодавца постала коначна.

## V. ПРАВИЛА О ПОНАШАЊУ И САНКЦИЈЕ

Примена закона подразумева да се они примењују на субјекте радних односа које они регулишу. Сама примена закона подразумева да се субјекти радног односа понашају по правним нормама садржаним у одредбама закона. Закони којима се регулише радни однос садрже норме којима се као и у другим законима регулишу два правила понашања - диспозиција и санкција. Субјекти се могу понашати по једном или по другом правилу. Разуме се да понашање по диспозицији искључује примену санкције. Извршавањем радне обавезе по утврђеним правилима понашања



запослени избегава да доведе себе у ситуацију да буде принуђен да се понаша по снакцији. Законима који регулишу радни однос утврђују се правила понашања запосленог на раду и у вези са радом, понашање на радном месту и ван радног места. Његова понашања су везана за вршење одређене делатности и произлазе из њеног вршења или у вези са њеним вршењем. Непоштовање правила понашања има за последицу санкцију која је по природи економска (накнада штете, новчана казна) или губитак права на запошљење (престанак радног односа било као резултат отказа било дисциплинске мере). Запослени добровољно извршава радну обавезу у радном односу на шта се обавезао уговором о раду. Међутим, ако неће да извршава ту обавезу добровољно, онда га на то не може принудити послодавац, нити послодавац може захтевати од неког органа да га на то принуди. Но, послодавац може да захтева од запосленог накнаду штете ако је она настала као последица непоштовања правила понашања и у том случају он може, ако буде потребно, захтевати од државног органа да обезбеди принудно извршење. То је могуће јер се штета утврђује у новчаном износу. Послодавац може изрећи дисциплинску меру престанка радног односа због неизвршавања радне обавезе пошто претходно спроведе дисциплински поступак. Међутим, он може отказати радни однос, односно уговор о послу запосленом и кад утврди да нема способности за рад, односно да не остварује предвиђене резултате рада. Ова санкција погађа радника због неспособности, односно нерада. Разуме се и послодавац односно директор ако се не понаша по диспозицији правне норме принудно ће се понашати по санкцији. Непоштовањем правила понашања директор односно послодавац (правно или физичко лице) чини прекршај за који се изриче новчана казна. Висина новчане казне за послодавца са својством правног лица према републичком закону (чл. 142 и чл. 143) износи од 1000 до 10000 динара, док према савезном закону (чл. 79) износи од 15000 до 150000 динара. За послодавца који нема својство правног лица, према републичком закону, новчана казна износи од 1000 до 5000, а према савезном закону од 900 динара до 9000 динара. За прекршај се кажњава и директор односно друго одговорно лице новчаном казном која према републичком закону износи од 300 до 1000 динара, а према савезном закону од 1000 до 9000 динара. Закон Србије у чл. 143 предвиђа изрицање новчане казне за прекршај на лицу места. Тако послодавац може да буде кажњен на лицу места казном од 1000 динара а директор односно друго одговорно лице 100 динара. Послодавац исто тако одговара и за штету коју запослени претрпи на раду и дужан је да штету накнади под претњом принудног извршења.



Директор и према савезном закону (чл. 56 ст. 5) и републичком закону (чл. 90 ст. 4) одговара дисциплински. О његовој дисциплинској одговорности одлучује орган који га бира, односно поставља. Непоштовање правила понашања (обавеза) од стране запосленог односно послодавца изазива спор који се решава изрицањем санкције. Запосленом санкцију изриче послодавац односно директор, а послодавцу надлежни орган (судија, инспектор) док директору орган који га бира, односно поставља и државни орган (судија, инспектор). Орган који бира, односно поставља директора може да га разреши дужности. Инспектор рада може, под одређеним условима, да забрани рад послодавцу.

## VI. ПРИМЕНА ЗАКОНА НА ПОДГРУПЕ ОДНОСА

### 1. Уводне напомене

Субјекат који примењује законе прво што треба да зна јесте да утврди који се закони примењују на конкретан однос, а затим да се упозна са садржином закона који регулише тај однос и на крају неопходно је да зна на којим принципима се заснивају односи између закона у поступку њихове примене. Ово из разлога јер су претходна излагања указала да постоји већи број закона који се примењује на један радни однос. Може се са извесношћу рећи да не постоји радни однос (мисли се на све институте радног односа) на који се примењују мање од два закона. Да видимо како то изгледа по групама радних односа које смо претходно навели.

### 2. Примена на послодавце у области привреде

У првој подгрупи радних односа претежу односи који се успостављају код послодавца који обављају делатност ради стицања добити (предузећа, задруге, организације осигурања, банке, предузетници, пољопривредници и др.). Ради се о односима у предузећима, држим правним и физичким лицима која обављају делатност производње, промета и



потрошње роба и пружања услуга на тржишту. Радни односи који се успостављају у процесу вршења ових делатности чине подгрупу односа на којој израста тзв. општи правни режим радних односа. Овај режим радних односа у највећој мери је утврђен у тзв. општим матичним законима о радним односима. То су савезни Закон о основима радних односа и републички Закон о радним односима. Међутим, треба напоменути да правни режим ове групе радних односа не одређују само ова два закона, већ да то чине и посебни закони који регулишу обављање појединих привредних делатности. Делатности ради чијег вршења се углавном успоставља ова подгрупа односа су привредне делатности. У привредне делатности, према Одлуци о утврђивању привредних и ванпривредних делатности<sup>10</sup> спадају: индустрија и рударство, пољопривреда и рибарство, шумарство, водопривреда, грађевинарство, саобраћај и везе, трговина, угоститељство и туризам, занатство и личне услуге, стамбено-комуналне делатности, уређење насеља и простора, финансијске, техничке и пословне услуге. Организације и заједнице које су разврстане у ове области сматрају се организацијама и заједницама из области привреде. Обављање ових делатности регулисано је законима који у својим одредбама могу да садрже и норме којима се регулише радни однос запослених код послодавца који их обавља. Правило је да се регулишу само неки институти радног односа. То се по правилу чини кад је потребно да неки институт има одређене специфичности у односу на његов општи режим. Овде треба поменути и законе који регулишу оснивање, организацију и функционисање појединих јавних предузећа. И они могу садржати одредбе о радним односима у тим предузећима.

Постављање ових закона је нешто што је нужно. Општи закони о радним односима имају функцију да утврде општи модел радног односа и због тога се у њима не регулишу одређене специфичности у заснивању, функционисању и престанку радног односа у овим делатностима. Зато је сасвим природно да те специфичности утврде закони који регулишу вршење одређене делатности.

У поступку примене ови закони у материји радних односа коју регулишу имају, у односу на законе о радним односима карактер основног закона и непосредно се примењују. Они имају и карактер посебног закона и у односу на законе о радним односима имају предност у примени. Закони о радним односима као матични закони имају у овим случајевима карактер допунског закона. Они су, дакле, супсидијарни, допунски закони. Но, како посебни закони не регулишу у целини материју радних односа него само

<sup>10</sup> Службени лист СФРЈ, бр. 14/1977. и 18/1980.



неке институте, које захтева природа вршења делатности, то се на друге институте радних односа, а они су у огромној већини, примењују непосредно одредбе закона о радним односима као основног закона.

Закони о радним односима (савезни и републички) примењују се свуда тамо где посебним законом није другачије регулисано односно, где нема посебног закона и свуда тамо где посебни закон упућује на њихову примену. На пример, већ цитирани савезни Закон о јавним установама у чл. 24 ст. 1 утврђује да права, обавезе и одговорности из радног односа запослени у савезним јавним установама остварују сходно Закону о радним односима који се примењују на територији републике на којој се налази седиште савезне јавне установе. Овај закон, дакле, одређује који ће се закон применити на радне односе у савезним јавним установама. Постоје у правном систему и други закони који упућују на примену закона о радним односима, нпр. Закон о здравственој заштити. Међутим, узет је за пример наведени закон из разлога што ова врста послодаваца одступа од битне карактеристике послодаваца на које се непосредно и примарно примењују закони о радним односима. То одступање изражава се у томе што према чл. 2 ст. 2 наведеног закона савезна јавна установа не обавља делатност ради стицања добити. Овај пример само указује да се закони о радним односима примењују, као основни закони, искључиво на послодавце који обављају делатност ради стицања добити. Радни односи заснивани код ових послодаваца јесу главни непосредни предмет регулисања ових закона, али не и једини.

### 3. Примена на државне органе

За регулисање радних односа запослених у државним органима предвиђено је доношење посебних закона о радним односима. Посебни режим регулисања ових радних односа има своје основе у уставима. За запослене у савезним органима и организацијама основ се налази у чл. 77 ст. 1 тачка 10 Устава СР Југославије. Дакле Савезна Република Југославија је надлежна да законом регулише положај запослених у органима и организацијама савезне државе. Овај закон није још увек донет. На запослене у савезним органима примењује се још увек Закон о основама система државне управе Савезном извршном већу и савезним органима управе.<sup>11</sup> За доношење закона којим се регулише радни однос запослених у

<sup>11</sup> Службени лист СФРЈ, бр. 23/78, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 74/90, 35/92.



републичким органима и организацијама основ постоји у чл. 72 ст. 1 тач. 11 Устава Р. Србије у коме стоји да Република обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа. Према чл. 1 овог закона његовим одредбама се уређује радни однос запослених у државним органима који се примају у радни однос одлуком функционера који руководи овим органима и службама (запослена лица), одређена права председника Републике о одређена права, обавезе и одговорности лица која бира Народна скупштина (изабрана лица) и лица која поставља Влада односно други надлежни орган (постављена лица).

Из чл. 1 ст. 1 произлази да се овај закон примењује на све запослене, сва изабрана и на сва именована лица у државним органима. Овај закон у односу на законе о радним односима има карактер посебног закона, основног закона и закона који се непосредно примењују. Тако ствари стоје ако се посматра само први став првог члана овог закона. Међутим, у чл. 1 ст. 2 већ се даје могућност да овај закон изгуби карактер посебног и основног закона. Наиме, у овом ставу стоји да се одредбе овог закона примењују на све запослене у државним органима и изабрана односно постављена лица, осим оних чија су права, обавезе и одговорности из радног односа уређени посебним рукописима.

Који би сада овде закон стекао статус посебног закона, основног закона и имао предност у примени у односу на Закон о радним односима у државним органима. То су закони који регулишу организацију, надлежност и рад појединих републичких органа (Закон о судовима, Закон о Влади, Закон о органима унутрашњих послова и др. закони). Дакле, ако ови закони садрже норме којима регулишу радни однос, у оном органу на који се конкретан закон односи, онда ће такав закон имати првенство у примени у односу на Закон о радним односима у државним органима. Он ће бити посебан и основни закон, док ће Закон о радним односима у односу на њега бити општи закон и супсидијаран закон. На крају овај Закон у чл. 1 ст. 3 утврђује да се на запослене, изабрана и постављена лица у државним органима примењују прописи о радним односима у погледу оних права, обавеза и одговорности која законом нису посебно уређена. Овим ставом се однос између ова два закона утврђује као однос између посебног и општег закона. Закон о радним односима у државним органима је посебан, основни и примарни у примени, док је закон о радним односима општи и супсидијарни. На исти однос ова два закона упућује и чл. 1 Закона о радним односима Србије. У ст. 3 чл. 1 овог Закона стоји да се његове одредбе примењују и на радне односе запослених у државном органу и организацији, органу и организацији јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе, ако законом није другачије одређено. Претходна излагања су



указала да је за сада другачије одређено и да је однос између Закона о радним односима и Закона о радним односима у државним органима однос између општег и посебног кад је у питању њихова примена на радне односе у државним органима.

Из до сада реченог произлази да се Закон о радним односима у државним органима примењује на радне односе у овим органима и организацијама у одређеним случајевима када закони који регулишу организацију, надлежност и рад сваког органа понаособ не садрже норме о радним односима или као општи закон у случају када Закон о поједином државном органу садржи норме о радним односима запослених у том органу (посебни закон). Он се, дакле, у поступку примене појављује као основни или као супсидијарни закон.

Међутим, овај закон предвиђа да се његове одредбе на радне односе код одређених послодаваца сходно примењују. Тако према чл. 74 ст. 1 одредбе овог закона се сходно примењују на запослено и постављено лице у установама за извршавање кривичних санкција и у служби за заједничке послове републичких органа. Према чл. 75 одредбе овог закона се сходно примењују на запослене у органима аутономних покрајина, градова и општина. На крају треба истаћи да постоје и закони који упућују на примену овог закона на односе које они регулишу. Тако савезни Закон о јавним установама у чл. 24 утврђује да се на запослене у јавним установама које врше јавна овлашћења примењује Закон о положају запослених у савезним органима. Исти пример је и Закон о јавним службама као и Закон о Народној банци<sup>12</sup> који у чл. 79 утврђује да се на права и обавезе из радног односа запослених у овој банци примењује савезни закон који уређује положај и права радника у органима управе.

#### 4. Примена на јавне службе

Трећу подгрупу односа чине радни односи код послодавца који организује обављање делатности које имају карактер јавне службе. Ради се, у ствари, о установама као облику организовања вршења јавне службе. Република Србија је донела Закон о јавним службама.<sup>13</sup> Овај закон који утврђује систем јавних служби не регулише радне односе. Међутим, он садржи норму којом упућује на закон или одређује закон чије одредбе ће се

<sup>12</sup> Службени лист, бр. 42/1991.

<sup>13</sup> Сл. гласник Р. Србије, бр. 42/1991.



примењивати на запослене у установама јавних служби. Он то чини у чл. 23. Према овом члану на радне односе запослених у установама примењује се Закон о радним односима у државним органима, ако законом није другачије одређено. Према томе, опште је правило, према овом члану, да се примењује Закон о радним односима у државним органима. Међутим законодавац је предвидео могућност да се од тог правила одступи, што би значило да се искључи примена овог закона на радне односе чији је објекат вршење послова службе. Који је то закон који може да предвиди нешто друго? Шта је то друго? То друго је примена неког другог закона. Прво треба утврдити који је то закон који може да одреди другачије. У питању су закони који регулишу обављање конкретне делатности која има карактер јавне службе (Закон о здравственој заштити, Закон о друштвеној бризи о деци, Закон о универзитету, Закон о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Закон о запошљавању и остваривању права незапослених лица и др. закони). Закон који регулише обављање јавне службе може садржати одредбе о радним односима запослених у тој јавној служби (многи закони садрже али само о неким институтима) или да упути на примену неког другог закона. Но, разуме се посебан закон о јавној служби не мора да садржи одредбе о радним односима запослених у тој служби, али може да упути на примену неког другог закона. Као један од примера, делатности јавне службе, на коју се не примењује Закон о радним односима у државним органима, јесте здравствена заштита. Здравствена заштита као организована делатност која за свој предмет има очување и унапређење здравља грађана, и систем здравства регулисана је Законом о здравственој заштити.<sup>14</sup> Овај закон у својој структури садржи одредбе о радним односима здравствених радника и сарадника и то су одредбе: о стручној спреми, приправничком стажу, стручном испиту, стручном усавршавању и специјализацији, о минимуму процеса рада који мора да се обави за време штрајка и сл. одредбе о понашању здравствених радника и сарадника, о пословној тајни итд. Међутим, овај закон на радне односе у обављању здравствене заштите искључује примену Закона о радним односима у државним органима. Наиме, он је полазећи од чл. 23 Закона о јавним службама у свом чл. 29 ст. 2 утврдио да се у погледу права, обавеза и одговорности запослених у здравственој установи примењују прописи о радним односима у предузећима и колективни уговор.

Како изгледа примена закона на установе јавних служби? Прво, на све делатности, изузев здравствене заштите, предност у примени има закон

<sup>14</sup> Сл. гласник Р. Србије, бр. 17/1992.



који регулише вршење одређене јавне службе под условом ако садржи норме којима регулише радни однос у тој јавној служби. Он је, дакле, посебан, основни и примаран закон. На све оно из радних односа што није регулисано овим законом (правило је да ови закони регулишу врло мали део материје из радних односа, а то је само онај део који одступа од посебног и општег режима радних односа) примениће се одредбе Закона о радним односима у државним органима који се овде појављује као општи закон и супсидијарни. Међутим, ако и у овом закону не постоје норме које могу да покрију целокупну материју радних односа (познато је да овај закон не регулише целокупни режим радних односа а и неке институте које регулише не чини то у потпуности), онда ће се применити Закон о радним односима као закон општијег карактера.

На радне односе запослених у здравственим установама примениће се Закон о здравственој заштити када су у питању права, обавезе и одговорности здравствених радника и других запослених које овај закон регулише. На друга права, обавезе и одговорности која нису предмет регулисања овог закона примениће се Закон о радним односима као општи и супсидијарни закон.

## 5. Закључне напомене

Претходне напомене указују да се мање више на радни однос запосленог без обзира којој подгрупи припада примењују одредбе најмање два закона. Тако да скоро не постоји субјекат радног односа чије понашање регулише само један закон. Такође из претходних излагања произлази закључак да се на радне односе из друге и треће групе примењује посебни и општи режим радних односа а то може подразумевати примену два па и три закона. Ово све у зависности од тога колики је обим задирања посебних закона у регулисање радних односа. Изгледа да је правило да посебни закони никада не регулишу целокупну материју радних односа, већ регулишу само неке институте који су специфични и од посебног значаја за функционисање те делатности. Такође, треба истаћи да ни институт који регулишу често то не чине у потпуности, него опет само оне елементе који су израз специфичне природе дате делатности. Они, дакле, и у оквиру самог института који регулишу остављају празнине. Стоји констатација на основу реченог да примена два или више закона на један радни однос може бити у функцији остваривања једног института који је саставни део радноправног



положаја запосленог (нпр. дисциплинске одговорности) или у функцији остваривања укупног радноправног положаја запосленог.

Узмимо за пример један институт да бисмо показали како се у његовој примени примењују одредбе три закона. Нека то буде дисциплинска одговорност запослених у органу унутрашњих послова (Министарству унутрашњих послова). Пре свега треба да знамо да је дисциплинска одговорност регулисана законима о радним односима (општи режим) и Законом о радним односима у државним органима (посебан режим - само за државне органе). Такође треба знати да постоји Закон о органима унутрашњих послова.<sup>15</sup> Запослени у органу унутрашњих послова је учинио повреду радне обавезе и треба да се утврди његова одговорност. Шта сад треба чинити? Извођење радњи и поступка за утврђивање одговорности мора се извршити по прописима. Одредбе којег закона од три наведена ћемо применити? Опште је правило да првенство у примени, у случају када је неопходно на један однос применити два или више закона, има посебни закон. Ту важи принцип *lex specialis derogat legi generali*. Посебан је онај закон који регулише само радне односе који се успостављају у одређеној делатности или група делатности или код групе послодаваца. Он се примењује само на запослене код послодаваца који обављају одређену делатност односно одређене делатности (здравствена делатност, државни органи, универзитет) и не може се примењивати на друге послодавце и запослене код њих. На пример, не може се примењивати Закон о универзитету на запослене у средњим школама или пак Закон о јавном тужилаштву на запослене у Влади. Посебни закон, дакле, најнепосредније изражава потребе одређене делатности за одговарајућом правном регулативом. Прво, дакле, примењујемо одредбе Закона који је најближи послодавцу (органу унутрашњих послова), а то је Закон о органима унутрашњих послова. Овај закон је посебни закон, јер је донет само за органе унутрашњих послова и примењује се само на запослене у овим органима. Он садржи одредбе о дисциплинској одговорности запослених (чл. 49 до чл. 55) којима регулише: лакше повреде радних обавеза, казне које се изричу за лакше односно теже повреде радних обавеза, органе који утврђују одговорност и изричу санкције, јавност поступка, искључење јавности, ко може бити бранилац радника и рок застарелости покретања и вођења поступка. Дакле, предност у примени има Закон о органима унутрашњих послова. Одредбе које он садржи о дисциплинској одговорности запослених, у овим органима, искључују примену другог закона који, такође, садржи одредбе о дисциплинској одговорности.

<sup>15</sup> Сл. гласник Р. Србије, бр. 44/1991.



Међутим, Закон о органима унутрашњих послова не садржи све одредбе неопходне за утврђивање дисциплинске одговорности запослених у овим органима. То значи да одредбе овог закона нису довољне за утврђивање дисциплинске одговорности запослених у органима унутрашњих послова. Одредбе које недостају у овом закону треба потражити у другом закону. Који је то закон? То ће, по правилу, бити онај закон који регулише радне односе који се успостављају ради вршења делатности које су по својој природи најближе или најсличније делатностима које врше органи унутрашњих послова. По правилу, то је закон општијег карактера, како с обзиром на његову материју (предмет регулисања), тако и с обзиром на његов персонални домашај (број лица на која се примењује). У овом случају то је Закон о радним односима у државним органима. Овај закон је општијег карактера јер регулише радне односе у свим државним органима и организацијама и примењује се на све запослене у државним органима и организацијама. У односу на претходни закон његова примена је супсидијарна. Које одредбе можемо узети из овог закона? Можемо узети само оне одредбе које недостају у Закону о органима унутрашњих послова а потребне су за утврђивање одговорности. Из Закона о радним односима у државним органима на дисциплински поступак примениће се одредбе чл. 59 ст. 2 којима се утврђују услови изрицања мере престанка радног односа и одредбе чл. 62 којима се утврђују субјекти за покретање дисциплинског поступка и право на иницијативу за покретање дисциплинског поступка.

Међутим, ни Закон о радним односима у државним органима не садржи све одредбе о дисциплинској одговорности. То значи да се одредбе које недостају морају тражити у трећем закону. Тај трећи закон је Закон о радним односима Р. Србије који је најопштији. Из овог Закона ће бити примењене одредбе из чланова: чл. 90 које се односе на рок за подношење приговора на првостепену дисциплинску одлуку; чл. 95 које се односе на вођење дисциплинског поступка; чл. 96 које се односе на изрицање дисциплинске мере за повреду радне обавезе; чл. 96 које се односе на отежавајуће и олакшавајуће околности које се узимају у обзир при изрицању мере; чл. 97 које се односе на подношење решења о оглашавању запосленог кривим и изрицањем мере; чл. 98 ст. 4 које се односе на извршавање дисциплинске мере и одредбе чл. 99 које се односе на вођење евиденције о изреченим мерама. Дакле, Закон о радним односима се у односу на Закон о радним односима у државним органима појављује као општији и као супсидијарни.

Из реченог се види да у примени закона постоји одређени редослед. Тај редослед је приказан на примеру дисциплинске одговорности



запослених у Министарству за унутрашње послове. На овакав редослед указује и Врховни суд Србије у једној од својих пресуда. Овај суд утврђује да се на раднике запослене у министарствима и другим државним органима, најпре примењују посебни прописи о радним односима у појединим органима (*lex specialis*), ако постоје. Уколико таквих прописа нема, супсидијарно се примењују посебни прописи о радним односима у државним органима (*lex specialis*). Ако ни тих прописа нема, резидуално се примењују општи прописи матичног Закона о радним односима (*lex generalis*). (Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 4914/94 од 19. октобра 1994.). Ово је општи поступак у примени закона свуда тамо где је радни однос поред општег закона, регулисан и посебним законима.

## VII. ПОСЕБНИ МЕТОДИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

### 1. Супсидијарна примена закона

Претходно излагање указује да постоје три посебна метода у примени закона који регулишу радне односе. Први се односи на супсидијарну примену закона. Овај метод одређује првенство у примени закона. Он се примењује онда ако поред општих закона који регулишу област радних односа, на општи начин (то су закони о радним односима - савезни и републички), постоје и закони који регулишу посебни део или материју у области радних односа (то је нпр. закон који регулише радне односе запослених лица у државним органима) или закони који регулишу поједине институте из области радних односа (то је нпр. Закон о универзитету - регулише питање избора наставника и сарадника факултета). Принцип супсидијарности значи да се одредбе општег закона о радним односима примењују на све институте у области радних односа који нису регулисани посебним прописима. Дакле, супсидијаран је онај закон чије се одредбе почињу примењивати тек када се одредбе другог закона покажу као недовољне. У том случају се каже да је општи закон допунски закон. Закон кога он допуњује јесте основни закон. Основни закон је закон



који се непосредно примењује на радни однос и има првенство у примени. То је, дакле, закон коме, у поступку примене, не претходи ни један други закон. Овде се, дакле, основни закон не схвата и нема значење које има у подели закона које доноси савезна држава на основне, опште и потпуне. Није овде реч о таквом схватању стермина "основни закон". Он се схвата у једном другом смислу. То је закон који је најближи односима који се регулишу. Он непосредно произлази из самих основа одређених односа и између њега и односа које регулише нема другог акта (закона) који пре њега регулише тај исти предмет. Зато је он и у поступку примене први (примарни). У њему је специфичност односа најбоље исказана, тј. он најнепосредније одражава природу делатности и услове у којима се она врши. Зато је неопходно код примене закона прво проверити да ли у том закону постоје одредбе о радним односима и ако постоје оне се морају прво применити. Разуме се, ако нема посебних прописа, онда се општи закон о радним односима примењује непосредно и има карактер основног закона. Овде је неопходно наопменути да се у пракси каткада поставља питање који закон применити ако и општи и посебни односно специјални закон регулишу исто питање тако да између њих настане сукоб. Који закон примењивати на конкретан случај? За разрешење овог односа већ дуго време је прихваћено интерпретативно правило (правило тумачења) према коме се примењују одредбе специјалног закона - *lex specialis derogat legi generali*. Ово правило важи без обзира на то који је закон донет раније а који касније. Дакле, овде не важи правило *lex posterior derogat priori*. То значи да одредбе специјалног закона не могу бити промењене одредбама општег закона који је донет касније - *lex specialis per generalem non derogatur*.

## 2. Сходна примена закона

Метод сходне примене закона примењује се онда када један закон не регулише материју радних односа у целини, већ то чини делимично (нпр. Закон о радним односима у државним органима не регулише неке институте као на пример: радно време, одморе и одсуство, заштиту запослених на раду - жена, омладине, престанак радног односа), а у погледу оних института које не регулише он упућује на одговарајући закон (нпр. чл. 1 ст. 3 Закона о радним односима у државним органима упућује на примену прописа закона о радним односима). Закон о радним односима у државним органима, као што је већ речено, у чл. 74 ст 1 утврђује да се његове одредбе примењују сходно и то на запослена и постављена лица у установама за



извршење кривичних санкција, у служби за заједничке послове републичких органа, а према чл. 75 и на органе аутономних покрајина, градова и општина. У току излагања наведени су и други примери упућивања на примену одређених закона на радне односе запослених код одређених послодаваца. Оно што се само по себи намеће, на основу анализе садржине одређених закона, јесте закључак да се метод сходне примене закона примењује због постојања непотпуних закона, тј. закона који не регулишу материју радних односа у целости, него само неке њене делове. Сходном применом закона, дакле, допуњује се непотпуни закон и самим тим омогућује функционисање радних односа у одређеној делатности, односно код одређеног послодавца. Реч "сходно" може да значи "исто тако" или "у складу са тим". Ако преведемо на терен примене закона, онда можемо рећи, на пример, да права на одмор и одуства запослени у државном органу и организацији остварују исто као и запослени у предузећима или, на пример, запослени у органима аутономне покрајине, града и општине своја права, обавезе и одговорности остварују у складу са Законом о радним односима у државним органима. Сходна примена закона значи обавезну примену закона само што она подразумева прилагођавање закона (који се сходно примењује) субјектима, институцијама и природи односа на које се примењује. Како се тај закон примењује у другој средини, на друге субјекте у одређеној мери, по природи, другачије односе то је неопходно да се он за неки адекватно веже. Садржина норми Закона о радним односима о престанку радног односа се у потпуности примењује али се сада оно примењује на друге субјекте и односе који имају одређене специфичности (нпр. кад се примењује на установе за извршавање кривичних санкција).

### 3. Примена закона по аналогiji

Примена закона по аналогiji постоји онда када се норма једног закона, који регулише односе, који не спадају у област радних односа, примењује на један случај (однос) у радном односу који није регулисан нормама закона којима се регулише област радног односа. Дакле, постоји правна празнина у области радног односа, а то је, у ствари, однос који настаје или фактички постоји између запосленог и послодавца или он није регулисан правном нормом радног законодавства а сличан такав однос или случај је регулисан нормама једног другог закона. Аналогija овде значи да се случај правне празнине, тј. онај однос који није регулисан законима радног законодавства регулише на такав начин да се примењује правна



норма другог закона која је предвиђена за неки сличан случај. Шта је основ примене норме другог закона на конкретан случај у радном односу? Основ примене се налази у сличности случајева, онога који није регулисан (правна празнина) и онога који је регулисан нормама другог закона. Постоји сагласност између два случаја у особинама и односима. Зато се и каже да аналогија значи сличност односно да она подразумева једнакост односа. Она, у ствари, значи одлучивање по закону за сличне случајеве. Узмимо за пример накнаду штете коју на раду или у вези са радом претрпи запослени. Закон о радним односима у чл. 106 ст. 5 утврђује да је послодавац дужан да му штету надокнади. Накнада штете подразумева накнаду како материјалне штете тако и нематеријалне штете. Закон о радним односима утврђује, дакле, само дужност послодавца да штету надокнади. Овде сада постоји празнина. Празнина се састоји у томе што законодавац не утврђује основ одговорности ни основе искључене одговорности. Ова правна празнина се попуњава на тај начин што се примењује правилно Закон о облигационим односима. У чл. 154 Закона о облигационим односима утврђено је да је основ одговорности кривица или без обзира на кривицу тј. по основу ризика од опасних ствари или делатности (чл. 154 ст. 2 Закона о облигацијама). У чл. 158 Закон дефинише кривицу као основ одговорности. Она постоји увек онда када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом. Ако запослени због повреде права или због повреде на раду или професионалне болести претрпи физичке и (или) душевне болове због умањене животне активности, наружености итд. или буде изложен страху и ако јачина бола или страха то оправдава, суд може да му досуди правичну новчану накнаду (чл. 200 ст. 1). Одредбе о накнади нематеријалне штете не постоје у законима о радним односима па се и овде примењује аналогно Закон о облигацијама односно правила овог закона која регулишу накнаду нематеријалне штете.



*Проф. др РАДОЈЕ БРКОВИЋ*  
*Правни факултет у Крагујевцу*

## ЗАПОШЉАВАЊЕ У ОМЛАДИНСКИМ И СТУДЕНТСКИМ ЗАДРУГАМА

1. Задруга је облик организовања задругара у којој они, пословањем на задружним принципима: добровољности, солидарности, демократичности, економског учешћа, једнаког права управљања, самосталности, задружног образовања и међузадружне сарадње, остварују своје економске, социјалне и културне интересе.<sup>1</sup>

Из овако дате дефиниције задруге може се закључити: а) да је задруга искључиво облик организовања задругара као физичких лица, односно она је пре свега удружење личности; б) пословање задруге заснива се на задружним принципима и ц) задругари оснивају задругу у циљу остварења својих економских, социјалних и других интереса. Ова дефиниција задруге односи се на све врсте задруга, без обзира што циљеви који се желе постићи оснивањем одређене задруге, могу бити различити.

Да би задруга настала и функционисала, неопходно је да буду испуњена горе наведена три елемента.<sup>2</sup> Из наведене дефиниције произилази: прво, да задругу могу оснивати искључиво физика лица, изузев ученичких задруга које углавном оснивају школе и домови ученика; друго, задруга се разликује од предузећа и поред тога што се и на задруге примењују, под одређеним условима, одредбе Закона о предузећима.

---

<sup>1</sup> Ова дефиниција задруге дата је у чл. 1. Закона о задругама који је објављен у "Сл. листу СРЈ", бр. 41. од 6. септембра 1996. год. Овај закон представља јединствени нормативни систем задругарства и сходно одредбама Устава СР Југославије из 1992. год., примењује се на целом привредном подручју Југославије.

<sup>2</sup> Чл. 1. Закона о задругама



Задруга је правно лице и не може се организовати као предузеће нити се може спојити или припојити предузећу. У правном саобраћају, задруга може наступати у своје име и за свој рачун; у своје име и за рачун задругара или у име и за рачун задругара.

Задруге се могу оснивати или пословати са уделом или без удела у складу са уговором о оснивању и задружним правилима.

Изузетно, ако је у интересу задруге и ако је то прописано задружним правилима, задруга може обављати послове и са незадругарима и за незадругаре, водећи рачуна да се не доведу у питање циљеви због којих је задруга основана.

Задруга је привредни субјект специфичног карактера и разликује се од предузећа у односу на: мотив и циљ настанка; унутрашњу организацију; односе који се успостављају између задругара и задруге; управљање и др. Полазећи од наведених специфичности, одређивање задруге као друштва лица је неопходно а и корисно је, али је то сигурно недовољно у односу на предузећа као друштва капитала. Недовољно је, између осталог и због дилема о правној природи својине у задрузи, јер је то итекако значајно питање за процес приватизације.

Полазећи од чињенице да се до посла лакше и брже долази организовањем задругара у задруге, у наредним излагањима посветићемо пажњу омладинском и студентском задругарству.

2. Омладинске и студентске задруге (у даљем тексту: Студентске) изричито су наведене у члану 3. ст. 8. Закона о задругама, као посебна и специфична врста задруга. У чему се огледа специфичност овог облика задругарства?

1) Оснивачи ове задруге су студенти, ученици и незапослена лица од 15 до 35 година и само наведена лица могу обављати делатност ове задруге. Даље, задругари који су стекли статус задругара као оснивачи задруге и задругари који су тај статус стекли након оснивања задруге имају иста права.<sup>3</sup> Оно што је значајно истаћи, јесте чињеница да су минималне године живота за стицање својства задругара истоветно одређене као и у општем режиму заснивања радног односа.

<sup>3</sup> Ово произилази из одредби наведеног Савезног Закона о задругама као системског закона и из одредбе чл. 16. Општих правила омладинског и студентског задругарства (ова правила су објављена у "Сл. листу СРЈ", бр. 20/98.).



Горња граница кад неко лице може постати задругар, је 35 година живота. Изнад ове границе, по задружним правилима која представљају аутономне акте задругара, није могуће стећи својство задругара. Овај услов, у општем режиму заснивања радног односа, одређује се као посебан услов у погледу одређених година живота за заснивање радног односа. Иначе, овај услов је различито одређен, у зависности од делатности и послова послодавца.

Специфичност студентског задругарства јесте и начин доказивања испуњености овог услова. Наиме, лица која желе да докажу одређене године живота и да имају одређени статус то својство доказују: личном картом или другом јавном исправом којом се може утврдити идентитет; радном књижицом (незапослена лица); индекс (за студенте); ђачком књижицом (за ђаке). Осим ових исправа које имају карактер јавне исправе, за незапослена лица тражи се картон од Завода за тржиште рада, потврда о студирању, односно школовању.

2) Полазећи од принципа солидарности, хуманости и задовољавања ширих интереса, статус задругара изузетно, може стећи и незапослено лице које је старије од 35 година ако су испуњени следећи услови: да се ради о лицу које је тешког социјалног и материјалног стања, избеглици и другом социјално угроженом лицу, ако се ради о потреби ангажовања за рад на специфичним пословима у шумарству, пољопривреди и туризму, а који се не могу благовремено извршити на други начин.

Из Закона о задругама, и по задружним правилима произилази да број задругара који су старији од 35. год., а који се радно ангажују под горе описаним условима, не може бити већи од 10% од укупног броја задругара на дан 31. децембра текуће године.

3) Према делатности студентске задруге обављају повремене, привремене и стручне послове, односно послове за послодавца за које нема обавезу а ни услове за заснивање радног односа. Задруга се не може регистровати нити стварно може обављати друге послове, а нарочито не послове ради остварења добити.

Када се ради о повременим и привременим пословима који се обављају посредством задруге, онда се за одређење тих послова примењују прописи о радним односима (како општи режим тако и посебни режими).

Привремени послови су краткотрајно континуирани послови.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> З. Ивошевић, Коментар Закона о радним односима Србије, Београд, 1998, стр. 533.



Привремени послови трају краће време, али се у одређеном времену врше континуирано све док се не окончају (жетва, сетва, берба воћа, откуп пољопривредних производа, археолошка ископавања, рестаурације уметничких предмета и сл.).

Повремени послови су послови који се не врше у континуитету, већ с времена на време,<sup>5</sup> нпр. послови редара на спортским такмичењима, инкасантски послови, послови стрелца у противградним објектима и др.

За привремене и повремене послове заједничко је да су то облици рада ван радног односа, да они припадају "свету уговорних односа",<sup>6</sup> а да се са физичким лицем закључује уговор о вршењу тих послова;<sup>7</sup> да се води евиденција о закљученим уговорима, да се могу уговарати директно с послодавцем или преко омладинске и студентске задруге, да су регулисани законом,<sup>8</sup> односно аутономним актима (општим правилима и задружним правилима), трајање ових послова је лимитирано на 90 радних дана у календарској години.

Однос који се успоставља са задругаром који обавља привремене или повремене послове има неке сличности с радним односом. Сама чињеница да се обавља рад гарантује задругару нека права по основу рада: право на осигурање за случај несреће на послу или професионалног обољења, право на одмор у току рада, право на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање.<sup>9</sup>

Међутим, у пракси постоје ситуације када задругар обавља послове који су по својој природи привремени и повремени, а да није закључен уговор са послодавцем. У правној теорији рад без уговора је рад "на црно".<sup>10</sup>

<sup>5</sup> П. Јовановић, Радно право, Н. Сад, 1998., стр. 169.

<sup>6</sup> З. Ивошевић, нав. дело, стр. 524.

<sup>7</sup> Према позитивном праву то је уговор о привременим и повременим пословима, односно уговор о обављању привремених и повремених послова преко омладинске и студентске задруге. Раније, према основном закону о радним односима из 1965. год., било је предвиђено да се за обављање ових послова закључује уговор о грађанскоправном односу, а према Закону о међусобним односима радника у удруженом раду из 1973. год. за вршење ових послова закључиван је уговор о делу (чл. 70. ст. 3.).

<sup>8</sup> Закон о радним односима Србије, "Сл. гласник" бр. 59/66, чланом 129. ст. 1. тач. 3 и 6. изричито је прописао да послодавац може за обављање ових послова, а за које се не заснива радни однос, закључити уговор са одређеним лицем или преко омладинске и студентске задруге у име и за рачун одређеног задругара. Видети: П. Јовановић, Исто.

<sup>9</sup> То је став судске праксе (Врховни суд Србије, Рев. 1341/93).

<sup>10</sup> З. Ивошевић, нав. дело, стр. 526.



4) Студентске задруге су облици нетржишног и непрофитног привређивања. За разлику од других задруга ова задруга се не оснива и не послује са уделима задругара. Студентска задруга се оснива као самостална економска организација задругара која се заснива на принципима солидарности и добровољности с циљем "стицања радних искустава, развијања способности и практичних знања за рад, изградње стваралачког односа према раду и продуктивног коришћења слободног времена у току школовања и чекања на запослење и стицање средстава радом".<sup>11</sup> Значи, задругари у пословање задруге улажу свој рад, жељу и потребу да тим радом, радећи код послодавца на његовим средствима, обезбеде себи средства ради задовољавања својих потреба. С тога, полазећи од циљева ове задруге, није дозвољена провизија у вези са радом задругара.

Делатност студентске задруге остварује се тако што задругари обављају стручне и друге послове за наручиоца посла (послодавца) а ради постизања горе наведених циљева. Значи, делатност ових задруга може се доста широко тумачити. Делатност мора бити уписана у судски регистар. У пракси, поставља се питање каква ће правна судбина бити ако задругари обављају и послове за које задруга није регистрована, а добили су упут од задруге за обављање тих послова. Сматрамо да штетне последице не сме да има треће лице под условом да је савесно, с тим што задруга може бити кажњена за привредни преступ, због тога што је задругару дала упут за обављање послова који не спадају у регистровану делатност.<sup>12</sup>

Задругари се радно ангажују на основу упута-уговора. У студентском задругарству упут - уговор садржи следеће елементе: назив и адреса студентске задруге; назив и адреса наручиоца посла (послодавац); име члана задруге са бројем чланске карте, односно ако се ангажује више задругара онда за све њих мора бити наведено име и презиме са бројем чланске карте; послови који треба да се изврше; потписи овлашћеног лица задруге; потврда којом наручиоц посла потврђује да је задругар (задругари) својим личним радом обавио уговорене послове, са бројем часова, са ценом по часу, као и укупан износ, укључујући и режијске трошкове, и на крају потпис наручиоца посла.

На основу наведених елемената упута-уговора може се закључити да је упут акт којим се, у правном смислу, задруга, задругар и наручилац посла правно обавезују да испуне обавезе које су у упуту наведене.

<sup>11</sup> Више: Б. Шундерић, Приручник за полагање правосудног испита (Радно право). Београд, 1998. стр. 694.

<sup>12</sup> Р. Бусарац и др., Коментар Закона о задругама, Београд, 1996., стр. 88.



Међутим, осим упута-уговора, у пракси, задруга и наручиоци посла унапред закључују уговоре о пословној сарадњи. Уговор о пословној сарадњи<sup>13</sup> закључују Задруга, у име и за рачун задругара, и послодавац. Правни основ за закључивање овог уговора су: Закон о задругама ("Сл. лист СРЈ бр. 41/96 и 12/98), Закон о радним односима ("Сл. гласник РС", бр. 55/96) и Општа правила омладинског и студентског задругарства ("Сл. лист СРЈ", бр. 20/98).

Предмет овог уговора је обављање повремених, привремених, сезонских и сличних послова за које се не заснива радни однос.

Послодавац не може распоредити задругара на послове супротно прописима о заштити жена и омладине, као и на послове са повећаним ризиком који утичу на здравље и живот задругара.

Врста појединачног посла уписује се на упуту за рад, који издаје задруга на захтев послодавца или задругара. Упут за рад има карактер анекса и саставни је део овог уговора под условом да послодавац није дао примедбе на његов садржај, пре распоређивања задругара на посао.

Послове, који су предмет Уговора о пословној сарадњи, обавља задругар лично под стручним надзором и у организацији послодавца - значи исто као и запослени с тим што се положај запосленог по много чему разликује од положаја задругара.

Накнада за рад (зарада задругара) обрачунава се на основу обима и квалитета обављеног посла и основа за обрачун зараде који ће бити назначен на упуту за рад у динарском износу по јединици мере.

Основ за обрачун накнаде за рад задругара не сме бити нижи од минималних накнада за обрачун зарада задругара које утврђује Савез омладинских и студентских задруга Југославије.

Занимљиво је истаћи да се овим уговором послодавац обавезује да укупан (брutto) износ накнаде за рад задругара уплаћује одмах на жиро рачун задруге, а најкасније у року од седам дана по завршетку посла.

У пракси постоји доста спорова поводом ове клаузуле уговора о пословној сарадњи. Честа су кашњења исплате бруто износа накнаде за рад задругара, због чега настају проблеми на релацији задруга - задругар. Све ово доводи до неповерења у овај облик запошљавања, због чега је неопходно да се предвиде санкције, које су хитног карактера, за непоштовање обавеза утврђених уговором.

<sup>13</sup> Образац Уговора утврдио је Савез омладинских и студентских задруга Југославије на основу чл. 40. Општих правила ("Сл. лист СРЈ", бр. 20/98).



Овим уговором задруга се обавезује да задругару исплати нето зараду одмах, а најкасније у року од три дана, након уплате од стране послодавца. Нејасно и непрецизно је одређен рок од три дана (која дана) и због чега је потребно три дана. Некада је то за задругаре, у данашњем систему обрачуна и плаћања, дуг рок. Стога тај рок мора бити краћи, у супротном губи се мотив за овај облик рада.

На крају, уговор о раду закључује се на неодређено време. Ова клаузула збуњује. Сматрамо да је треба друкчије формулисати како би се избегле дискриминације у запошљавању, које су и у студентском задругарству присутне о чему доказ можемо наћи у бројним споровима како пред арбитражом тако и пред надлежним судом.

У пракси постоје одређене практичне недоумице поводом примене чл. 8. Закона о задругама којим је прописано да задруга може обављати послове и са незадругарима и за незадругаре. Поставља се питање где је граница до које се то може радити а да се не повреде одредбе задружних правила о циљевима студентског задругарства.

Поставља се питање који су то послови? Даље, обављањем ових послова задруге стичу добит.<sup>14</sup> Сматрамо да ова одредба мора бити потпуније регулисана, посебно полазећи од делатности Студентске задруге и интереса на релацији задругар - задруга - наручилац посла - задружни савез.

На основу правила и општих аката Студентских задруга произилази да се задругари не могу радно ангажовати на пословима који се обављају под посебним условима рада. Ово је лепо прописано полазећи од чињенице, која се популација ангажује за рад у студентским задругама и од општег режима посебне заштите омладине. Међутим, у пракси ова одредба може представљати основ за дискриминацију поводом добијања упута за рад.

5) Средства за своје пословање студентска задруга обезбеђује чланарином. Чланарина се састоји из два дела: фиксног и варијабилног. Фиксна чланарина се плаћа годишње а заснива се на чињеници да је физичко лице постало задругар, да је учлањено у студентску задругу. Овом чланарином покривају се основни трошкови пословања и заједничке потребе задруге и задругара.

Варијабилна чланарина се одређује у зависности од висине накнаде остварене за рад задругара и она се изражава у проценту који је исти за све задруге и задругаре.

---

<sup>14</sup> С. Сворцан, Осврт на савезни Закон о задругама из 1996. год., "Право и привреда", бр. 5-8/98, стр. 187.



У пракси се поставља питање како разумети и применити одредбу чл. 4. ст. 4. Општих правила омладинског и студентског задругарства, којом је прописано да се висина, рок и начин уплате чланарине, како фиксне тако и варијабилне, регулише општим актом задруге а на основу критеријума који су одређени Општим правилима омладинског и студентског задругарства и другим општим актима Савеза омладинских и студентских задруга Југославије.

Овом одредбом свакој задрузи, сходно принципу аутономности, даје се право да својим општим актом одређује висину, рок и начин уплате чланарине. Значи, уважавају се специфичности сваке задруге полазећи од критеријума: величине студентске задруге, броја задругара, подручја на ком послује, да ли на тој територији постоје и друге студентске задруге и сл. Стога, сматрамо да је ова одредба у реду. Али, други део одредбе чл. 4. ст. 4. не може да се прихвати из два разлога: први, оваквим нормирањем повређује се принцип самосталности задруге; други, шта је са задругама које нису чланице Савеза? Ако се прихвати ова одредба, онда се не поштује принцип добровољности студентске задруге. Сматрамо да ова одредба мора бити промењена уз уважавање основних задружних принципа.

6) Циљеви студентске задруге су специфични у односу на друге врсте задруга. Наиме, циљеви студентске задруге су да се њеним оснивањем омогући и стимулише запошљавање студената, ђака и незапослених лица у циљу постизања одређених интереса у економско-социјалној, хуманој и васпитно-образовној сфери друштвеног живота.<sup>15</sup>

7) Полазећи од правног карактера задруге као непрофитне институције, задругу не могу основати предузећа, установе ни друга правна лица, као ни друга физичка лица осим студената, ученика и незапослених. Из правне природе задруге може се закључити да ни правна ни физичка лица не могу, према позитивном праву, бити власници студентске задруге.

8) За разлику од других задруга, а полазећи од циљева који се желе постићи оснивањем студентске задруге, код ове задруге посебно су значајни следећи задружни принципи: солидарности; узајамности и хуманости (нарочито изражени код распореда послова, код повреда на раду, тежих болести, помоћи тешко оболелог у породици и сл.), и правичности. О овим принципима биће више речено код стицања и престанка статуса задругара, као и код остваривања одређених права.

9) Код студентских задруга специфично је да се код свакодневног извршавања послова, који су означени у упуту - уговору, остварује однос

<sup>15</sup> М. Влатковић, Омладинске и студентске задруге у задружном систему. Београд, 1999., стр. 78.



послодавац - послопримац. Ко је послодавац опште је познато, али послопримац је студентска задруга која у том правном односу наступа у своје име и за свој рачун или у име и за рачун задругара.

10) И код студентског задругарства постоје одређени елементи који по својим испољавањима упућују на синдикат. Наиме, задружним повезивањем кроз доношење одређених аутономних општих аката утврђују се: критеријуми помоћу којих се одређује минимална накнада за рад задругара, обезбеђује се ефикаснија наплата накнада, стварају се и превентивно обезбеђују бољи и хуманији услови рада задругара код послодавца.

3. На основу Закона о задругама, студентска задруга самостално доноси аутономне акте којима регулише свој статус и статус задругара као и других субјеката са којима задруга ступа у одређене правне односе. Значи, аутономни акти у студентском задругарству су акти које доносе студентске задруге и студентски задружни савези. Ти акти су: Општа правила и правила о задружној ревизији - доноси их Савез студентских и омладинских задруга Југославије; Задружна правила која доноси Скупштина студентске задруге. Задружна правила су општи акти којима се на општи начин уређују односи у задрузи и пословање задруге. У опште акте задруге спадају: правила, правилници и одлуке.

И аутономни акти студентског задругарства, као и акти других облика привређивања, морају бити у складу са законом. Међутим, осим овога, постоји и међусобна усклађеност нижих аката са вишим аутономним актима.

#### 4. Клаузула конкуренције

Слобода рада је универзална тековина човечанства.<sup>16</sup>

Клаузула забране конкуренције прописана је чл. 92. ст. 1. Закона о предузећима<sup>17</sup> као забрана за члана ортачког друштва, комплементара

<sup>16</sup> Универзална декларација о правима човека (чл. 23). Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, (члан 6).

<sup>17</sup> "Сл. лист СРЈ", бр. 29/96.



командитног друштва, члана друштва с ограниченом одговорношћу и члана управе, надзорног одбора и извршног одбора друштва с ограниченом одговорношћу, акционарског друштва и друштвеног и јавног предузећа да не могу имати то својство, нити бити запослени, односно прокуристи у било ком другом предузећу, односно другом правном лицу исте или сродне делатности или делатности која би могла бити конкурентна, нити могу бити предузетници који обављају такву делатност.

Овом одредбом покушава се регулисање једног правног односа у којем су интереси учесника дивергентни.<sup>18</sup> Наиме, интерес је сваког лица да се запосли, односно да ради, на једној страни; на другој страни је интерес сваког предузећа да буде заштићено од конкурентних акција запослених у предузећу и чланова управе предузећа.

Каква је правна ситуација код запошљавања преко студентских задруга. Како се клаузула забране конкуренције спроводи у студентском задругарству? Да ли норме које регулишу ову клаузулу имају карактер *ius cogens*-а, да ли се од њих може одступити, којим би се то актом регулисало и који ће орган задруге или задружног савеза о томе донети одлуку? Све су ово питања која су од великог значаја за функционисање студентског задругарства.

Закон о задругама чланом 48. регулише клаузулу конкуренције. По овој одредби председник и чланови управног и надзорног одбора и директор задруге не могу за свој или туђ рачун обављати делатност која спада у делатност задруге, нити могу бити задругари или запослени у другој задрузи, односно власници и запослени у предузећу или другом правном лицу које обавља исту или сличну делатност као задруга.

Задружним правилима и колективним уговором могу се горе наведене забране утврдити за задругаре и поједине запослене у задрузи. Тако нпр. чл. 32. Општих правила Омладинског и студентског задругарства, прописано је да лица која су била запослена у задрузи не могу бити оснивачи друге омладинске и студентске задруге, нити засновати радни однос у другој омладинској или студентској задрузи, у року од годину дана од дана престанка радног односа у задрузи, осим у случају престанка рада задруге, односно ако скупштина друкчије не одлучи.

Сматрамо да се чл. 32. може применити и на задругаре, а не само за запослене. Чиме се то може правдати? Сматрамо да је однос према другим задругарима који остају у задрузи веома битан за примену наведеног члана

<sup>18</sup> Више: И. Јанковец: Закон о предузећима и клаузула конкуренције. "Радно и социјално право". бр. 1-3/97. стр. 337.



и према задругарима који напуштају задругу. Тако нпр. Статутом задруге може се прописати да задругар не може бити истовремено и члан задруге која се бави истом или сличном делатношћу.<sup>19</sup> Да ли ова одредба упућује на конкуренцију? Сигурно је да ова одредба то представља. Међутим, како контролисати примену ове одредбе? Одговор није дала ни судска пракса. Сматрамо да се повезивањем у Савезе може, преко јединствене компјутерске мреже итекако, контролисати примена наведене одредбе.

Како се може објаснити правна природа наведених одредаба којима се клаузула конкуренције прописује. Сматрамо да је могуће одступити од норми које се односе на забрану конкуренције. На који начин? Поштујући принцип самосталности, као један од најзначајнијих задружних принципа могуће је оснивачким актом, Статутом, односно Одлуком скупштине задруге која има општи карактер предвидети одступање од клаузуле конкуренције при чему се мора водити рачуна о конкретним околностима у свакој задрузи ценећи разлоге заинтересованог лица, али никако не на штету осталих задругара, лица која су у радном односу код студентске задруге.

Ако се не поштује клаузула конкуренције, према лицима могу бити примењене следеће санкције: опозив, разрешење од дужности, искључење из задруге, односно престанак радног односа.

Наведеним актима може се прописати да забрана не може трајати дуже од две године.

Тумачењем одредби наведених прописа студентског задругарства, посебно норми које се односе на санкције, можемо закључити да су одредбе које регулишу клаузулу конкуренције доста еластичне и да има простора за одступање од истих. Наиме, ако би се друкчије закључило онда би се могло поставити питање да ли општи акти о студентском задругарству, када је реч о клаузули конкуренције, нису дискриминаторске природе у односу на општи режим радних односа.

## 5. Права, обавезе и одговорности задругара

Када се ради о правима, обавезама и одговорностима задругара онда се мора истаћи који су задружни принципи значајни не само за стицање и

<sup>19</sup> Чл. 26. Статута Омладинске задруге Ариље, који је донет фебруара 1996. год.



престанак својства задругара, већ и за њихова права, обавезе и одговорности.

По принципу добровољности задругар слободно изражава своју вољу при оснивању, приступању и иступању из задруге. Овај принцип подразумева и добровољно преузимање права и обавеза.

Општим правилима омладинског и студентског задругарства (чл. 31) прописана су понашања супротна задружном начелу добровољности (условљавање ангажовања задругара чланством у одређеној задрузи, као и преузимање задругара од стране друге задруге, без његове претходне сагласности).

Статус задругара стиче се потписивањем приступнице, уплатом удела задругара (чланарина) и издавањем чланске карте. На одлуку којом се одбија пријем у задругу, може се уложити жалба скупштини задруге у року од 15 дана од дана пријема одлуке. Одлука скупштине је коначна.

У пракси настају проблеми поводом примене аката студентског задругарства у вези органа који доноси одлуку о стицању статуса задругара. Сматрамо да би то могао бити управни одбор студентске задруге јер би се тако задовољио и принцип објективности и принцип оперативности.

Чланство у задрузи задругар обнавља сваке календарске године уз подношење доказа да се испуњавају услови и уплатом чланарине за текућу годину са којим моментом се сматра да је чланство обновљено.

Сва лица која испуњавају услове прописане општим актом студентске задруге, могу под истим условима стећи статус задругара и имати иста права, без обзира на националну, верску, политичку и полну припадност. За студентско задругарство итекако значајан је принцип демократичности, принцип једнаког управљања задругама као и принцип неутралности (политичке, верске и сваке друге). Сматрамо да је у студентском задругарству за остваривање права, обавеза и одговорности задругара врло значајна потпуна примена наведених задружних принципа јер се на тај начин могу спречити одређени облици дискриминације у запошљавању наведених категорија лица.

Правилима студентске задруге утврђују се права и обавезе задругара, у обиму који не може бити мањи од обима права и обавеза утврђених Законом и општим актом Савеза.

Права и обавезе задругара не могу се преносити на друга лица, осим у случајевима прописаним Законом.



Послодавац ће обезбедити задругару одговарајуће услове за рад, као и за запослене који су у радном односу, укључујући средства и мере заштите на раду сходно прописима о заштити на раду.

Задругар има право на зараду за извршени рад. Висина зараде за рад чланова задруге утврђује се ценовником задруге или на основу закљученог уговора о ангажовању задругара.

Задругарима, при раду под посебним условима, под претпоставком да такав рад није забрањен, зарада за рад се утврђује са увећањем у проценту утврђеном општим актима наручиоца посла.

Наручилац посла је дужан да задругару који се повреди на раду изда прописану исправу о несрећи на послу и о томе обавештава задругу најкасније у року од три дана од дана настанка повреде на раду.

Послодавац ће задругару накнадити штету која настане као последица повреде на раду, осим последица трајног инвалидитета за које се остварују одговарајућа права по основу инвалидско-пензијског осигурања. Најмањи износ надокнаде за штету послодавац ће исплатити задругару у висини пропуштене зараде за време неспособности за рад, а најдуже за период од 60 дана.

Задругар ће накнадити штету коју је намерно проузроковао наручиоцу посла.

Задругари су дужни да се придржавају утврђеног радног реда код наручиоца посла.

Ако послодавац удаљи задругара са посла због непридржавања налога и упутства за рад, задруга је обавезна да изда упут на рад другом задругару ради благовременог и квалитетног завршетка нарученог посла.

Задругар за време проведено на раду остварује права из пензијског и инвалидског осигурања, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

Задругар има право на пензијско и инвалидско осигурање за случај несреће на послу и за случај настанка професионалне болести.

За време радног ангажовања задругар има право на здравствену заштиту коју обезбеђује задруга, уколико она није обезбеђена по другом основу.

Задругар има право на редовно, благовремено, истинито и по облику и садржини приступачно обавештавање о свим питањима од личног интереса, као и од интереса за рад и пословање своје задруге.



Задругар има право да бира и да буде биран у органе задруге, да подноси преставке и притужбе ради остваривања својих друштвено-економских и других права, да учествује у раду органа задруге када се решава о његовим представкама и притужбама, као и право да подноси предлоге и друге иницијативе за побољшање пословања своје задруге.

Задругари, поштујући принцип узајамности и солидарности, имају право равноправног учешћа у коришћењу наменски одређених средстава задруге за покриће дела трошкова школовања и задовољавања личних и заједничких потреба. Средства за ове намене обезбеђују се из материјалних трошкова.

Задругар је поред других обавеза, које су предвиђене уговором и општим актима, дужан да чува и јача углед задруге, да чува пословну тајну наручиоца посла и задруге, да води рачуна и о интересима других задругара. Задругар је обавезан да све спорове покуша решити у задрузи, без упуштања у јавне полемике са другим задругарима и без вођења судских спорова пре него што спор реши договором, путем задружне арбитраже, суда части и задружне ревизије.

Статус задругара може престати само под условима и на начин прописан Законом, општим правилима, задружним правилима и општим актима задруге.

У пракси највише спорова настаје поводом престанка статуса задругара иступањем из задруге. У пракси, најчешћи су проблеми када задругар не да ни усмену, ни писмену изјаву да иступа из задруге, нити се пак из конклюдентне радње може извући закључак да жели да напусти задругу. Сматрамо да се овај основ престанка статуса задругара мора прецизније регулисати општим актом студентске задруге.



*Доц. др МИЈАЛ СТОЈАНОВИЋ*  
*Правни факултет у Приштини*  
*са привременим седиштем у Врању*

## **РЕШАВАЊЕ СТАТУСА ЗАПОСЛЕНИХ КОД ПОСЛОДАВАЦА КОЈИ СУ ПРЕТРПЕЛИ ШТЕТУ УСЛЕД РАТНИХ ДЕЈСТАВА**

**Апстракт:** У овом раду изложићемо решавање статуса запослених у Групи "ЗАСТАВА" Крагујевац, у складу са Законом о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава ("Сл. гласник РС" бр. 33/99), Одлуком Владе Републике Србије о усвајању "Економско-социјалног програма запошљавања и обнове ратом оштећених предузећа" и "Оперативних мера за реализацију економско-социјалног програма запошљавања и обнове ратом оштећених предузећа" од 9.06.1999. год. и Програмом Групе "ЗАСТАВА" за решавање статуса запослених у друштвима Групе "ЗАСТАВА" који су остали без посла услед ратних дејстава. Аутор овог рада је активно учествовао у својству консултанта у поступку решавања статуса запослених који су остали без посла услед ратних дејстава као вида (облика) флексибилног запошљавања у "ЗАСТАВА алати" д.о.о и "ЗАСТАВА машине" д.о.о који у Групи "ЗАСТАВА" имају статус зависних предузећа у односу на матично предузеће "ЗАСТАВА" д.д. Крагујевац, те исти представља његов истраживачки рад.



Кључне речи и изрази: *Запослени који су привремено остали без посла, јавни позив, изјава запосленог, споразум, уговор, кредити, мала и средња предузећа, социјално пољопривредно газдинство, додатна улагања, новчана накнада, преузимање запосленог.*

## І УВОД

Бомбардовање СР Југославије од стране НАТО снага условило је поред људских жртава и огромну материјалну штету. Порушена су бројна предузећа, јавне установе, путеви, мостови, електрична постројења, војни објекти и друга друштвена добра. Штета коју је СР Југославија претрпела износи неколико стотина милијарди долара.

Рушењем фабрика, производних програма, опреме и уређаја велики број радника је привремено остао без посла. Последице таквог стања су изузетно тешке, посебно због тога што је у СР Југославији већи број запослених услед санкција Савета безбедности ОУН уведених 1992. године већ дуже времена на плаћеном одсуству, као и због тога што је после уласка мировне мисије на територију АП Косова и Метохије неколико стотина хиљада људи српске, црногорске и муслиманске националности напустило ту територију а неколико десетина хиљада запослених са те територије остало без посла.

Санкције Савета безбедности ОУН и бомбардовање СР Југославије од стране НАТО пакта су, дакле, у области запошљавања нанеле огромну штету која није мерљива, јер поред материјалне штете постоји и нематеријална штета за коју се зна да је огромна али се њене вредности не могу изразити бројчано.

СР Југославија је у овим изузетно тешким околностима приморана да ствара услове да запослене који су остали без посла услед санкција и ратних дејстава поново запосли и тиме реши њихов статус до испуњења услова за пензију, као и да ствара услове за запошљавање незапослених, првенствено младих стручних радника. Решавањем статуса запослених који су привремено остали без посла услед ратних дејстава и запошљавањем незапослених младих, стручних кадрова стварају се услови стабилне социјалне сигурности за већи број грађана и елиминишу претпоставке за социјалне немире које потенцијално условљава висок проценат незапослених грађана.



Влада Републике Србије свесна свих последица које су наступиле у области запошљавања услед бомбардовања од стране НАТО снага на седници одржаној 9.06.1999. године у складу са "Економско-социјалним програмом запошљавања и обнове ратом оштећених предузећа" усвојила је "Оперативни програм мера за реализацију економско-социјалног програма запошљавања и обнове ратом оштећених предузећа" и предложила Народној Скупштини Републике Србије да донесе Закон о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава.

Народна скупштина Републике Србије на седници Другог ванредног заседања дана 15. јула 1999. године усвојила је Закон о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава. Закон је објављен у "Службеном гласнику" РС бр. 33/99 а ступио је на снагу 17. јула 1999. године.

У даљем излагању у овом раду анализираћемо одредбе наведеног закона које регулишу флексибилне видове запошљавања за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава и решења "Оперативног програма мера за реализацију економско-социјалног програма запошљавања и обнове ратом оштећених предузећа" у складу са овим законом а затим ћемо анализирати реализацију истих у Групи "ЗАСТАВА".

## II - ВИДОВИ РЕШАВАЊА СТАТУСА ЗАПОСЛЕНИХ КОЈИ СУ ПРИВРЕМЕНО ОСТАЛИ БЕЗ ПОСЛА УСЛЕД РАТНИХ ДЕЈСТАВА

Закон о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава садржи следеће видове (могућности) за решавање статуса запослених код послодаваца који су претрпели штету услед ратних дејстава:

### 1. Преузимање запослених (члан 16.-18. Закона)

Први вид решавања статуса запослених код послодаваца који су претрпели штету услед ратних дејстава је преузимање од стране другог послодавца. Преузимање запосленог од послодавца који је претрпео штету услед ратних дејстава врши се на основу споразума. Споразум закључују



послодавац који преузима запосленог и послодавац од кога се запослени преузима. Споразум се закључује у писаној форми у складу са Законом о основама радних односа ("Сл. лист СРЈ" бр. 29/96) и Законом о радним односима ("Сл. гласник РС" бр. 55/96). Споразум потписују послодавац који је претрпео штету услед ратних дејстава, послодавац који преузима запосленог и запослени.

Послодавац који жели да преузме запосленог подноси захтев Републичком заводу за тржиште рада (у даљем тексту: Завод) ради одобравања новчаних средстава. Уз захтев, који садржи назив и седиште послодавца, име и презиме запосленог (запослених) који се преузима, податке о његовој (њиховој) стручној спреми, укупном радном стажу и годинама живота, послодавац доставља:

- 1) споразум којим се послодавац обавезује да ће преузети запосленог (запослене) по добијању средстава од Завода;
- 2) предрачун потребних средстава за отварање радних места;
- 3) изјаву запосленог (запослених) да прихвата да буде преузет на рад.

Послодавцу који преузме запосленог обезбеђују се бесповратна средства у висини до 30.000,00 динара (овај износ је променљив и исти тренутно износи 43.000,00 динара).

Одлуку о одобравању средстава доноси надлежни орган Завода, у складу са општим актом Завода.

Са послодавцем који је преузео запосленог (запослене), Завод закључује уговор о међусобним правима и обавезама у складу са општим актом Завода. Уговор закључују директор Завода, односно лице које он овласти и послодавац који преузима запосленог. Уговор, поред осталог, садржи:

а) податке о предузећу из кога се запослени преузима (преузимају), број запослених које ће предузеће коме се средства додељују преузети, име и презиме, датум рођења, врста и степен стручне спреме, занимање и стаж осигурања запосленог (запослених) који се преузима;

б) одредбу да ће запослени бити преузет у радни однос на неодређено време и да му радни однос може престати само у случајевима прописаним законом, с тим што истом не може престати радни однос по основу утврђивања технолошког вишка пре истека две године од дана преузимања;

ц) датум од када се запослени преузима у радни однос.



По закључењу уговора, Завод уплаћује предузећу које преузима запосленог (запослене) новчана средства у уговореном износу.

Споразум о престанку радног односа запосленог (копија) доставља се Заводу.

## 2. Новчана накнада (члан 19.-21. Закона)

Други вид решавања статуса запослених код послодаваца који су претрпели штету услед ратних дејстава је исплата новчане накнаде запосленим.

Запосленом код послодавца који је претрпео штету услед ратних дејстава, престаје радни однос, уз његову сагласност, даном исплате новчане накнаде у висини 24 просечне нето зараде по запосленом у привреди Републике Србије, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, а најмање 30.000,00 нових динара (тренутно тај износ је 43.000,00 дин.).

Право на новчану накнаду по овом основу не може да оствари запослени који је испунио услов за старосну пензију и запослени који има мање од две године стажа осигурања.

На новчану накнаду у наведеном износу не плаћа се порез на доходак грађана нити доприноси за обавезно социјално осигурање.

Средства за исплату новчане накнаде обезбеђује послодавац, а ако послодавац не може да обезбеди иста из сопствених средстава, он може да поднесе захтев Министарству надлежном за послове рада за обезбеђивање потребних средстава.

Захтев садржи: назив и седиште послодавца, име и презиме запосленог, године старости и укупан стаж осигурања запосленог коме се исплаћује новчана накнада. Уз захтев послодавац је дужан да достави:

1) потврду организације надлежне за послове платног промета о висини месечне нето зараде по запосленом код послодавца у последња три месеца пре подношења захтева;

2) изјаву запосленог да жели да му престане радни однос исплатом новчане накнаде.

О захтеву послодавца одлучује министарство надлежно за послове рада.



Радни однос запосленом у овом случају престаје по споразуму на основу члана 107. тачка 2. Закона о радним односима. Споразумом о престанку радног односа, који у писаној форми закључују директор предузећа и запослени, утврђује се обавеза предузећа да запосленом исплати новчану накнаду у висини 24 просечне нето зараде по запосленом у привреди Републике, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан исплате. Даном потписивања споразума и исплатом новчане накнаде запосленом престаје радни однос код послодавца који је претрпео штету услед ратних дејстава.

Запослени, коме је, по основу исплаћене новчане накнаде у висини 24 просечне нето зараде по запосленом у привреди Републике, престао радни однос, може да се пријави на евиденцију незапослених, без права на новчану накнаду за случај незапослености и права на пензијско, инвалидско и здравствено осигурање.

Запослени коме је исплаћена новчана накнада, ова средства могу уложити или код Фонда за развој Републике Србије или код одговарајуће банке, као своје учешће, ради добијања кредита за оснивање предузећа или радње, улагања у пољопривредну производњу, или за стварање других услова за своје радно ангажовање, односно запошљавање.

### 3. Запошљавање путем кредитирања (члан 22. - 26. Закона)

Трећи вид решавања статуса запослених код послодавца који је претрпео штету услед ратних дејстава је запошљавање путем кредитирања.

Послодавац који је претрпео штету услед ратних дејстава (оштећени или уништени објекти, средства рада или опрема), или запослени код тог послодавца, може да поднесе захтев за одобравање кредита ради запошљавања путем кредитирања.

Кредит се може одобрити и послодавцу који преузима запослене који су остали без посла од послодавца који је претрпео штету услед ратних дејстава.

Кредит се може одобрити и послодавцу који је претрпео штету услед ратних дејстава, који додатним улагањем може да обезбеди да запослени који нису радно ангажовани остану у радном односу.



Кредит се може одобрити и запосленом за оснивање малих и средњих предузећа, односно радњи или за рад на сопственом пољопривредном газдинству.

Кредит одобрава надлежни орган Фонда за развој Републике Србије у складу са својим општим актом. Фонд за развој Републике Србије са корисником кредита закључује уговор о кредитирању који садржи нарочито: висину одобреног кредита, услове кредитирања, рок враћања и др. Висина кредита износи од 60.000,00 дин. до 110.000,00 нових динара по запосленом који се преузимају, у зависности од врсте програма који се реализује. Корисник кредита је у обавези да обезбеди сопствено учешће у висини од 30%.

Рок отплате кредита је 5 - 5,5 година, у који је укључен период мировања од 12-18 месеци, зависно од врсте програма. Кориснику кредита се бесповратно одобрава износ у висини од 30% вредности програма.

Каматна стопа на банкарска средства и средства Фонда за развој Републике Србије обрачунава се месечно на нивоу есконтне стопе Народне банке Југославије. Отплата кредита се врши у току године у 4 (четири) једнаке рате (ануитета).

### 3.1. Кредит за запошљавање путем преузимања и додатног улагања (члан 24. Закона)

Послодавац који додатним улагањем у објекте, средства рада или опрему жели да преузме запослене који нису у могућности да наставе рад код послодавца који је претрпео штету услед ратних дејстава, може да поднесе захтев Фонду за развој Републике Србије за одобравање кредита.

Захтев за одобравање кредита може да поднесе и послодавац који је претрпео штету услед ратних дејстава а који додатним улагањем може да обезбеди да запослени који нису радно ангажовани остану у радном односу.

Захтев за одобравање кредита садржи: назив и седиште послодавца, име и презиме запослених који се преузимају односно запошљавају, године живота, укупан стаж осигурања и степен и врсту стручне спреме.

Уз захтев за кредит послодавац подноси:



- 1) предлог пословног програма, на који је сагласност дало министарство надлежно за послове науке и технологије;
- 2) предрачун потребних средстава за отварање нових радних места;
- 3) споразум о преузимању закључен са послодавцем од кога преузима запослене, са бројем запослених који се преузимају;
- 4) изјаву запосленог да жели да му престане радни однос путем преузимања.

### 3.2. Кредитирање запошљавања оснивањем предузећа или радње, односно за рад на сопственом пољопривредном газдинству. (члан 25. - 26. Закона)

Запосленом који је привремено остао без посла код послодавца који је претрпео штету услед ратних дејстава може се, на његов захтев, одобрити кредит за:

- 1) оснивање малог или средњег предузећа, односно радње.;
- 2) рад на сопственом пољопривредном газдинству.

Захтев за одобравање кредита запослени подноси Фонду за развој Републике Србије.

Уз захтев, који садржи назив и седиште послодавца, код кога је запослени у радном односу, име и презиме запосленог, степен и врсту стручне спреме, укупан стаж осигурања и године живота доставља се:

- 1) предлог пословног програма послодавца, на који је сагласност дало надлежно министарство;
- 2) предрачун потребних средстава за оснивање предузећа или радње, односно за рад на сопственом пољопривредном газдинству;
- 3) Изјаву запосленог да жели да му престане радни однос одобравањем кредита.

Запосленом коме је одобрен кредит престаје радни однос код послодавца на основу споразума, при чему се као дан престанка радног односа утврђује дан када је закључен уговор о кредитирању.



### III - РЕШАВАЊЕ СТАТУСА ЗАПОСЛЕНИХ КОЈИ СУ ПРИВРЕМЕНО ОСТАЛИ БЕЗ ПОСЛА УСЛЕД РАТНИХ ДЕЈСТАВА У ДРУШТВИМА ГРУПЕ "ЗАСТАВА"

#### 1. Генерална концепција и процедура у Групи "ЗАСТАВА"

Група "ЗАСТАВА" основана је 1991. године и исту чине "ЗАСТАВА" д.д. као матично предузеће и 46 зависних предузећа, од којих су највећи број организована као друштва са ограниченом одговорношћу а мањи број као деоничка друштва. У 1992. години када су уведене санкције Савета безбедности ОУН према СР Југославији у Групи "ЗАСТАВА" било је запошљено 48.000 радника.

Санкције су озбиљно погодиле Групу "ЗАСТАВА", што је имало за последицу да је преко 50% запослених упућено на плаћено одсуство. У периоду од 1992. год. до почетка бомбардовања од стране НАТО авијације по разним основима (пензионисање, престанак радног односа уз отпремнине, престанак радног односа због запослења код другог послодавца и др.) број запослених у Групи "ЗАСТАВА" се смањио за више од 12.000 радника.

Група "ЗАСТАВА" а нарочито "ЗАСТАВА аутомобили" д.д., "ЗАСТАВА ковачница" д.д., "ЗАСТАВА енергетика" д.о.о, "ЗАСТАВА камиони" д.о.о и "ЗАСТАВА алати" д.о.о су услед бомбардовања претрпеле огромну материјалну штету. Наиме, порушене су фабричке хале, производне линије, машине и опрема што је довело до губитка великог броја радних места.

Укупна штета која је настала услед бомбардовања у Групи "ЗАСТАВА" је 1.523.422.000 ДМ.

Група "ЗАСТАВА" је у овој изузетно тешкој ситуацији, уз помоћ Владе Републике Србије, предузела озбиљне радње на обнављању производње. Влада Републике Србије је у 1999. год. и 2000. год. прихватила Економско-социјални програм Групе "ЗАСТАВА" и издвојила 3.209.000.000 динара за санацију објеката, опреме и уређаја и обнављања производње као и за решавање статуса запослених који су остали без посла.

Санација објеката, опреме и уређаја у порушеним друштвима Групе "ЗАСТАВА" успешно је обављена, чиме су створене претпоставке да се више хиљада запослених који су били на плаћеном одсуству радно ангажују.



Решавање статуса запослених који су остали без посла услед ратних дејстава у Групи "ЗАСТАВА" схваћено је изузетно озбиљно. Правилно је процењено да се ради о проблему који је изузетно тежак за решавање, због тога што је услед санкција Савета безбедности ОУН велики број радника из Групе "ЗАСТАВА" већ био на плаћеном одсуству због недостатка посла.

Решењу овог проблема приступило се веома професионално. Наиме, у "ЗАСТАВА" д.д. након престанка бомбардовања формиран је Центар за приватно предузетништво у коме су распоређени стручњаци разних занимања из друштава Групе "ЗАСТАВА" са задатком да се баве решавањем статуса запослених који су привремено остали без посла услед ратних дејстава.

Стручњаци из тог Центра су оспособљени за пружање комплетних услуга, укључујући и израду пројеката за оснивање малих и средњих предузећа и радњи, запосленима који су привремено остали без посла у појединим друштвима Групе "ЗАСТАВА" услед ратних дејстава.

Центар за приватно предузетништво је 5. јула 1999. године у дневном листу "ЗАСТАВА" објавио јавни позив Извршног одбора Управног одбора "ЗАСТАВА" д.д. и Председника Групе "ЗАСТАВА" свим запосленим у Групи "ЗАСТАВА" да се могу пријавити ради решавања статуса кроз нове флексибилне видове запошљавања и то:

1. запошљавање у сопственим малим или средњим предузећима и радњама;
2. запошљавање на сопственим пољопривредним газдинствима;
3. запошљавање уступањем опреме, машина, робе, пословног простора и других права;
4. исплата новчане накнаде у висини 24 просечне нето зараде, по запосленом, у привреди Републике Србије;
5. исплата отпремнине и обезбеђење права на продужено пензијско, инвалидско и здравствено осигурање;
6. преузимање запослених из Групе "ЗАСТАВА" од стране других предузећа, установа, радњи и осталих послодаваца.

Наведени флексибилни видови запошљавања радно су означени као програми по бројевима од 1 - 6.

Поред позива који је упућен запосленима, Центар за приватно предузетништво обавестио је директоре свих друштава у Групи "ЗАСТАВА" да могу припремити пословне програме за додатна улагања у



објекте, средства рада и опрему, ради обезбеђења посла за запослене који су остали без посла услед ратних дејстава и да исте уз захтев за одобравање кредита у складу са чл. 24. Закона о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава поднесу Фонду за развој Републике Србије. У складу са овим позивом у друштвима Групе "ЗАСТАВА" припремљено је 68 пословних програма (пројеката) од којих је 28 одобрено. Укупна вредност одобрених пројеката (опрема и нове инвестиције) је 1.627.000.000 динара, а вредност нових инвестиција 422.000.000. Овим пословним пројектима омогућује се радно ангажовање 3.300 радника који су остали без посла услед ратних дејстава. Одобравањем 40 пројеката који су у поступку обезбедиће се радно ангажовање за још 4.500 радника који су остали без посла услед ратних дејстава. Значај ових пројеката поред обезбеђења радног ангажовања за запослене је у томе што су исти рађени у сарадњи са научно-истраживачким институтима и центрима и што представљају нова техничко-технолошка решења.

Поступак решавања статуса запослених који у складу са јавним позивом прихвате понуду за нове флексибилне видове запошљавања који су напред наведени је једноставан. Запослени који је обавештен у друштву у коме је запослен да је остао без посла услед ратних дејстава одлази у Центар за приватно предузетништво ради потписивања изјаве о намери за нове видове запошљавања.

Запослени, пошто добије квалитетно обавештење о садржини вида запошљавања за који је заинтересован, потписује изјаву за прихватање тог вида запошљавања.

Центар за приватно предузетништво, после потписивања изјаве запосленог, обавештава директора друштва у коме је давалац изјаве запослен и тражи његову сагласност. Директор друштва даје сагласност да се приступи реализацији одабраног програма за који се запослени изјаснио. У моменту реализације програма запослени и директор друштва потписују споразум о престанку радног односа запосленог у друштву.

Запослени од момента давања изјаве за прихватање одређеног вида запошљавања (програма) до момента преузимања новчаних средстава и потписивања споразума о престанку радног односа може одустати од одабраног вида запошљавања.

У Групи "ЗАСТАВА" од оснивања Центра за приватно предузетништво до 01.05.2000. године потписано је око 5.000 изјава за прихватање једног од шест наведених видова запошљавања (програма), а реализовано је 3.650. Највише заинтересованих било је за програм бр. 4 -



2.800 радника (запошљавање исплатом новчане накнаде у висини 24 просечне нето зараде, по запосленом, у привреди Републике Србије), а најмање заинтересованих за програм бр. 3 - 3 радника (запошљавање уступањем опреме, машина, робе, пословног простора и других права).

Реализацијом наведених програма број запослених у Групи "ЗАСТАВА" на дан 30.04.2000. год. је 31.500. С обзиром на чињеницу да могућност за запошљавање за наведене флексибилне видове и даље постоје, то се очекује да у наредним месецима још неколико хиљада запослених у друштвима Групе "ЗАСТАВА" који су остали без посла услед ратних дејстава прихвати наведене видове запошљавања.

## 2. Решавање статуса запослених у "ЗАСТАВА алати" д.о.о

"ЗАСТАВА алати" д.о.о једно је од зависних предузећа у Групи "ЗАСТАВА" које је услед бомбардовања НАТО снага претрпело огромну штету. Наиме, потпуно је уништена производна хала и пратећи објекти површине 7.000 м<sup>2</sup> у којима је било 165 машина радница, уређаја и транспортних средстава, а оштећени су производна хала и пословни простор површине 13.000 м<sup>2</sup>. Укупна штета коју је друштво претрпело је 28.967.000 ДМ.

Број запослених у овом друштву на дан бомбардовања је било 560 радника, од којих је 55 било на плаћеном одсуству због недостатка посла услед санкција. По завршетку бомбардовања број радника који је остао без посла повећао се на 330.

Ово друштво је пре бомбардовања имало веома добар програм, квалитетну опрему, финансијску стабилност, висок степен запослености, развијене пословне односе, развијене индустријске односе и веома способан менаџмент. Захваљујући овим околностима друштво је, иако су производни капацитети и пословни простор били уништени у високом проценту, уз помоћ средстава које је одобрила Влада Републике Србије и уз максималну ангажованост менаџмента, организације већинског синдиката и запослених, успешно санирало последице бомбардовања и започело нормално пословање.

Директор друштва, који по свим признатим релевантним критеријумима важи за одважног, амбициозног и способног менаџера је, у складу са новонасталом ситуацијом припремио предлог нове организације и



план запошљених друштва, који су усвојени од стране Управног одбора. У складу са тим сачињен је списак запослених који су остали без посла.

Директор друштва је, након санирања последица бомбардовања и стварања услова за нормалан рад и пословање, ради решавања статуса запослених који су остали без посла услед ратних дејстава, формирао радни тим са задатком да у сарадњи са Извршним одбором организације самосталног синдиката решава статус тим запосленим радницима. Члан тог тима је и аутор овог рада.

Радни тим је своје активности на овом изузетно значајном послу започео 1.октобра 1999. године.

Основне активности радног тима састојале су се у разговорима са запосленима који су привремено остали без посла услед ратних дејстава. У тим разговорима чланови радног тима, руководиоци запослених, детаљно и аргументовано су објашњавали запосленима немогућност за њихово даље радно ангажовање као и аргументацију за прихватање једног од шест видова флексибилног запошљавања у складу са Законом о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава и Економско-социјалног програма Групе "ЗАСТАВА".

Разговори са запосленима су били дуги, динамични и веома садржајни.

Резултат седмомесечних разговора са запосленима је веома добар. Наиме, од 130 радника који су остали без посла услед ратних дејстава 67 радника је прихватило један од понуђених флексибилних видова запошљавања, од којих је 51 запошљеном престао радни однос у друштву а 16 преосталих радника ускоро очекује ново запошљење.

У складу са чл. 24. Закона о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава, менаџмент друштва је припремио квалитетне пословне програме на основу којих је радно ангажовано 200 радника.

У овом друштву је, поред наведених облика флексибилног запошљавања по основу којих је решен статус 251 раднику који су остали без посла услед ратних дејстава, на основу Програма технолошких, организационих и економских промена и Програма остваривања права запослених за чијим је радом престала потреба, уз сагласност запослених и позитивног мишљења Завода за тржиште рада - Филијала у Крагујевцу, тринаесторици радника са 30 година стажа осигурања престао је радни однос у друштву и исти су упућени на Завод за тржиште рада где ће остваривати право на месечну новчану накнаду у износу од 70% нето зараде



запосленог лица, остварене у месецу који претходи месецу у коме му је престало осигурање, увећане за 2% за сваку годину осигурања, с тим да овако утврђена новчана накнада не може да буде нижа од 50% од просечне месечне зараде остварене у привреди Републике, према последње објављеном податку републичког органа управе надлежног за послове статистике, нити виша од те просечне месечне нето зараде. Ово право запослени ће остваривати до испуњења услова за пензију. Тим запосленим исплаћене су по три отпремнине у складу са колективним уговором. Друштво је са тим запосленима закључило уговор којим се обавезало да ће их поново вратити у радни однос и распоредити их у року од 30 дана на радна места у складу са законом и актом о систематизацији у случају да им пре пензионисања у складу са законом престане право на месечну новчану накнаду.

У овом друштву, после спроведених активности запошљавања, нема могућности за радно ангажовање за још 20-так радника и уколико исти не прихвате један од понуђених видова запошљавања исти ће бити проглашени технолошким вишком у складу са законом.

### 3. Решавање статуса запослених у "ЗАСТАВА машине" д.о.о

"ЗАСТАВА машине" д.о.о је такође једно од зависних предузећа у Групи "ЗАСТАВА" које је, с обзиром на величину претрпело знатну штету услед бомбардовања НАТО авијације. Та штета износи око 3.000.000 ДМ. У друштву је на почетку бомбардовања било запошљено 245 радника. Ово друштво је као и "ЗАСТАВА алати" д.о.о. пре бомбардовања имало веома добар програм, квалитетну опрему, финансијску стабилност, висок степен запослености, развијене пословне односе, развијене индустријске односе и веома квалитетан менаџмент. Захваљујући овим околностима друштво је, иако су производни капацитети и пословни простор били уништени у високом проценту, уз помоћ средстава које је одобрила Влада Републике Србије и уз максималну ангажованост менаџмента и запослених, успешно санирало последице бомбардовања и започело нормално пословање.

Директор друштва, који такође испуњава критеријуме способног менаџера је, након санирања последица бомбардовања и стварања услова за нормалан рад и пословање, припремио предлог нове организације и план кадрова друштва, који су од стране Управног одбора усвојени. Директор друштва је такође, ради решавања статуса запослених који су остали без



посла услед ратних дејстава, формирао радни тим, са задатком да у сарадњи са Извршним одбором организације самосталног синдиката решава статус тим запосленим радницима. Члан тог тима је и аутор овог рада.

Радни тим је своје активности на овом изузетно значајном послу започео 01.октобра 1999. године.

Основне активности радног тима састојале су се у разговорима са запосленима који су привремено остали без посла услед ратних дејстава. У тим разговорима чланови радног тима, руководиоци запослених, детаљно и аргументовано су објашњавали запосленима немогућност за њихово даље радно ангажовање као и аргументацију за прихватање једног од шест видова флексибилног запошљавања у складу са Законом о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава и Економско-социјалног програма Групе "ЗАСТАВА".

Разговори са запосленима су били дуги, динамични и веома садржајни.

Резултат седмомесечних разговора са запосленима је веома добар. Наиме, од 175 радника који су остали без посла услед ратних дејстава 49 радника је прихватило један од понуђених флексибилних видова запошљавања, од којих је 28 запошљеним престао радни однос у друштву а 21 преостали радник ускоро очекује ново запошљење.

У складу са чл. 24. Закона о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава менаџмент друштва је припремио два квалитетна пословна програма на основу којих је радно ангажовано 126 радника.

Запошљењем преосталих 21 радника у овом друштву свим запосленим који су привремено остали без посла услед ратних дејстава ће бити решен статус, чиме се проблем вишка запослених у потпуности елиминираше.

## ЗАКЉУЧАК

Бомбардовање СР Југославије од стране НАТО пакта изазвало је огромне штетне последице у свим сферама живота у друштву, а посебно у области запошљавања. Број радника који је остао без посла због тога што је уништен велики број фабрика, установа и др. заиста је велики. Његово разрешење изузетно је тешко, јер је увођење санкција Савета безбедности



ОУН, које још увек трају, условило да је неколико стотина хиљада људи у Југославији пре бомбардовања већ било на плаћеном одсуству. Такође, као озбиљан проблем појавила се и немогућност запошљавања младих, стручних људи.

Суочени са овим тешким проблемима послодавци који су претрпели штету услед НАТО агресије и запослени код тих послодаваца, уз озбиљну финансијску помоћ од стране Владе Републике Србије, у складу са Законом о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава, приступили су новим флексибилним видовима запошљавања који су изложени у овом раду.

Друштва у Групи "ЗАСТАВА" су претрпела огромну штету услед бомбардовања НАТО снага, што је за последицу имало губитак радних места а тиме и посла за 30.000 запослених. Суочени са огромним проблемом, уз помоћ одобрених значајних износа од стране Владе Републике Србије, у Групи "ЗАСТАВА" одабрана је и спроведена добра стратегија и процедура у циљу решавања статуса запослених који су остали без посла услед ратних дејстава. Резултат те стратегије и професионално спроведене процедуре изузетно је добар и по нашим сазнањима, с обзиром на укупно стање привреде и друштвених односа у Крагујевцу, најбољи у Републици Србији. Наиме, око 5.000 запослених који су остали без посла кроз описане облике флексибилног запошљавања решило је свој радно-правни статус, чиме је направљен значајан помак ка коначном разрешењу вишка у Групи "ЗАСТАВА", који је већ 8 година тешко оптерећује.

Разрешењем тог огромног проблема, уз започету приватизацију, друштва Групе "ЗАСТАВА" имају добре шансе да уз квалитетне промене у технолошком, организационом и економском смислу, поново постане значајан пословни субјект на југословенском и светском тржишту. Те промене ће допринети стварању значајних позитивних промена и у индустријским односима који треба да достигну ниво истих у сличним компанијама индустријски развијених земаља.



*ПАРАСКЕВА МИХАЈЛОВИЋ, помоћник директора  
Републичког завода за тржиште рада*

## ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА - ИНВАЛИДА И ДРУГИХ ИНВАЛИДНИХ ЛИЦА

### 1. Права незапослених лица према прописима о запошљавању

Незапослено лице, према прописима о запошљавању,<sup>1</sup> има право на бесплатну стручну помоћ при остваривању права на информисање о могућностима и условима запошљавања, посредовање при запошљавању, професионалну оријентацију и припрему за запошљавање. Ова права, незапослено лице има независно од тога да ли лице први пут тражи запослење, или је пре тога било у радном односу.

Незапослено лице остварује и право на новчану накнаду за време привремене незапослености, ако је пре тога било обавезно или добровољно осигурано за случај незапослености, у складу са законом. Остваривање права на новчану накнаду (услови, дужина коришћења, висина новчане накнаде и друга питања) прописани су законом и зависе од основа престанка радног односа, дужине стажа осигурања и висине зараде коју је лице остварило пре престанка радног односа.

Право на новчану помоћ за време стручног оспособљавања, незапослено лице остварује, у складу са законом и општим актима Републичког завода за тржиште рада (у даљем тексту: Завод), ако је,

---

<sup>1</sup> Члан 7. Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица ("Сл. гласник РС", бр. 22/92, 73/92, 82/92, 56/93, 67/93, 34/94, 52/96 и 46/98).



преко Завода укључно на неки од облика припреме за запошљавање (по програму стручног оспособљавања за I и II степен стручне спреме, преквалификације, оспособљавања приправника-волонтера за самостални рад у струци и незапослених здравствених радника на волонтерској специјализацији), под условом да за време оспособљавања није засновало радни однос код послодавца и да није корисник права на новчану накнаду.

Незапослено лице остварује и друга права у складу са законом - право на здравствено осигурање, односно здравствену заштиту, права из пензијског и инвалидског осигурања, право на дечји додатак, односно право на новчану помоћ ако се налази у степену социјалне потребе, као и друга права по основу незапослености.

Услови и начин остваривања права незапослених лица, утврђених законом, ближе су уређени општим актима Завода.<sup>2</sup>

## 2. Права незапослених лица - инвалида и других инвалидних лица

Незапослени инвалиди и друга инвалидна лица остварују права за време незапослености под истим условима као остала незапослена лица, односно одређена права, под знатно повољнијим условима, у складу са законом и општим актима Завода.

Да би се омогућило остваривање њихових права, пре свега, права на запошљавање под повољнијим условима, неопходно је да ова лица имају процењену радну способност, односно утврђене послове које могу да обављају према прессталој радној способности.

Међутим, те услове испуњавају категорисани инвалиди са правом на рад према преосталој радној способности, којима је преостала радна способност утврђена у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Друга инвалидна лица, код којих су утврђене групе инвалидности и процењено телесно оштећење, као и остали некатегорисани инвалиди са телесним, физиолошким, менталним урођеним или стеченим оштећенима, немају оцењену радну способност, не

<sup>2</sup> Правилник о условима и начину остваривања права незапослених лица ("Сл.гласник РС", 35/97, 52/97, 22/98, 8/2000 и 29/2000). Правилник о коришћењу средстава Републичког завода за тржиште рада ("Сл. гласник РС", бр. 35/97, 39/97, 52/97, 60/97, 22/98, 3/99, 8/2000 и 29/2000) и Правилник о доборовољном осигурању за случај незапослености ("Сл.гласник РС", бр. 45/97 и 47/97)



испуњавају те услове, те је њихово запошљавање и оставривање других права по основу незапослености отежано и скоро онемогућено. Стога и говоримо о лицима са факторима отежаног запошљавања.

На евиденцији незапослених налази се око 15.000 незапослених лица са факторима отежане запошљивости, што је 2,1% од укупне популације незапослених. Од тог броја су 53,8% инвалиди, 26,7% има телесна оштећења и хроничне болести, а у 22,5% случајева присутни су психолошки фактори отежане запошљивости.

## 2.1. Лица са факторима отежане запошљивости - правни основ

Прописима о евиденцијама у области рада,<sup>3</sup> утврђена је обавеза да се у евиденцији незапослених евидентирају врсте и разлози отежаног запошљавања незапослених лица. Одлуком о јединственим методолошким принципима за вођење евиденција у области рада.... утврђени су подаци који се уносе у евиденцију незапослених лица код којих су индиковани субјективни, односно објективни фактори отежаног запошљавања. Субјективни фактори су психолошки, физичко-физиолошки и здравствени фактори под чијим деловањем могућност за запошљавање појединаца може бити умањена, а статус незапослености пролонгиран. Објективни фактори отежане запошљивости делују независно од биолошких (наследних) особина појединца, нпр. неусклађеност понуде и тражње за радницима и слично.

Предмет наше пажње су незапослена лица са субјективним факторима отежане запошљивости према утврђеној класификацији по основу емпиријских података добијених у раду са незапосленима, сагласно Одлуци о јединственом кодексу шифара.

Циљ је да се створе основни предуслови за отклањање или ублажавање фактора који отежавају (пролонгирају) њихово запошљавање. Чињеница је, да највећи број ових лица, нема процењену (вештачену) радну способност, односно утврђене послове и радне задатке које могу да обављају, фактички онемогућава њихово запошљавање,

<sup>3</sup> Види члан 19. Закона о евиденцијама у области рада ("Сл. лист СРЈ", бр. 46/96). Одлуку о јединственим методолошким принципима за вођење евиденције у области рада и обрасцима пријава и извештаја ("Сл. лист СРЈ", бр. 40/97) и Одлуку о јединственом кодексу шифара ("Сл. лист СРЈ", бр. 9/98)



односно стручно оспособљавање, преквалификацију или доквалификацију за време трајања незапослености.

Ради превазилажења ових проблема, Правилником о условима и начину остваривања права незапослених лица (члан 14а), предвиђено је да су незапослена лица - инвалиди и друга инвалидна лица, у смислу овог правилника, лица са факторима отежане запошљивости према утврђеној класификацији, и то:

1. категорисани инвалиди, са правом на рад према преосталој радној способности (даље: инвалиди);

2. ратни војни инвалиди - РВИ и са њима изједначени: мирнодопски војни инвалиди - МВИ, остали категорисани инвалиди код којих је инвалидност настала као последица трауматизма ван процеса рада - ОКИ, цивилне жртве рата - ЦЖР и категорисана омладина - КО, групе инвалидитета I - X, са процењеним телесним оштећењем од 100% до 10%;

3. Остали некатегорисани инвалиди са телесним, менталним, функционалним, урођеним или стеченим оштећењима (слепоћа, јака некоригована слабовидост, глувоћа, јака наглувост, говорне мане, оштећење локомоторног апарата, тешке хроничне болести, лица са психолошким факторима отежане запошљивости - ментална инсуфицијенција, неурозе, психозе, психопатије и болести зависности), и некатегорисани инвалиди, према процењеној преосталој радној способности.

Процену радне способности, односно утврђивање послова које могу да обављају према преосталој радној способности за лица из става 1. тач. 2. и 3. овог члана, врши овлашћена здравствена организација на основу посебног уговора закљученог са Заводом.

## 2.2. Процена радне способности лица са субјективним факторима отежане запошљивости

1. Према прописима о пензијском и инвалидском осигурању, смањење радне способности постоји код осигураника-запосленог, односно осигураника самосталних делатности који је способан да, с нормалним напором који не угрожава његово здравствено стање, ради на другом одговарајућем послу пуно радно време, односно који се преквалификацијом или доквалификацијом за то може оспособити.



Процену преостале радне способности (вештачење о инвалидности), код осигураника-запосленог, односно осигураника самосталних делатности, врши надлежна инвалидска комисија, која кроз сву медицинску и радно - правну документацију инвалидност радника оцењује с обзиром на нормалне и уобичајене радне напоре неопходне за ваљано обављање одређених послова и радних задатака у одређеном радном времену.<sup>4</sup>

У случају престанка радног односа ових лица (инвалида рада) и пријављивања на евиденцију незапослених, њихово запошљавање и остваривање других права по основу незапослености, врши се према утврђеној (вештаченој) инвалидности у току трајања осигурања. У њиховом запошљавању Завод посредује при запошљавању на пословима према процењеној преосталој радној способности утврђеној решењем, подстиче њихово запошљавање учешћем у финансирању програма припреме за запошљавање, односно програма запошљавања инвалида, као и учешћем у финансирању њихових зарада. Уколико дође до промене преостале радне способности, као последица погоршања здравственог стања, врши се ревизија вештачења њихове радне способности, преко надлежних инвалидских комисија организација за пензијско и инвалидско осигурање.

2. Остали инвалиди (РВИ, МВИ, ОКИ, ЦЖР и КО) код којих су утврђене групе инвалидности и процењено телесно оштећење, али није извршена процена (вештачење) радне способности, односно нису утврђени послови које могу да обављају према преосталој радној способности. Остали некатегорисани инвалиди са телесним, физиолошким, менталним, урођеним или стеченим оштећењима, такође, немају процењену радну способност.

Процену (вештачење) преостале радне способности лица са субјективним факторима отежаног запошљавања (чл. 14а став 1. тач. 2. и 3. Правилника), а која нису била у радном односу, врши овлашћена здравствена организација,<sup>5</sup> на основу посебног уговора закљученог са Заводом.

Наиме, стручни поступак на утврђивању постојања субјективних фактора отежаног запошљавања спроводи се тимски у службама Завода. У раду стручног тима учествује саветодавац за запошљавање, психолог, лекар специјалиста медицине рада и по потреби и други стручни сарадници службе Завода.

<sup>4</sup> Др Предраг П. Јовановић, Радно право, "Сл. гласник", Београд, 2000, стр. 470.

<sup>5</sup> Клинички центар Србије-Институт за медицину рада и радиолошку заштиту "Др. Драгомир Карајовић", из Београда



Уколико се овим стручним поступком утврди да код незапосленог лица постоје субјективни фактори отежане запошљивости, утврђени цитираном одредбом правилника, и да је промењена или умањена његова радна способност, упућује се надлежној (овлашћеној) здравственој организацији (Институту), ради процене радне способности.

Након обаљеног вештачења, Институт врши верификацију претпостављеног фактора отежаног запошљавања и процену индикованих подручја рада, занимања, радних места и послова у оквиру радног места, у складу са процењеном преосталом радном способношћу незапосленог лица. Налаз и мишљење експертисног тима о процени радне способности незапосленог лица, Институт доставља Заводу.

### 3. Остваривање права незапослених лица-инвалида и других инвалидних лица под повољнијим условима

Законом и општим актима Завода утврђени су, поред наведеног, и други случајеви и услови под којима незапослена лица-инвалиди и друга инвалидна лица, остварују права по основу незапослености под повољнијим условима у односу на друга незапослена лица.

1. Према одредбама члана 12. став 4. Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица, право на новчану накнаду по одредбама овог закона остварују и инвалиди рада. Наиме, и инвалиди рада остварују право на новчану накнаду ако им је радни однос, односно основ за обавезно социјално осигурање за случај незапослености престао по неком од основа утврђених у ставу 1. наведеног члана 12. Закона. Време коришћења права (исплатни период) и висина новчане накнаде утврђују се према дужини стажа осигурања и висини нето зараде коју је остварио у месецу који претходи месецу у коме му је престао радни однос.

По истеку права на новчану накнаду, остварену по прописима о запошљавању, инвалиди рада остварују право на привремену новчану накнаду, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању до стицања услова за остваривање права на пензију, односно до запослења.

Поред тога, време примања новчане накнаде и привремене новчане накнаде признаје се у пензијски стаж.

2. Правилником о условима и начину остваривања права незапослених лица (у чл. 13, 29. и 32.) инвалиди и друга инвалидна лица



имају првенство у остваривању права на: посредовање при запошљавању, професионалну оријентацију и припрему за запошљавање.

Одредбама чл. 31. и 34. истог правилника, предвиђено је посебно оспособљавање за самосталан рад у струци приправника са III степеном стручне спреме, лица ометених у развоју, који су образовани по систему посебних потреба. Њихово оспособљавање се врши у трајању од 12 месеци, а Завод учествује у финансирању њихових зарада у износу од 80%<sup>6</sup> од просечне месечне нето зараде по запосленом остварене у привреди Републике, односно у привреди општине или града, ако је то за њих повољније према последњем објављеном податку републичког органа управе надлежног за послове статистике, увећане за износ доприноса и пореза. Ради се, наиме, о лицима ометеним у развоју, која, после завршеног школовања у специјалним школама, могу да се оспособљавају за самосталан рад у струци само у шест школа у Србији, које на основу посебног одобрења Министарства просвете, имају организовану проширену делатност, у оквиру које може да се обави приправнички стаж ових лица, у трајању од 12 месеци.

3. У складу са законом и Правилником о коришћењу средстава Завода, приоритетно и под знатно повољнијим условима, Завод учествује у финансирању програма запошљавања инвалида и других инвалидних лица. Ради се о програмима, којима се стварају услови за њихово запошљавање, учешћем у финансирању отварања, опремања и прилагођавања радних места, као и учешће у финансирању програма припреме за запошљавање за рад инвалида или другог инвалидног лица према преосталој радној способности. Висина средстава, којима Завод учествује у финансирању ових програма су четири пута већа у односу на друге програме запошљавања.

Поред тога, Завод учествује у финансирању зараде инвалида и других инвалидних лица, у трајању од 12 месеци, независно од тога да ли је учествовао у финансирању програма за његово запошљавање. У финансирању зараде инвалида и другог инвалидног лица, Завод учествује, под условом да је засновао радни однос на неодређено време, у висини до 80% од просечне нето зараде остварене у привреди Републике, односно општине или града, ако је то повољније за корисника, увећане за износ доприноса и пореза.

4. Инвалид и друго инвалидно лице остварује и друга права по основу незапослености под истим условима као и друга незапослена лица. Поред

---

<sup>6</sup> Оспособљавање приправника са средњом стручном спремом (III и IV степен стручне спреме) врши се у трајању од 6 месеци, а учешће Завода у финансирању њихових зарада је 60%



тога, има право на трошкове превоза, укључујући и пратиоца ако је одобрен, када се ово лице упућује на процену радне способности у смислу наведеног члана 14а Правилника, односно право на накнаду трошкова општих, санитарних и специјалистичких здравствених прегледа и трошкове издавања уверења о здравственој способности за рад, када се упућује надлежној инвалидској комисији ради утврђивања смањења или губитка радне способности.



*Мр БРАНКО В. МИХАИЛОВИЋ*  
*Правни факултет, Подгорица*

## ТЕОРИЈСКЕ КОНЦЕПЦИЈЕ ОДГОВОРНОСТИ У РАДНОМ ПРАВУ ЈУГОСЛАВИЈЕ

### 1. УВОД

Свако организовано друштво, или друштво које тежи, односно претендује да буде организовано, подразумева одређена и уређена правила понашања, као и примјену тих правила понашања на чланове тог датог друштва. Постојање овакве дисциплине, прије свега има за циљ постизање одређених дефинисаних друштвених интереса, као и остваривање постављених задатака. Да би постигло одређене циљеве, свако друштво мора бити тако организовано, да у њему мора да постоји ред, рад и дисциплина сваког његовог појединачног члана. Тако схваћена дисциплина претставља идеалан систем дефинисања и организовања друштва и дисциплине у њему. Међутим, како ће бити дефинисана дисциплина, па самим тим и одговорност, зависи од више варијанти, циљева, прије свега класних, затим распореда одређених друштвених моћи и субјеката у процесу одлучивања и примјене тих правила на дати конкретни случај. "Понашање чланова једног друштва може бити регулисано у односу на читав низ људских делатности и манифестација. Оно може имати свој основ и домен и у регулисању понашања сталних чланова друштва, као појединца. Различити су односи који могу настати у једном друштву и на који начин ће то друштво бити заинтересовано да их решава. Тако, могу се уредити односи појединог члана друштва према друштву као целини, односи између



организација и друштва, друштва према организацијама итд. Једно од тих питања је и понашање чланова друштва, који су у равноправном односу у организацијама удруженог рада гдје су запослени, њихови међусобни односи и однос организације према њима. Другим ријечима, понашање радника за време рада, у процесу рада, односно радна дисциплина."<sup>1</sup>

## 2. ПОЈАМ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

У нашој радноправној литератури сматра се да је најсвеобухватније теоријски и концепцијски разрадио појам одговорности Проф. др Александар Балтић. Проф. А. Балтић, под појам права дисциплине подразумева право које регулише и обрађује радну дисциплину и дисциплинску одговорност, затим материјалну и кривичну одговорност, у вези са радним односом и положајем радника и службеника, који претстављају резултату рада и радног односа. Са наведеног аспекта "дисциплинско право" треба да дефинише радну дисциплину и дисциплинску одговорност радника и службеника у целини, без обзира на својство радника, односно службеника, на организациону јединицу, односно на карактер и врсту службе у којој је запослен итд., у свим областима рада где постоји радни однос".<sup>2</sup>

За сам појам дисциплинске одговорности Проф. А. Балтић каже да: "Радници и службеници за свој рад сnose пуну материјалну одговорност, која се конкретизује у дисциплинској, материјалној и кривичној одговорности. За разлику од ситуације у којој они иступају као грађани, у свом приватном животу, ван предузећа и установе, наше позитивно право предвиђа посебну дисциплинску, материјалну и кривичну одговорност, које произилазе по основу радног односа, из својства радника и службеника и њиховог положаја у служби."<sup>3</sup>

Када је ријеч о дисциплинској одговорности, ствари су једноставније, јер је дисциплинска одговорност у непосредној узрочној вези са радом,

<sup>1</sup> Др Мирослав Миљковић. Дисциплинска и материјална одговорност радника у удруженом раду. Економика. Београд, 1982. год. стр. 17

<sup>2</sup> Др Александар Балтић. Основи Радног права Југославије, друго издање. "Савремена администрација". Београд, 1963. год. стр. 241.

<sup>3</sup> Исто.



обзиром да се узима за претпоставку да је повреда радне дисциплине настала на раду или у вези са радом, током самог трајања радног процеса.

За остале видове одговорности правне ситуације могу постати сложеније са аспекта мјеста и времена вршења радње, за коју могу бити дисциплински одговорни радници, односно службеници. Примјера ради за јавне службенике предвиђена је дисциплинска одговорност и онда када они својим понашањем повриједе прописе о дисциплинској одговорности, који се не односе непосредно на само вршење процеса рада, односно службе, већ и ван саме службе, нарушавајући углед службе којој припадају. Овим се хоће направити разлика између одговорности на раду и у вези са радом и одговорности ван рада, која се у теорији дефинише, односно означава као одговорност за повреду дисциплине понашања. Прављење разлике између дисциплине рада и дисциплине понашања нашли су своју примјену у многим нормативним актима, који регулишу радни однос.<sup>4</sup>

У теорији радног права, расправља се питање о основама дисциплинске власти послодавца, односно шефа предузећа, а које потенцира проф. А. Балтић. Наиме, он каже: "... Свака друштвена организација претпоставља постојање дисциплинске власти кажњавања у случају непоштовања унутрашњих норми у организацији. Само питање је: који је извор, односно основ ове власти".<sup>5</sup>

По овом питању постоје два дијаметралног мишљења. По једном од ових мишљења, основ одговорности је сагласност воља послодавца и радника, која је прецизирана у индивидуалном уговору о раду између радника и послодавца, при чему радник даје власт односно овлашћује послодавца да према њему (раднику) изриче санкције за повреду обавеза, које би биле штетне за послодавца, тако да би казна претстављала извјесну репарацију настале штете према послодавцу.<sup>6</sup>

Према овој изнијетој концепцији закључењем уговора о раду радник слободно и добровољно преузима обавезу да се подчини послодавцу и његовом властитом кажњавању. Ова концепција теоријски се дефинише у праву као индивидуалистичка или и као уговорна концепција, према којој су унутрашња правила послодавца само један анекс уговора о раду, прећутно прихваћен од стране радника.

<sup>4</sup> Види: Зборник законодателних актов о труде 1956., Москва, стр. 127. и у бугарској литератури на велико. Каменов-Л. Вицанов-Л. Павлов. Конституции По Кодексу наруде. Софија, 1955. года, стр. 126. -127.

<sup>5</sup> Др А. Балтић. Основи радног права Југославије, оп. цит. , стр. 244. и 245.

<sup>6</sup> Jean RiveroJean Svatier, Droit du travail, Puf, Paris, Mars, 1995. , str. 179.



По другом мишљењу које у теорији радног права називамо статусно и институционално, претставља негацију индивидуалистичког - уговорног схватања, дисциплинско право има свој извор у самом радном односу, то јест у самом вршењу рада, јер радник дисциплински оговоран и у оној варијанти, ако је уговор између послодавца престао да постоји, или је пак поништен. "У ствари, овдје се ради о једном праву, које је недељиво од положаја шефа предузећа. Дисциплинска власт је неопходна допуна и потврда нормативне власти и права управљања, јер живот једне заједнице био би компромитован, ако одговорни ауторитет не би могао да санкционише правила руковођења, која се намећу члановима групе."<sup>7</sup>

Осим наведеног приговора, статусна концепција, индивидуалистичкој или уговорној концепцији приговара и то што мијеша питање дисциплинске санкције са грађанском санкцијом за накнаду штете. Дисциплинска одговорност је један од основних облика радне одговорности и представља један од најзначајнијих видова правне одговорности, обзиром да је рад основ опстанка сваке друштвене заједнице, а организованог и одговорног рада нема, уколико радна дисциплина није дефинисана на ваљан теоријски, законодавни или практични начин. Дисциплинска власт се према томе формира самостално у сваком дијелу организованог процеса рада, било да се ради о јавној, приватној, или пак друштвеној организацији рада. Теоријски, практично и нормативно правно дисциплинска власт, а самим тим и дисциплинска одговорност уткана је и налази свој основ примјене у праву управљања и руковођења било којим озбиљним организованим процесом рада.

Када говоримо о теоријским концепцијама одговорности у радном праву Југославије, што представља у основи и предмет наше анализе, у досадашњем излагању сумарно смо дали приказ теоријског осврта на дисциплинску одговорност. Када се ово каже у теорији радног права неопходно је направити разграничење дисциплинске одговорности, од осталих видова одговорности, прије свега од кривичне, грађанске одговорности за прекршај, као и од одговорности за привредни преступ.

Дисциплинска одговорност се разликује од кривичне одговорности прије свега по предмету, циљу и домену примјене. Код дисциплинске одговорности, правни основ одговорности је радни однос и чињење на раду, односно нечињење на раду. Према томе, циљ дисциплинске одговорности је заштита интереса самог процеса рада. Основ кривичне одговорности је, прије свега, друштвено опасно дјело, које је инкриминисано кривичним законом или закоником. Кривичним законом се санкционишу понашања

<sup>7</sup> Др А. Балтић. Основи радног права Југославије, оп. цит. стр. 245.



која претстављају напад на друштво, док се дисциплинским нормама, у основи, санкционишу понашања која настају везана на раду или по основу рада.

Дисциплинска одговорност се разликује од грађанске одговорности, прије свега, што дисциплинска одговорност подразумјева примјену санкције за непоштовање радне дисциплине, док је основ грађанске одговорности накнада штете.

Дисциплинска одговорност се разликује од одговорности за прекршај по томе што: "радник и службеник могу дисциплински одговарати и за дело које је предвиђено као прекршај (за које је осуђен у административно-казненом поступку, по прописима о прекршајима), ако то захтевају интереси дисциплине и службе, јер и овде, основ, циљ и домен дисциплинске репресије су различити од основа, циља и домена административно-казнене одговорности за прекршај."<sup>8</sup>

Дисциплинска одговорност разликује се и од одговорности за привредни преступ: "Привредни преступ је повреда правила о привредном и финансијском пословању привредне организације и других правних лица, која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописима надлежног органа одређена као привредни преступ."<sup>9</sup>

Материјалну одговорност проф. А. Балтић дефинише као одговорност радника и службеника за штету коју учине организацији и грађанима или правним лицима, у вези са вршењем посла, односно службене дужности.<sup>10</sup>

Материјална одговорност у смислу радног права представља, по проф. А. Балтићу, одговорност радника или службеника, који се налазе у радном односу. "Материјална одговорност за учињену штету, то јест штета треба да је наступила, да је стварна и имовинска. Штета мора да је учињена у вези са вршењем посла, односно службене дужности, то јест између штете и вршења посла, односно дужности, мора да постоји узрочна веза. . . Штета може бити проузрокована таквом радњом или актом радника и службеника или пропуштањем такве радње, коју су били дужни да учине у вези са вршењем посла (службене дужности)."<sup>11</sup>

Прилазећи наслову задате, то јест дефинисане теме одлучили смо се за анализу теоријске концепције одговорности проф. А. Балтића, најмање из два разлога. Први, смо већ дијелом и истакли у формулацији да се сматра да је у нашој радно-правној литератури најсвеобухватнију теорију

<sup>8</sup> Др А. Балтић, Основи радног права Југославије, оп. цит. , стр. 249.

<sup>9</sup> Исто, стр. 249.

<sup>10</sup> Види исто, стр. 274.

<sup>11</sup> Исто, стр. 274. и 275.



одговорности поставио проф. А. Балтић. Ову тезу поткрепљујемо неспорним ставом да је проф. А. Балтић дао упоредно-правну анализу теоријских схватања многих правних система (француског, њемачког и совјетског, као и неких других). Као други разлог наводимо чињеницу да проф. А. Балтић није ушао у апологетику радноправног законодавства, за разлику од неких других аутора, које ћемо овдје примјера ради и поменути, а који су такав став нарочито афирмисали у времену самоуправног права и важења Закона о удруженом раду.

Када говоримо о апологетици једног правног система то може да значи и коректну интерпретацију позитивног права, и тада та појава нема негативну конотацију. Међутим, када се одређено право проглашава "дуго траженим и коначно пронађеним непревазиђеним системом" и када се сувише грубо и некритички интерпретира постојеће позитивно право, тада говоримо о негативној појави, апологетици, схваћеној у негативном значењу. Негативна апологетика није предмет овог рада најмање из два основна разлога. Први је просторне природе, обзиром да би се тиме знатно премашио оквир овог рада, а други се огледа у објективизму, јер са данашње дистанце времена не би представљала потешкоћу изнијети критици многих апологета и присталица тзв. "зуровске" концепције у праву која је била доминантна код нас дуги низ година. То надаље значи, да ћемо на један коректан и објективан начин изнијети неке теоријске концепције одговорности, сматрајући их као допринос интерпретације постојећег права дијелом "умјеренијих" претставника.

Као једно од таквих схватања наводимо мисли Теодора Томића, који у својој монографији о дисциплинској и материјалној одговорности радника у удруженом раду каже: "Друштвено-економски систем успостављен законом о удруженом раду, заснива се на самоуправљању радника, омогућује да радници у основној организацији удруженог рада и путем својих делегата у радничком савету и делегата у другим органима управљања слободно и равноправно одлучују о свим питањим ауправљања радом и друштвеном репродукцијом. Механизми система почивају на заинтересованости радника, не само материјалној, да оптималним коришћењем друштвених средстава којима управљају остварују што виши ниво продуктивности рада задовољавања потреба друштва и остваривања што већег дохотка, који је основ и услов напретка основне организације и друштва у целини. Срж система чине доходовни односи међу радницима у основној организацији удруженог рада и међу субјектима разних облика удруживања рада и средстава, у којима се средства за личне дохотке радника образују у оквиру оствареног дохотка основне организације, што значи и личног дохотка радника појединца. На том с заснива



заинтересованост радника да извршавањем својих радних обавеза у радном процесу и учествовањем у доношењу целисходних одлука у управљању друштвеним средствима и њиховом коришћењу у основној организацији доприносе остваривању што бољих резултата рада и привређивања.

Такав карактер доходовних односа у основној организацији удруженог рада основ је и самоуправном уређивању и осталих међусобних односа радника у раду у основној организацији, па и питање одговорности радника за повреде радних и других обавеза. Штавише управо у таквим односима радници су у основној организацији заинтересовани да сваки од њих савесно извршава своје радне обавезе и да се следствено томе, заоштри одговорност сваког појединца, који чини повреде радних обавеза.<sup>12</sup>

Слична размишљања налазимо и код др Мирослава Миљковића, који у његовој студији Дисциплинска и материјална одговорност у удруженом раду наводи да: "У нашем самоуправном социјалистичком друштву радна дисциплина мења своју природу. Извршена промена у власништву на средствима за производњу, где се средства за производњу јављају као друштвена својина и где се успостављају нови самоуправни продукциони односи, постављају се и друге основе радне дисциплине. Удружујући свој рад са радом других радника средствима за производњу у друштвеној својини, радник мења свој поглед на рад, а самим тим и на радну дисциплину. Рад постаје једини основ присвајања у нашим условима, па радна дисциплина добија карактер другарских односа и узајамне помоћи радника (подвукао В.М.), она постаје добровољна свесна дисциплина сваког појединца. У њеној природи губе се елементи принуде и замењују се свешћу о добровољном извршавању радних задатака од стране радника, као свесних чланова социјалистичког друштва."<sup>13</sup>

Имајући у виду претходно речено, а особити теоријску концепцију одговорности у радном праву проф. А. Балтића, а и одредбе Закона о удруженом раду које регулишу питање одговорности радника у радном односу, формулација "другарских односа и узајамне помоћи радника" тешко да је и у тадашњем времену могла издржати критику озбиљне научне анализе.

Наиме, у одредбама Закона о удруженом раду о одговорности радника за повреде радних обавеза, чланом 194. ставом 2. самоуправним општим актом могу се утврдити као теже повреде радних обавеза, а шта

<sup>12</sup> Теодор Томић. Дисциплинска и материјална одговорност радника у удруженом раду. Привредно правни приручник. Београд, 1989. год., стр. 5.

<sup>13</sup> Др Мирослав Миљковић. Дисциплинска и материјална одговорност радника у удруженом раду. Економика. Београд, 1982., стр. 19.



више, Закон о удруженом раду изричито и таксативно је утврђивао случајеве повреде радних обавеза за које се може изрећи новчана казна.

За вријеме важења Закона о удруженом раду, са данашње временске дистанце, када је ријеч о теоријским концепцијама о одговорности у Радном праву Југославије, сем ријетких изузетака, преовлађивали су апологетски ставови и размишљања, иако је закон о удруженом раду врло прецизно нормативно-правно и то главом IV, одсљком 4. регулисао питање дисциплинске и материјалне одговорности, а дијелом V, главом II, питање прекршајне или казнене одговорности радника на раду и у вези са радом. На тај начин законским утврђивањем одговорности радника за повреду радних обавеза, као и врстама мјера за које се повреде радних обавеза могу изрећи, а нарочито за повреде које су посебне тежине, дисциплинска одговорност не може попримати карактер другарских односа и узајамне помоћи радника. Заправо, законским утврђивањем тежих повреда радних обавеза и врста и мјера које се могу изрећи, нарочито за оне повреде које су дефинисане као теже повреде радних обавеза, те прописивањем основних правила поступка, обезбеђује се друштвени интерес за пуно остваривање принципа легалитета у области одговорности радника, као и за објективну примјену законских одредаба о одговорности на сваког радника, који почини било лакшу, било тежу повреду радне обавезе.

За разлику од претходна два размишљања, Андреј Фримерман, у уџбенику "Радно право", наводи да: "Радници у удруженом раду подлијежу обавези одређених, унапред утврђених правила радне дисциплине. Повреда тих правила је објективни основ дисциплинске одговорности радника.

Успостављајући међусобне односе у ради друштвеним средствима радници у основној организацији, у складу са законом, утврђују одређена правила свог понашања у удруженом раду. Садржину тих правила чине радне дужности, односно прописана понашања радника у раду и у вези са радом. Скуп тако утврђених дужности и понашања представљају радни дисциплину радника у удруженом раду."<sup>14</sup>

Према А. Фримерману "радна дисциплина у удруженом раду има своје специфичности услијед којих се ова знатно разликује од других видова радне дисциплине, па су поједини аутори сматрали да радна дисциплина у удруженом раду друштвеним средствима, због своје непосредне природе треба да има свој посебан назив - на примјер: "самоуправна радна дисциплина" (проф. др Александар Николић), или "дисциплина удруженог рада" (проф. др Никола Тинтић, "Општи проблеми одговорности у

<sup>14</sup> Андреј Фримерман. Радно право. Југословенски звод за продуктивност рада. Београд, 1986. стр. 198.



организацијама удруженог рада" и у монографији "Одговорност у организацијама удруженог рада").<sup>15</sup>

Теоријска концепција А. Фримермана, коју смо овдје поменули, о одговорности у радном праву Југославије, спада у умјереније теорије, за разлику од појединих других аутора, који су се залагали за увођење друге терминологије, тј. терминологије дисциплине удруженог рада. Неки аутори предвођени Едвардом Кардељем, следејући ову концепцију, залагали су се чак и за укидање - брисање термина Радно право, сматрајући га буржоаском граном права, а предлагали су увођење посебне специфичне гране права, која би се називала - Самоуправно право удруженог рада.

Интерпертација теоријских концепција дисциплинске одговорности у радном праву Југославије, превасходно у вријеме важења Закона о удруженом раду са једне стране, може се правдати као интерпертација позитивног права, као и чињеница специфичне дисциплинске одговорности у вријеме самоуправних међусобних односа радника у удруженом раду (изузев концепције проф. А. Балтића, као и неких других аутора), а са друге стране, може се сматрати некритичким прихватањем Закона о удруженом раду, као и саме концепције удруженог рада, нарочито са руководилачке и управљачке функције у радном колективитету.

### 3. МАТЕРИЈАЛНА ОДГОВОРНОСТ

Појму материјалне одговорности придаван је много мањи значај и изазивао је много мање научне и стручне расправе од појма радне дисциплине. Код материјалне одговорности у радном праву Југославије углавном су се преузимале и интерпретирале законске одредбе, које су регулисале радни однос, као и опште норме грађанског, односно облигационог права, односно норме о штети, односно накнади штете.

"Са гледишта нашег радног законодавства општи појам материјалне одговорности могао би се дефинисати: материјална одговорност јесте одговорност радника и службеника за штету коју учине организацији и грађанима, односно, правним лицима у вези са вршењем посла, односно службене дужноси. Сагласно томе, овај појам би обухватио у себи следеће

<sup>15</sup> Проф. др Никола Тинтић, Одговорност у организацијама удруженог рада, Београд, 1978., стр. 20.



елементе (обележјај). Прво, материјална одговорност у смислу радног права јесте одговорност радника односно службеника, тј. појам ове одговорности везује се за својство лица у радном односу. Друго, материјална одговорност за учињену штету, тј. штета треба да је наступила, да је стварна и да је имовинска. Треће, штета мора да је учињена у вези са вршењем посла, односно дужности, мора да постоји узрочна веза. Отуда нема одговорности за накнаду штет у смислу радног законодавства (квалификована одговорност за штету) ако радник којем је штета учињена није у вези са делокругом службеног рада радника и службеника, јер ће у том случају и ова лица одговарати, као и сваки други грађанин по општем праву о накнади штете, а не по специјалним прописима радног законодавства. Четврто, штета може бити проузрокована таквом радњом и актом радника и службеника или пропуштањем такве радње коју су били дужни да учине у вези са вршењем посла (службене дужности). То би био више објективни појам материјалне одговорности, у који треба још унети чисто субјективни елемент: да ће радник односно службеник одговарати само за штету (било да је непосредно учини организацији, било грађанима за коју опет одговара организацији) коју је учинио својом кривицом.<sup>16</sup>

Дефинишући појам материјалне одговорности проф. др Влајко Брајић каже: "Одговорност радника за штету је један од облика одговорности радника у удруженом раду. Иако се ова одговорност заснива на општим правилима о накнади штете и понекад изједначује са накнадом штете уопште, то је у ствари посебна одговорност за штету, која има и своја специфична правила у складу са специфичношћу односа у којима се остварује."<sup>17</sup>

Интересантно је да се од свих теоријских концепција о материјалној одговорности радника у вријеме важења самоуправног права и Закона о удруженом раду, или нама познатих, једино проф. В. Брајић поставља питање, а истовремено и даје одговор, а које налази своју пуну афирмацију, или би могло да нађе пуну афирмацију у данашњим, тј. савременим радним односима, односно у дефинисаним власничким односима, као и у односима тржишног привређивања. Наиме, проф. В. Брајић каже дас: "Закон о удруженом раду садржи одредбу о одговорности радника за штету, која настане, када радник својим радом скриви умањење дохотка. Према томе, може се у вези горе изнесеним ставом поставити питање да ли радник одговара само за "стварно насталу штету", или одговара и за изгубљену

<sup>16</sup> Др Александар Балтић. Снови радног права Југославије. Савремена администрација. Београд. 1963. оп. цит. стр. 275.

<sup>17</sup> Проф. др Влајко Брајић. Радно право. ИРО Привредна штампа. Београд. 1980. стр. 244.



добит. Из споменуте одредбе Закона о удруженом раду произилази нешто другачији закључак, од до сада преовлађујућег, тј. да радник одговара за насталу штету која има елементе одговорности за изгубљену добит ако би се умањење дохотка могло третирати као изгуљена добит. То је питање потребно посебно расправити у напорима да се формулише и изгради теорија одговорности радника за штету.<sup>18</sup>

У вријеме самоуправног права и важења Закона о удруженом раду према ставу теорије, а и праксе, материјална одговорност претстављала је ствар радног колектива - организације удруженог рада, што значи да је радни колективитет или радна организација, односно основна организација удруженог рада могла и да не утврђује одговорност, односно да ослобађа од одговорности радника и без икаквих ограничења. Овакав став теорије, а и праксе, био је могућ, а понекад и оправдан у логици друштвеносвојинског концепта средстава за рад. Наведена концепција није иманентна дефинисаним својинским односима привређивања, а као аргументацију наведене тврдње налазимо у већ наведеном мишљењу проф. Б. Врајића. Тек при крају самоуправљања, материјална одговорност у практичном дијелу поприма извјесна ограничења, у том смислу да се стварна штета мора надокнадити колективитету.

Данас је питање накнаде штете спрам ставу теорије знатно боље регулисано.<sup>19</sup> "Радник има обавезу да средства рада користи и економски целисходно. Умањивањем вредности средстава рада, наноси штету не само предузећу, односно послодавцу, већ и свим запосленим радницима и друштву у целини. Зато, доношење штете предузећу, односно послодавцу, ствара обавезу код радника (штетника) да, пре свега, успостави стање које је постојало пре наступања штете, ако то није могуће - да штету делом или у целини надокнади у новцу (уколико се штета и новчано може изразити)."<sup>20</sup>

Дуго времена у нашем радном праву, под утицајем совјетског права, био је присутан доминантан негативан став према накнади неимовинске штете. Међутим, од овог правила се касније одуступило и данас је преовлађујуће мишљење да има основа за накнаду неимовинске штете.<sup>21</sup>

Наведено становиште, односно концепцијско теоријски став, треба условно или релативно прихватити.

<sup>18</sup> Исто, стр. 244. 245.

<sup>19</sup> Проф. др Влајко Брајић, предавање на Правном факултету у Подгорици, школске 2000/2001. године.

<sup>20</sup> Др Предраг П. Јовановић, Радно право, Треће измјењено и допуњено издање. Сл. Гласник, Београд, 2000., стр. 319.

<sup>21</sup> Др Љубиша Милошевић, Облигационо право, Београд, 1972. год., стр. 135.



Наиме, према ставу проф. В. Брајића, а тај став и ми прихватамо, данас се не уважавају довољно посебна правила из радног права, у погледу накнаде, материјалне и нематеријалне штете. Заправо, правила о материјалној одговорности из радног права се не негирају, али се тврди да су општа правила о одговорности довољна, што се негативно одражава на стварање, тумачење и примјену правила о материјалној одговорности, како радника, тако и послодавца. Када се ово каже, особито се мисли на радника који су претрпјели штету на раду ли у вези са радом од стране организације или послодавца, па се упућују на парницу, да надокнаде штету. Такве парнице најчешће дуго трају, а досуђени износи су симболични.<sup>22</sup>

Оваква рјешења представљају промашај, тј. претстављају негацију радног односа, који у себе мора да садржи и социјалну компоненту.

#### 4. ЗАКОНСКЕ ОДРЕДБЕ О МЈЕРИ ПРЕСТАНКА РАДНОГ ОДНОСА У ПРАВУ СР ЈУГОСЛАВИЈЕ

Теоријске концепције о дисциплинској одговорности покушале су да нађу своју примјену у позитивним прописима СР Југославије, као и њеним чланицама Р. Црној Гори и Р. Србији, али добрим дјелом неуспјешно. Наиме, у СР Југославији су у 1996. години, а на основу друштвеног опредјељења, да се успоставе прецизно дефинисани власнички, тржишни радни односи привређивања, донијети значајни прописи: Закон о предузећима, Закон о основама промјене власништва друштвеног капитала, Закон о основама радних односа и Закон о штрајку ("Службени лист СРЈ", бр. 29/96). У складу са наведеним савезним прописима у Р. Србији доноси се Закон о својинској трансформацији ("Сл. гласник Р.С." бр. 32/97), Закон о радним односима ("Сл. гласник Р.С." бр. 35/96) и Општи колективни уговор ("Сл. гласник Р.С." бр. 22/97).

У Републици Црној Гори је већ дужи низ година Закон о радним односима у процедури доношења (прецизније од 1995. године), а позитивни текст Закона о радним односима је у "Службеном листу РЦГ" бр. 29/90, 42/90, 28/91 и 16/95. Циљ доношења ових прописа, као и других системских закона, био је усаглашавање са законодавством права Европске уније.

<sup>22</sup> Проф. др Влајко Брајић, предавања на Правном факултету у Подгорици, школске 2000/2001. године.



Што се тиче радног законодавства води се интензивна практична, законска и теоријска расправа. Општа теоријска "оцена познаваоца ове значајне правне области да нови прописи о радним односима представљају корак у позитивном (правном) смеру у регулисању исте. Постоји сагласност у томе да је најзначајнија новина у овим прописима решење да се радни однос заснива уговором о раду у складу са законом и колективним уговором о раду (чл. 1 Закона о основама радних односа и чл. 1 Закона о радним односима Р. Србије).<sup>23</sup>

Наше ново радно законодавство по угледу на законодавства са дефинисаним власничким средствима за производњу и тржишним условима привређивања, уговор о раду одређује као основни акт којим се заснива и регулише радни однос. И то је добра теоријска концепција, која је нашла своју примјену у позитивним рјешењима из области рада и радних односа.

Претходна оцјена према ставу теоријских концепција, не би се могла односити када је ријеч о дисциплинској одговорности. Наиме, Закон о основама радних односа, члановима од 52-61. регулише питање дисциплинске одговорности радника. Као услов за покретање и вођење дисциплинског поступка садржан је у чињеници да запослени својом кривицом не испуњавају своје радне дужности и обавезе, или да се не придржава одлука које је донио послодавац.

Чланом 53. Закона о основама радних односа, као мјере за повреду радних обавеза предвиђене су: 1. новчана казна и 2. престанак радног односа.

Новчана казна се може изрећи највише у висини до 20% аконтације мјесечне зараде запосленог у временском трајању од једног до шест мјесеци. Услови за изрицање новчане казне су предвиђени законом и колективним уговором (чл. 54 Закона о основама радних односа).

Казна престанка радног односа изриче се за повреде радних дужности наведених кроз осам тачака чл. 55 Закона о основама радних односа, као и за друге повреде радних односа утврђене Законом и колективним уговором.

Садашње стање у радном односу са аспекта теоријских концепција одговорности, у првом реду дисциплинске одговорности је карактеристично по изузетном поштравању радне дисциплине (постоје само двије дисциплинске мјере које у себи садрже репресивни карактер). Са једне стране, то се може правдати одвођење института радних обавеза и радне

<sup>23</sup> Др Мијал Стојановић. Будвански правнички дани, актуелна питања југословенског законодавства. Београд, 1999. год., стр. 354.



дисциплине у тржишне основе привређивања, и прилагођавања радних односа новим ситуацијама у дисциплинској одговорности. "Са друге стране може се то сматрати некритичким прихватањем Закона о удруженом раду и концепција удруженог рада."<sup>24</sup>

Прама нашем схватању, нормативне одредбе (законске и колективно уговорне) о престанку радног односа се не појављују као императивне. Претстављају резултанту неодговарајућих концепција као и инерцију рјешења о дисциплинској одговорности социјалистичког самоуправљања и међусобних радних односа о удруженом раду.

Добрим дијелом, што је то тако, требамо тражити и у узроку што теорија из времена социјалистичког права није дала довољан и одговарајући подстицај за ново регулисање. То ново нормативно регулисање само појма одговорности мора уважавати прије свега савремене концепције одговорности које налазе своју примјену у радном праву, затим дефинисане власничке односе у процесу производње, те захтјеве тржишног начина привређивања, коа и прилагођавању права Европске Уније, којој тежимо. Све ово претставља неизоставни задатак нашег будућег радног права, а ми смо сада тек "на почетку почетка" остваривања наведених захтјева.

## 5. КОНЦЕПЦИЈА ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ У КОНВЕНЦИЈИ БР. 158 МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА - МОП-А

"Од средине 60-тих година (због наглашених техничко-технолошких, организационих и других промена у друштвеној организацији рада), па надаље - социјални конфликти између послодаваца и радника извиру не само поводом традиционалних питања (наднице, радно време, услови рада, заштита на раду итд.), већ све више и поводом захтева у смислу очувања радног места и стабилности радног односа."<sup>25</sup>

Као резултат расправе наведених питања а особито питања престанка радног односа Међународна организација рада прво је 1963.

<sup>24</sup> Проф. др Влајко Брајић, Предавања на Правном факултету у Подгорици, школске 2000/2001. године.

<sup>25</sup> Проф. др Предраг Јовановић, Стабилност радног односа у условима техничко-технолошких, организационих и других промена у процесу рада, Радно и социјално право, часопис, бр. 4-7/2000, стр. 27.



године усвојила Препоруку бр. 119, а 1982. године усвојила је Конвенцију бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодаваца, која је објављена у "Сл. листу СФРЈ", бр. 4/84.

У расправи наше теме, теоријских концепција одговорности, у радном праву Југославије, посебно треба подвући чл. 11 наведене Конвенције, који каже да: "Радник коме радни однос треба да престане имаће право на разумни отказни рок или накнаду умјесто тога, изузев ако је крив за тежу радне дисциплине, односно такву повреду радне дисциплине да би било неразумно тражити од послодавца да га задржи за време отказног рока."

Радна дисциплина у тржишним условима привређивања једноставно представља уважавање и поштовање свих техничко-технолошких захтјева процеса рада, као и примјену свих начелних и појединачних потреба радно-правног процеса. Радна дисциплина и у теоријском, нормативно-правном, практично представља императив времена на онај начин на који је добрим дијелом и указано у овом раду.

Члан 4 наведене Конвенције, такође у ширем смислу регулише питање одговорности на начин што одређује да "радни однос радника неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог за способности или понашање радника или за оперативне потребе предузећа, установе или службе.

Нормативно-правном анализом наведеног четвртог члана Конвенције бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца Међународне организације рада, доводи нас до правно утемељеног закључка да на посредан начин радна дисциплина бива анализирана, и то формулацијом "понашања радника".

Кованица "понашање радника" може да се подразумјева као однос према раду - послу, или пак однос према послодавцу. Понашање радника узет је као основ престанка радног односа и изједначен је "ваљаним разлогом везаним за способности радника", као и "потребима предузећа, установе или службе".



**БОРИСАВ ЧОЛИЋ**

*судија Врховног суда Србије*

## **ЗАКОНСКА ОВЛАШЋЕЊА ДИРЕКТОРА И ЗАШТИТА ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ ОД СТРАНЕ ОРГАНА УПРАВЕ, СУДОВА И ДРУГИ ОБЛИЦИ ЗАШТИТЕ**

### **1. Закон о предузећима и овлашћења директора**

Права и дужности директора, његове функције и овлашћења према Закону о предузећима, везане су за основне циљеве привредне делатности предузећа у свим његовим облицима, као што су привредно друштво, друштвено предузеће и јавно предузеће. Директор према основној одредби (чл. 63. Закона о предузећима), организује и води пословање предузећа, заступа предузеће, стара се о законитости рада предузећа и одговара за законитост рада предузећа. Директор поред поменутих функција обавља и друге послове утврђене савезним законом, оснивачким актом и статутом предузећа. Из предње одредбе се закључује да у функције и дужности директора спадају и други бројни послови који нарочито произилазе из оснивачког акта и статута предузећа.

Ради остварења своје функције старања о законитости рада предузећа, Закон о предузећима даје директору и нека друга овлашћења. У старању о законитости општих аката предузећа, поводом предлога за доношење одређеног општег акта, директор је дужан да упозори надлежни орган предузећа који треба да донесе општи акт на уочене незаконитости. Ако се и поред упозорења донесе општи акт, орган који је такав акт донео сноси пуну и сваку одговорност због доношења таквог незаконитог акта. У



том случају, директор предузећа дужан је да обустави од извршења општи акт предузећа за који сматра да је супротан закону или другом пропису и да о томе обавести орган који је донео тај акт. Пропуштање вршења те дужности повлачи одговорност директора предузећа по том основу. Када обустави од извршења одређени општи акт, директор је дужан да о томе писмено обавести орган који је тај општи акт донео, с позивом да овај сам отклони незаконитости садржане у општем акту. Општи акт предузећа на који се односи обустава не може се примењивати док његова незаконитост не буде отклоњена, односно, док се о његовој незаконитости коначно не одлучи.

Надлежни орган предузећа дужан је да општи акт чије је извршење обустављено, усклади са законом у року од 30 дана од дана пријема обавештења директора о обустави тог акта. Ако се тако не поступи, директор је дужан да по истеку поменутог рока у наредних 8 дана покрене поступак за оцену законитости пред надлежним уставним судом.

Директор друштвеног предузећа има све напред поменуте функције и обавезе, а поред тога посебно наглашену обавезу да своје функције врши у интересу предузећа. Директор друштвеног предузећа може бити разрешен ако постоје губици у пословању, ако прекрши правила клаузуле конкуренције и правила поступања у случају сукоба интереса са предузећем, због неспособности за обављање функције директора, као и из других разлога утврђених статутом и то пре истека времена на које је биран. У корист директора друштвеног предузећа утврђена је и проширена надлежност на тај начин што поред делокруга утврђеног одредбама чл. 63. Закона о предузећима, директор друштвеног предузећа врши и све друге послове који законом, статутом или другим општим актом нису стављени у делокруг скупштине, управног и надзорног одбора (чл. 396. ст. 5. Закона о предузећима).

Према чл. 94. Закона о предузећима општи акти предузећа су: статут, правилник и одлука којом се на општи начин уређују одређена питања, ако истим Законом није друкчије одређено. Статут је основни општи акт предузећа и други општи акти морају бити с њим у сагласности. Појединачни акти које доносе органи и овлашћени појединци у предузећу, морају бити у складу са општим актом предузећа. Према чл. 61. и 62. Закона о предузећима скупштина предузећа доноси статут, а управни одбор доноси оне опште акте које не доноси скупштина предузећа.

Директор предузећа овлашћен је да доноси општи акт којим се утврђују радна места, врста и степен стручне спреме, потребна знања, односно искуства и други посебни услови за заснивање радног односа на



тим радним местима (чл. 7. Закона о основама радних односа и чл. 7. Закона о радним односима Републике Србије). Поменути општим актом поред радних места и посебних услова за заснивање радних односа, тим актом се уређују и бројна друга питања која се тичу заснивања радног односа, као што су: 1) претходно проверавање радних способности, 2) пробни рад, 3) приправници (радна места за која се са приправницима заснива радни однос на неодређено и одређено време, начин оспособљавања приправника, приправнички стаж, начин и време полагања стручног испита и састав комисије за полагање стручног испита), 4) непуно радно време, 5) скраћено радно време.

Из предњег произилази да се општим актом послодавца - правилником о систематизацији радних места, пре свега уређују посебни услови за заснивање радног односа, радна места, врста и степе стручне спреме, потребна знања односно искуство и други посебни услови за заснивање радног односа на тим радним местима. Како је већ наведено, поменути општи акт доноси директор што одговара његовој улози организатора пословања. То је изузетно значајан општи акт чије одредбе пре свега долазе до изражаја у поступку отварања нових радних места и целом поступку заснивања радног односа. Правилник о систематизацији радних места садржи поред осталог и одредбе о свим радним местима код послодавца, пословима који се на њима обављају, броју радника на појединим радним местима, условима за рад на сваком радном месту и другим питањима од значаја за заснивање радног односа.

Треба истаћи да опис послова одређује садржину радног места, поред осталог и тиме што се у њему наводи шта запослени ради. Стручна спрема је школска спрема одређене струке, која се стиче у верификованим образовним установама. Стручна спрема се, правилником о систематизацији радних места, по правилу, утврђује једним степеном, при чему се по правилу узима највиши степен стручне спреме који је запослени стекао. Закон о радним односима Републике Србије (чл. 28. ст. 2.), дозвољава да се за једно радно место поред основне стручне спреме предвиди и алтернативна стручна спрема, односно да се за једно радно место предвиде највише два степена стручне спреме.

Други посебни услови према општем акту о систематизацији радних места а могу се утврдити као обавезни могу бити: стручни испит, знање страног језика, посебне године живота, нарочита здравствена способност, објављени научни и стручни радови, висока просечна оцена у школи, одређена лична својства.



Директор је овлашћен да закључује појединачни колективни уговор (чл. 123. Закона о радним односима Републике Србије. Појединачним колективним уговором се у складу са законом, општим актом и посебним колективним уговором, уређују одређена питања из области радних односа (цена рада за најједноставнији рад и цене рада радних места, елементи за одређивање зарада запослених, друга права, обавезе и одговорности из радног односа, која су специфична за одређеног послодавца). На овај начин директор је у стању да утиче на остваривање интереса и потреба запослених и послодаваца.

## 2. Организовање и вођење пословања предузећа и заступање предузећа

Организовање и вођење пословања предузећа представља веома значајну функцију директора, која је у Закону о предузећима истакнута на првом месту у оквиру делокруга директора предузећа. Под организовањем пословања предузећа, подразумева се такво организовање запослених и коришћење средстава са којима они раде, које ће довести до остваривања свих циљева ради којих је предузеће основано. Вођење пословања предузећа обухвата овлашћења и радње директора у одвијању послова. Директор организује и води пословање предузећа у оквиру делатности предузећа, утврђене пословне политике предузећа, општих аката предузећа, као и других одлука и аката донетих у предузећу. Организовање и пословање предузећа, обухвата више различитих овлашћења и радњи које имају за циљ успешно вршење пословања. Функција организовања и вођења пословања треба да представља свакодневну активност директора, усмерено на извршавање послова и задатака из делатности предузећа, као и на вршење свих других радњи које треба да омогуће успешно пословање и остваривање добити предузећа, што је основна циљна функција његовог оснивања.

Закон о предузећима је уредио питање заступања предузећа на јединствен начин за све облике предузећа. Наиме, одредбом чл. 41. ст. 1. поменутог закона, предвиђено је да предузеће заступа његов директор, ако законом није друкчије прописано. Према томе, ради се о *ex lege*, заступничком овлашћењу директора које произилази из самог статуса овог органа. Оснивачком актом, односно статутом предузећа може се одредити да поред директора, предузеће заступају и друга лица (чл. 41. ст. 2. Закона о



предузећима). Овим Законом нису ближе одређене радње из којих се састоји заступање. Закон о облигационим односима под заступањем подразумева закључивање уговора и вршење других правних радњи преко заступника (чл. 84. ст. 1.). Овај Закон уређује материју заступништва у целини (одредбе чл. 84-98), док Закон о предузећима регулише заступништво као функцију директора у предузећу, као и давање пуномоћја другом лицу од стране заступника и могућност вршења заступништва у виду прокуре (појединачне или заједничке).

### 3. Решење директора предузећа и неки облици одговорности

Утврђена одговорност директора предузећа може бити и разлог за његово разрешење од дужности. Разрешење од дужности је право надлежног органа предузећа, којим се утврђује да директору престаје његова функција у предузећу. Директор предузећа, може бити разрешен пре истека времена на које је изабран односно постављен: на сопствени захтев, против његове воље на основу одлуке органа који га бира односно поставља, због наступања услова по којима по сили закона престаје рад запосленом у предузећу.

Разрешење директора на основу одлуке надлежног органа, значи управног одбора или другог надлежног органа и разрешење због утврђене одговорности директора. Закон о предузећима (са изузетком директора друштвеног предузећа) не утврђује ближе разлоге за разрешење директора предузећа. Због тога се ови разлози утврђују оснивачким актом, односно статутом предузећа.

Према одредби чл. 396. ст. 6. Закона о предузећима, директор друштвеног предузећа може бити разрешен у следећим случајевима: 1) ако постоје губици у пословању предузећа, 2) ако прекрши правила клаузуле конкуренције и правила поступања у случају сукоба интереса са предузећем, 3) због неспособности и 4) из других разлога утврђених статутом друштвеног предузећа.

У вези са наведеном законском одредбом које су нормиране за директора друштвеног предузећа, треба истаћи да исти може бити разрешен због губитка у пословању предузећа и због неспособности да организује и води пословање предузећа. Новина је, прописивање законом да директор друштвеног предузећа може бити разрешен иако прекрши правила клаузуле конкуренције и правила поступања у случају сукоба интереса са предузећем.



Разређење директора предузећа против његове воље пре истека времена на које је изабран односно постављен, има за сврху да спречи проузроковање пословних губитака, наношење веће штете и наступање других штетних последица по предузеће.

Директор предузећа може бити разрешен пре истека времена на које је изабран, односно постављен и у другим случајевима предвиђеним законима о радним односима, нпр. по сили закона када и у другим случајевима престаје радни однос запосленима у предузећу. Лице које обавља функцију директора биће разрешено од дужности по сили закона и пре истека времена на које је изабрано, односно постављено ако престане да постоји предузеће. Према одредби чл. 100. Закона о предузећима, предузеће престаје: 1) ако је према њему изречена мера забране обављања делатности због тога што не испуњава услове за обављање делатности, а у року одређеном у изреченој мери не испуни те услове, односно не промени делатност, 2) ако престану да постоје природни и други услови за обављање делатности која је предмет пословања предузећа, 3) истеком времена за које је основано, 4) одлуком скупштине, односно чланова, 5) ако се број његових чланова или акционара, осим акционарског друштва без јавног уписа акција и друштва са ограниченом одговорношћу сведе на један, а у року од 6 месеци се суду који води регистар не пријави нови члан или акционар, 6) ако се правноснажном одлуком суда утврди ништавост уписа предузећа у судски регистар и у другим случајевима предвиђеним поменутом одредбом.

За директора као запосленог са посебно значајним овлашћењима и одговорностима у предузећу предвиђене су следеће одговорности: 1) одговорност за извршене повреде радних обавеза, 2) одговорност за прекршаје, 3) одговорност за привредне преступе, 4) одговорност за кривична дела и 5) одговорност за штету проузроковану предузећу (материјална одговорност).

Директор предузећа је одговоран за све повреде радних обавеза утврђене законом и колективним уговором, за које су одговорна и сва друга запослена лица у предузећу. О дисциплинској одговорности директора предузећа одлучује орган који га бира односно поставља, а то је најчешће управни одбор.

Кривична одговорност односно одговорност за привредни преступ или прекршај, не искључује дисциплинску одговорност директора (као и свако другог запосленог у предузећу) за извршење радних обавеза, ако та радња представља повреду радне обавезе.



Законима и другим прописима уређује се, по правилу, одговорност за прекршај и предузећа и одговорност лица у њему. Одговорност предузећа за учињени прекршај заснива се на објективној одговорности, а одговорност одговорних лица у предузећу на субјективној одговорности. Одговорним лицем у предузећу у смислу одговорности за прекршај сматра се запослени коме су поверени одређени послови који се односе на управљање или пословање предузећа. У највећем броју случајева одговорно лице је директор предузећа.

За привредни преступ исто тако могу одговарати предузеће и одговорно лице у њему. Предузеће је одговорно ако је до извршења привредног преступа дошло радњом или пропуштањем дужног надзора од стране органа управљања или одговорног лица или радњом другог лица које је било овлашћено да поступа у име предузећа. Одговорност предузећа за привредни преступ заснива се на начелима објективне одговорности, а физичка лица могу да буду субјекти привредног преступа, само ако имају својство одговорног лица у предузећу. Одговорна лица у предузећу најчешће су: директор, запослени са посебним овлашћењима и одговорностима, запослени задужени за финансијско пословање и друга.

Кривична дела која најчешће може извршити радник на функцији директора су: повреда равноправности у вршењу привредне делатности, повреда равноправности у запошљавању, стварање монополистичког положаја и изазивање поремећаја на тржишту, неовлашћено посредовање или заступање у пословима спољнотрговинског промета, повреда права из радног односа, повреда права из социјалног осигурања, непредузимање мера заштите на раду, неизвршавање одлуке о враћању радника на рад, злоупотреба службеног положаја или овлашћења, фалсификовање службене исправе и бројна друга дела. Осуде за одређена кривична дела или на одређене казне лица на функцији директора, могу имати за правну последицу престанак, односно губитак одређених права, укључујући и престанак функције директора, престанак радног односа и друге.

#### 4. Овлашћења директора у функцији одлучивања о појединачним правима, обавезама и одговорностима запослених

Према савезном Закону о основама радних односа и Закону о радним односима Републике Србије, права и дужности директора, везана су практично за остваривање свих права, обавеза и одговорности запослених,



као што су: заснивање радног односа, распоређивање запослених, одређивање рада дужег од пуног радног времена, распоред радног времена, прерасподела радног времена, доношење решења о одморима и одсуствима, покретање и вођење дисциплинског поступка и изрицање дисциплинских мера, доношење решења о престанку радног односа и бројна друга овлашћења. Ова овлашћења су комплементарна са овлашћењима и правима која произилазе из Закона о предузећима.

Закон о основама радних односа ("Сл. лист СРЈ" бр. 29/96), садржи одредбе о основним институтима радног права, као што су: појам радног односа који се дефинише као однос по основу рада између запосленог и предузећа, другог правног или физичког лица који се заснива уговором о раду. Поред тога, садржи одредбе о правима запослених, заснивању радног односа, распоређивању запослених, радном времену, одморима и одсуствима, заштити запослених на раду, правима запослених за чијим је радом престала потреба, зарадама, накнадама и другим примањима, те дисциплинској и материјалној одговорности запослених.

У овом Закону се посебно говори о надлежности директора код изрицања мера за повреде радних дужности и обавеза, о овлашћењима директора за доношење одлуке о отказу уговора о раду, о престанку радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца и о томе да одлуке у име послодавца по правилу доноси директор, уз напомену да су те одлуке коначне.

Према савезном Закону о основама радних односа и Закону о радним односима Републике Србије, директор предузећа, установе односно друге организације, решењем одлучује о појединачним правима, обавезама и одговорностима запослених, ако за поједина права, обавезе и одговорности законом није друкчије одређено.

Према одредбама савезног Закона о основама радних односа и Закона о радним односима Републике Србије (чл. 137. ст. 1. тач. 1. до 21.) директор у остваривању права, обавеза и договорности запослених има следећа овлашћења:

1. доношење општег акта којим се утврђују радна места, врста и степен стручне спреме и други услови за рад на одређеном радном месту;
2. избор између пријављених кандидата по огласу за пријем на радно место;
3. закључивање уговора о раду;



4. закључивање споразума о привременом распоређивању запосленог, уз његову сагласност на рад код другог послодавца;
5. доношење решења о привременом распоређивању запосленог у изузетним околностима на друге послове за чије се обављање тражи нижи степен стручне спреме одређене врсте занимања од оне коју он има;
6. закључивање споразума о преузимању запосленог за чијим је радом престала потреба код другог послодавца;
7. закључивање споразума о заснивању радног односа запосленог код два или више предузећа, односно послодавца (овим споразумом може се утврдити и начин остваривања права таквог запосленог из радног односа и распоред његовог радног времена - чл. 39. Закона о радним односима);
8. утврђивање потреба и обим увођења дежурства у здравственој установи (поменута установа може да уведе дежурство као рад дужи од пуног радног времена, ако увођењем рада у сменама, прерасподелом радног времена или новим запошљавањем није у могућности да обезбеди непрекидну ванболничку и болничку здравствену заштиту);
9. доношење решења о раду дужем од пуног радног времена (прековремени рад) у случајевима предвиђеним законом и колективним уговором;
10. доношење решења о распореду радног времена у оквиру укупног годишњег радног времена (чл. 47. ст. 1.);
11. доношење решења о прерасподели радног времена (која се може извршити кад то захтевају природа делатности, организација рада, боље коришћење средстава рада, рационалније коришћење радног времена и извршавање одређених послова у утврђеним роковима);
12. доношење решења о одморима и одсуствима (одмор у току рада, дневни одмор, недељни одмор, годишњи одмор, одсуствовања са рада у случајевима предвиђеним законом и колективним уговором);
13. доношење решења о коришћењу права на породилско одсуство и одсуство ради посебне неге детета;
14. покретање и вођење дисциплинског поступка против запосленог и изрицање дисциплинских мера (чл. 88.,90-97);
15. доношење решења о удаљењу запосленог са радног места или са рада, ако је против њега покренут поступак због повреде радне обавезе за



- коју се изриче мера престанка радног односа, односно ако је против њега покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом (запослени се удаљује са рада и када је према њему одређен притвор);
16. образовање комисије за утврђивање постојања штете коју је запослени проузроковао предузећу на раду или у вези са радом, висине штете, околности под којима је она настала и начина њене накнаде (чл. 106. ст. 6. истог Закона);
  17. отказивање уговора о раду, односно доношење решења о престанку радног односа;
  18. доношење решења да запослени остане у радном односу после испуњења услова за пензију у смислу чл. 110. ст. 2. Закона;
  19. закључивање споразума у смислу чл. 112. ст. 2. Закона, да запослени може да престане са радом и пре истека времена за које је дужан да остане на раду;
  20. закључивање уговора са одређеним лицима из чл. 129. Закона, за обављање одређених послова за које се не заснива радни однос (уговор о волонтерском раду, уговор о допунском раду, уговор о привременим и повременим пословима, уговор о обављању одређених послова ван просторија предузећа, уговор о делу, уговор о обављању привремених и повремених послова преко омладинске и студентске задруге);
  21. давање сагласности да запослени ради до  $\frac{1}{3}$  радног времена још код једног послодавца (допунски рад) у смислу чл. 132. Закона;

Нека од поменутих овлашћења као што су: 1) закључење уговора о раду у смислу чл. 11. Закона, 2) закључење споразума о распоређивању запосленог, 3) закључење споразума о преузимању, 4) закључење споразума о заснивању радног односа код два или више послодавца; 5) утврђивање потребе и обима дежурства б) овлашћења из чл. 137. ст. 1. тач. 9-16. Закона, директор може да пренесе писаним путем на запосленог са посебним овлашћењима и одговорностима.

Сва поменута решења којима се одлучује о појединачним правима, обавезама и одговорностима запослених из чл. 137. ст. 1. Закона о радним односима Републике Србије, осим решења о престанку радног односа које се доноси у дисциплинском поступку су коначна. Против истих се не може изјавити правни лек (приговор, жалба), управном одбору или другом органу у предузећу као другостепеном, јер је према одредби чл. 114. ст. 2.



поменутог Закона, решење директора донето у првом степену коначно, ако истим Законом није друкчије одређено. Дакле, право на подношење приговора је строги изузетак јер се приговор може поднети само против решења о изреченој дисциплинској мери престанка радног односа.

## 5. Управни инспекцијски надзор

Устав Републике Србије у чл. 94. као послове државне управе које обављају министарства, поред примењивања закона и других прописа и општих аката Народне Скупштине и Владе и аката председника Републике, решавања у управним стварима и обављања других управних послова утврђених законом, одређује и вршење управног надзора.

Закон о државној управи ("Сл. гласник РС" бр. 20/92, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99), одредбама чл. 8. поред других послова које обављају министарства, као надлежност истих утврђује и вршење управног надзора што је ближе одређено одредбом чл. 11. истог Закона као:

1. надзор над законитошћу рада предузећа, установа и других организација, када је то законом одређено,
2. надзор над законитошћу аката предузећа, установа и других организација, када на основу закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и других правних лица,
3. инспекцијски надзор.

Инспекцијски надзор се састоји у остваривању увида органа државне управе у пословање и поступање предузећа, установа и грађана у погледу придржавања закона и других прописа и општих аката, у којем надзору ови органи могу да изричу управне мере и предузимају друге радње за које су овлашћени законом. Поменути закон са више одредаба (чл. 22-33. Закона о државној управи), регулише питања која су заједничка за све инспекцијске службе: одговорност, права и дужности у вршењу надзора, начин да се утврђене незаконитости и неправилности отклоне, права и дужности инспекцијских органа при обезбеђивању извршавања и контроле спровођења закона и других прописа, однос инспекција која су у саставу министарства према органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина, кад је вршење појединих инспекцијских послова поверено тим органима и вршење надзора над њиховим радом.



Овлашћења инспекцијских органа су веома широка. Наиме, инспекцијски органи државне управе врше надзор над придржавањем закона и других прописа од стране грађана и предузећа, установа и других организација. Инспекцијске послове по правилу врше министарства преко инспектора и других овлашћених лица у складу са законом. Инспектор непосредно обавља инспекцијске послове. Изузетно поједини послови инспекцијског надзора законом се могу поверити органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина. Према одредбама Закона о државној управи које су заједничке за све инспекције, инспектор има право и дужност да прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију, саслуша и узме изјаве о одговорних и заинтересованих лица, прегледа пословне просторије, објекте, постројења, уређаје, предмете и робу, узима узорке ради анализе, експертизе и слично, наређује потребна мерења која обавља друга стручна организација, кад предузеће или друга организација сам или преко одређене стручне организације врши мерење у одговарајућим областима а резултати мерења пружају основ за то.

Инспектор је овлашћен да предузима и друге мере и радње за које је овлашћен законом односно уредбом. У вршењу послова инспектори су самостални у раду, али само у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима и за свој рад су лично одговорни. Инспектор је посебно одговоран ако у вршењу надзора не предузме, не предложи или не одреди меру за коју је овлашћен, или ако не предложи односно не покрене поступак пред надлежним органом поводом утврђене незаконитости односно неправилности, те ако прекорачи утврђене границе овлашћења.

Записник о инспекцијском прегледу који се обавезно саставља, садржи поред осталог налаз стања и предложене односно наложене мере, доставља се предузећу, установи, другој организацији и грађанину. Сви поменути дужни су да о предузетим мерама обавесте инспектора и друго овлашћено лице.

Ако су поједини инспекцијски послови поверени органима општине, града Београда, градова и аутономних покрајина, инспектор министарства има у односу на те органе право и дужност да: 1) даје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да контролише њихово извршавање, 2) остварује непосредан надзор пословима и са свим овлашћењима ако их органи општине, града Београда, градова и аутономних покрајина не врше, 4) одузме овлашћење поједином инспектору са предлогом утврђивања одговорности у његовом органу, ако послове не обавља благовремено, стручно и савесно, 5) организује заједничке акције са тим инспекторима увек кад то потребе захтевају 6) да



тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора.

Због ефикасног вршења инспекцијских послова као посебно важних послова државне управе, предвиђено је да републички инспектор може извршити непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима које имају општински и градски органи, те органи аутономне покрајине, ако поверене послове не врше. То значи, да републички инспектор може да донесе решења којима ће одлучивати о питањима из оквира поверених инспекцијских послова. Ово за случај да их градски и општински органи не врше на ефикасан и благовремен начин. Ако инспектор оцени да је повредом прописа учињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда радне дужности, над чијом применом врши надзор, дужан је да без одлагања поднесе пријаву за учињено кривично дело или привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка и захтев за утврђивање одговорности због повреде радне дужности. Орган или организација којој је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, односно захтев за покретање поступка за утврђивање одговорности због повреде радне дужности, дужан је да о исходу поступка обавести инспектора.

Инспектор у границама овлашћења може: 1) наложити решењем извршење мера и радњи уз одређивање за то потребног рока; 2) изрећи мандатну казну, 3) поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка, 4) издати привремена наређења односно забране у складу са законом, 5) донети мере обезбеђења у случају опасности за живот и здравље људи или за друге јавне интересе, 6) обавестити други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан, 7) покренути иницијативу код овлашћеног органа за обустављање од извршења односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта или организације која врши послове државне управе, односно за обустављање од извршења општег акта предузећа, установе и друге организације ако нису у складу са Уставом и законом, 8) предузимати друге мере и радње за које је законом или другим прописима овлашћен.

Инспектор у вршењу послова надзора сарађује са другим инспекторима, правосудним органима, прекршајним органима и другим заинтересованим органима и организацијама. Инспектор је дужан да предузима и предлаже потребне превентивне мере и акције у циљу спречавања повреде закона и других прописа.



## 6. Посебна овлашћења инспектора рада

Према одредби чл. 78. Закона о основама радних односа, инспекцијски надзор над применом тог закона врши надлежни савезни орган. Закон о радним односима Републике Србије далеко ближе уређује питање надзора над применом тог закона, других прописа о радним односима и одредба колективних уговора, општих аката и уговора о раду којим се уређују права, обавезе и одговорности запослених. Овај надзор врши министарство надлежно за послове рада преко инспектора рада. Вршење овог надзора инспекција рада остварује и у складу са Законом о инспекцији рада.

Према чл. 139. Закона о радним односима Републике Србије, послодавац је дужан да у пословним просторијама има за сваког запосленог закључен уговор о раду или други акт о заснивању радног односа, односно други уговор или акт о радном ангажовању, као и пријаву на обавезно социјално осигурање.

За свако запослено, односно радно ангажовано лице послодавац мора имати исправу на основу које се обавља рад. Када је реч о запосленом, то су уговор о раду, односно други акт о заснивању радног односа. Уговор о раду мора постојати за све запослене који су радни однос засновали после 01.12.1995. године, а за запослене који су радни однос засновали раније мора постојати други одговарајући акт, донет по тада важећим прописима. За друга лица ..... без радног односа мора постојати: уговор о волонтерском раду, уговор о допунском раду, уговор о привременим и повременим пословима, уговор о обављању одређених послова ван просторија послодавца, уговор о делу или уговор о обављању привремених и повремених послова преко омладинске и студентске задруге.

За свако запослено, односно радно ангажовано лице послодавац мора имати и пријаву на обавезно социјално осигурање. Запослени се пријављују организацијама за послове запошљавања, за послове здравственог осигурања и за послове пензијског и инвалидског осигурања. Лица на раду без радног односа на обавезно осигурање предвиђено за одређени облик рада, а лица која су закључила уговор о привременим и повременим пословима и уговор о обављању одређених послова ван просторија послодавца, пријављују се на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање. Лица која су закључила сваки други уговор о раду без радног односа пријављују се на осигурање за случај повреде на раду и професионалног обољења. Нови Закон о радним односима Републике



Србије садржи више одредаба које говоре о овлашћењима инспекције рада у вршењу надзора. Пре свега, инспектор рада је овлашћен да решењем нареди послодавцу односно директору, да у одређеном року отклони утврђене повреде закона или колективних уговора, односно општих аката и уговора о раду (чл. 140. ст. 1. овог Закона). Надзор над применом закона и других прописа може се обавити и на предлог односно иницијативу запосленог и синдиката.

Инспектор рада је овлашћен да донесе решење о забрани рада послодавца, ако послодавац не поступи по решењу инспектора рада којим му је наложено да са запосленим закључи уговор о раду и сваки други уговор из чл. 129. Закона о радним односима (уговор о волонтерском раду, уговор о допунском раду, уговор о привременим и повременим пословима, уговор о обављању одређених послова ван просторија послодавца и други), да поднесе пријаву на обавезно социјално осигурање, исплати гарантовану нето зараду у складу са одредбама чл. 65. поменутог Закона, заснује радни однос са најмање два запослена. Ова забрана може трајати најдуже 30 дана од дана достављања решења о забрани рада.

Када је послодавцу, односно директору наложено да отклони утврђене повреде закона или колективних уговора односно општих аката и уговора о раду, они су дужни да најдоцније у року од 15 дана од дана достављања решења о томе, обавесте инспекцију рада о извршењу решења.

Инспектор рада дужан је да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка кад нађе да је послодавац, односно директор повредом закона или других прописа којима се уређују радни односи, извршио прекршај. У прекршајном поступку против решења органа за прекршаје, жалбу може да изјави и инспектор рада који је поднео захтев за покретање прекршајног поступка.

Посебно важно овлашћење на страни инспектора рада је одлагање решењем извршења одлуке надлежног органа послодавца до доношења правноснажне одлуке суда (чл. 141. ст. 1. Закона о радним односима Републике Србије). Ово решење о одлагању извршења инспектор рада овлашћен је да донесе ако нађе да је коначном одлуком надлежног органа послодавца очигледно повређено право запосленог.

Инспектор рада на захтев запосленог за одлагање решења о престанку рада, односно отказа уговора о раду или распоређивања на одређено радно место, дужан је да донесе писмено решење по захтеву запосленог и у случају кад не нађе да је право запосленог очигледно повређено. Против решења инспектора рада поводом захтева за одлагање



извршења коначне одлуке надлежног органа послодавца увек је дозвољена жалба.

Жалба против поменутих решења не задржава извршење истих. Против коначних решења инспекције рада по захтеву за одлагање извршења не може да се покрене управни спор.

Инспектор рада дакле, доноси решење о одлагању коначне одлуке послодавца о праву, обавези или одговорности запосленог, поред осталог и када је том одлуком очигледно повређено право запосленог, под условом да је запослени повео радни спор и да је поднео захтев за одлагање извршења. Радни спор покреће се тужбом. Отуда орган инспекције рада не може донети решење о одлагању извршења одлуке послодавца ако запослени не поднесе тужбу. Тужба мора бити благовремена и допуштена.

Како је већ изнето, коначно решење инспектора рада не може се, према чл. 141. ст. 4. Закона о радним односима Републике Србије побијати тужбом у управном спору. Управни спор је по правилу, допуштен против сваког коначног управног акта. У овом случају вођење управног спора искључено је одредбом која је поменута, што је у складу са чл. 9. ст. 1. тач. 2. Закона о управним споровима. Запослени може остварити судску заштиту у радном спору.

## 7. Судска заштита права запослених

У поступку судске заштите пред надлежним судом запослени може побијати коначну одлуку послодавца донету у првом степену и то сваку одлуку о праву, обавези и одговорности запосленог. Предмет судске заштите увек је коначна одлука послодавца. Према чл. 58. ст. 1. Закона о основама радних односа, одлука директора односно управног одбора, донета у другом степену о изреченој дисциплинској мери престанка радног односа је коначна. Против коначне одлуке само запослени може покренути поступак пред надлежним судом у року од 15 дана од дана достављања одлуке. Покретање овог поступка пред надлежним судом по захтеву запосленог не задржава извршење исте ако законом није друкчије одређено.

Одредба чл. 69. ст. 1. Закона о основама радних односа предвиђа да је предмет свих других судских спорова о правима, обавезама и одговорностима коначна одлука директора. Поменути Закон у одредби чл.



65. предвиђа, да одлука о отказу мора бити образложена и да исту доноси директор. Одлука о отказу коначна је одмах када је донета, што значи да се она не може побијати приговором и другим правним средствима код послодавца.

Ради заштите појединачних права из радног односа, запослени се може обратити арбитражи за радне спорове надлежном суду, синдикату, инспекцијским и другим органима у складу са законом. Обавеза на страни сваког послодавца је да запосленом у писменом облику доставља свако решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку. Законом о радним односима Републике Србије, није утврђен редослед поменутих органа за обраћање запосленог, нити, обраћање запосленог једном органу искључује његово право на обраћање другом органу. У принципу није ни ограничен број поменутих органа којима се запослени може обратити у исто време, ради заштите конкретног права.

Радни спор као спор у коме запослени остварује заштиту права из радног односа може покренути запослени тужбом, када није задовољан отказом уговора о раду, односно коначним решењем надлежног органа којим је одлучено о његовом праву, обавези или одговорности. Запослени може покренути радни спор када му је повређено одређено право из радног односа, значи постојање повреда је основна претпоставка судске заштите. Тужбу надлежном суду како је већ истакнуто може поднети само запослени коме је право повређено.

Према одредби ст. 2. чл. 114. Закона о радним односима Републике Србије, коначно је решење директора донето у првом степену и то решење о отказу уговора о раду и свако друго решење о праву запосленог обавези или одговорности. Коначно је и решење о изрицању дисциплинске мере престанка радног односа - решење надлежног органа послодавца донето у другом степену.

У дисциплинском поступку решење надлежног органа послодавца односно одлука управног одбора донета у другом степену о изреченој дисциплинској мери престанка радног односа је коначна. Против таквог решења запослени како је истакнуто, може покренути спор пред надлежним удом у року од 15 дана од дана достављања решења односно одлуке. Закони о радним односима не предвиђају право директора на подношење приговора против одлуке управног одбора о престанку радног односа донетог у дисциплинском поступку. Мишљења смо да у овом случају директор као запослени има право на подношење приговора управном одбору, ради испитивања одлуке која је донета.



Запослени има право на судску заштиту против првостепеног коначног решења о изреченој мери новчане казне на основу чл. 69. ст. 1. Закона о основама радних односа и чл. 114. ст. 1. Закона о радним односима РС, где се предвиђа судска заштита против коначног решења - првостепеног решења, па је таква заштита могућа и дозвољена против решења о изреченој казни.

Судска заштита, како је већ изнето, по правилу није условљена претходном интерном заштитом. Према одредби чл. 58. ст. 3. Закона о основама радних односа, покретањем поступка пред надлежним судом против коначне одлуке о дисциплинској мери не задржава извршење те одлуке. Овај пропис се може применити и на судску заштиту и дејство тужбе у другим споровима. Тужба у спору против коначне одлуке донете у другом степену по приговору или захтеву за преиспитивање одлуке директора донете у првом степену, када се изрекне мера престанка радног односа може се поднети само после доношења коначне одлуке у другом степену. Рок за подношење тужбе од 15 дана је преклузивни рок, значи да треба да тече без обзира на државне и друге празнике и истиче по протеклу тог рока. Последица неподношења тужбе у законском року од 15 дана је њено одбацивање. Ево и примера из судске праксе: "рок за подношење тужбе је преклузивни рок материјалног права, а не процесни рок, па се на овај рок не примењује одредба чл. 112. Закона о парничном поступку, којом је прописано да ако последњи дан рока пада на државни празник или у недељу или у неки други дан када суд не ради, рок истиче протеклом првог наредног дана." (Врховни суд Србије, Рев. 5407/99 од 23.11.1999. године).

Треба још истаћи да се пропуштањем рока за подношење тужбе, губи и право на тужбу и само право које је требало да буде предмет заштите. То право се више не може обновити. На благовременост тужбе суд пази по службеној дужности. Наводимо став из новије праксе Врховног суда Србије који се односи на покретање радног спора од стране запосленог: "У радном спору тужилац може бити само радник. Радник који није задовољан коначном одлуком послодавца има право да тражи заштиту права пред надлежним судом. Само је радник легитимисан за покретање радног спора. Ту легитимацију нема послодавац. Отуда у радном спору радник не може бити тужени. Међутим, може бити тужени у спору из радног односа. И радни спор је спор из радног односа, али у том спору је тужилац радник а тужени послодавац. (Врховни суд Србије, Рев. 3524/96 од 11.11.1996. године).



*Мр ГОРАН ОБРАДОВИЋ,  
асистент Правног факултета у Нишу*

## НЕОПРАВДАНИ ОТКАЗ И НАКНАДА НЕМАТЕРИЈАЛНЕ ШТЕТЕ

Кључне речи: радни однос, отказ, нематеријална штета

### 1. Неоправдани отказ: појам и регулисање

Добровољност, као битан елемент радног односа, подразумева се како приликом заснивања и трајања радног односа, тако и приликом престанка. Стране у радном односу, запослени и послодавац, слободно одлучују о заснивању и престанку радног односа, у законом прописаним оквирима. Ти оквири су строжи када се ради о престанку радног односа, које законодавац групише у неколико целина.

Под основима или узроцима престанка радног односа разумеју се важећим правом утврђене правне претпоставке чијим се постојањем условљава могућност престанка радног односа. По утврђивању настанка било ког од важећим правом признатих основа доноси се одлука о престанку радног односа која и у радном праву може имати декларативан и конститутиван карактер.<sup>1</sup> Позитивно законодавство о раду, као основе за престанак радног односа познаје: 1) једнострану изјаву воље запосленог; 2)

---

<sup>1</sup> Др Д. Паравина, Радно право. Службени гласник, Београд, 1998. стр. 143.



споразум запосленог и послодавца; 3) престанак радног односа по вољи послодавца (отказ) и 4) престанак радног односа по сили закона.

У оквиру треће и четврте групе основа постоји више случајева. За овај рад занимљиви су случајеви престанка радног односа по вољи послодавца (отказ). У смислу нерегуларности, теорија и пракса радног права разликује две врсте отказа: а) незаконит и б) неоправдан (абизиван) отказ. Ово разликовање је последица интервенције државе у област радних односа почетком XIX века. Дефинисање појма "незаконити отказ" имало је чврсту подлогу и таквим се сматрао сваки отказ дат противно изричитим законским одредбама (било да се оне тичу заштићених случајева, прописаног поступка, надлежних органа, отказних рокова и сл). Знатно је теже дефинисати појам "неоправданог", односно "абизивног отказа", како је окарактерисан и назван у француској радноправној доктрини. Данас се, међутим, поузданим ослоном за прецизирање појма "оправдан", односно "неоправдан" или "абизивни отказ" може сматрати Конвенција Међународне организације рада бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, усвојена 1982. године.<sup>2</sup> Према овој Конвенцији<sup>3</sup>, "Радни однос радника неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за способност или понашање радника или за оперативне послове предузећа, установе или службе" (чл.4).<sup>4</sup>

Законодавство о раду настоји да случајеве престанка радног односа по вољи послодавца у што већој мери ограничи императивним нормама, сужавајући простор за његову арбитрерност. У овој сфери начело законитости долази до пуног изражаја. Осим случајева, циљ законодавства о раду у овој области је уређивање и самог начина престанка радног односа. То се постиже регулисањем одговарајућег поступка, кога се

<sup>2</sup> Детаљније о томе: Др Д. Паравина. Злоупотреба права у области радних односа, у књизи "Злоупотреба права". Правни факултет у Нишу, 1996.

<sup>3</sup> Ратификована код нас 1984. године, "Сл. лист СФРЈ-Међународни уговори", бр. 4/1984. Ступила је на правну снагу 23. новембра 1985. године. Закључно са 31. децембром 1996. године ратификована је од стране 27 држава, а Југославија је била друга по реду, одмах иза Шведске. Види: *Listes des ratifications par conventions et par pays, Bureau international du Travail, Geneve, 1997.*

<sup>4</sup> Чланом 5. Конвенције предвиђено је да се следећи разлози неће сматрати ваљаним за престанак радног односа: а) чланство у синдикату или учешће у активностима синдиката ван радног времена, или уз сагласност послодавца, за време трајања радног времена, б) чињеница да је традио да иступа као представник радника, или због бившег или садашњег иступања у том својству; в) подношење жалбе или учешће у поступку против послодавца због наведеног кршења закона или прописа и обраћања надлежним административним органима власти; г) раса, боја, пол, брачно стање, породичне обавезе, трудноћа, вероисповест, политичко мишљење, национално или социјално порекло; д) изостанак с посла за време породилског одсуства, болести или због повреде.



послодавац мора придржавати приликом отпуштања, почев од позивања запосленог у дисциплинском поступку, па до доношења одлуке.<sup>5</sup>

Закон о основама радних односа<sup>6</sup> престанку радног односа посвећује 8. део другог одељка (Радни односи). Први члан овог дела (63) посвећен је престанку радног односа по вољи запосленог, док се наредни чланови односе на случајеве престанка радног односа против његове воље, и то: по вољи послодавца (чл. 64) и по сили закона (чл. 66).

Закон о радним односима Србије<sup>7</sup> престанак радног односа обрађује у IX глави, а први члан (107) уређује престанак радног односа по вољи запосленог. Престанком радног односа по вољи послодавца бави се наредни (108) члан, који садржи и неке случајеве које савезни закон не предвиђа (укупно 16, у односу на 9 у савезном закону). Престанак радног односа по сили закона уређују чланови 109. и 110.

Одлуци о престанку радног односа против воље запосленог, без обзира да ли она има конститутивно (у случају престанка радног односа по вољи послодавца) или декларативно дејство (у случају престанка радног односа по сили закона), и савезни и републички закон дају исту правну снагу. Одлука је коначна у првом степену и производи правно дејство од момента доношења, тј. уручења запосленом, у складу са чланом 65. ст. 2. Закона о основама радних односа. Слично је и са српским законом, осим што он дозвољава и могућност друкчијег уређивања, што је учињено само у једном случају: ако је запосленом изречена дисциплинска казна отпуштања с посла. Тада запослени има право да у року од 15 дана од дана достављања решења поднесе приговор управном одбору, односно директору, ради преиспитивања решења, ако се ради о послодавцу код кога није формиран управни одбор (до 50 запослених). Двостепеност је искључена и тамо где би је, по природи ствари, морало бити: против одлуке којом се запосленом изриче новчана казна у дисциплинском поступку такође није допуштено редовно правно средство, супротно важећим уставима.<sup>8</sup>

Најпогубније последице злоупотребе права у области радних односа посматрано са економско-социјалног и моралног становишта, јесу оне које

<sup>5</sup> Детаљније види: *Gérard Lyon-Caen, Jean Pélissier, Alain Supiot, Droit du travail, Dalloz, Paris, 1994.* стр. 279-280.

<sup>6</sup> Сл. лист СРЈ, бр. 29/96

<sup>7</sup> Сл. гласник РС, бр. 55/96

<sup>8</sup> Чл. 26. ст. 2. Устава СРЈ, Сл. лист СРЈ, бр. 1/92, 34/92 и 29/2000), и чл. 22. ст. 2. Устава РС, Сл. гласник РС, бр. 1/90. свакоме гарантују право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се решава о његовом праву или на закону заснованом интересу.



произилазе из неоправданог или нецелисходног (абизивног) отказа уговора о раду заснованог на неодређено време.<sup>9</sup>

Неоправдани отказ изазива последице како у материјалној тако и у нематеријалној сфери погођене особе, на основу чега она има право на накнаду претрпљене штете. Накнада материјалне штете остварује се, углавном, кроз накнаду штете због изгубљене зараде коју би запослени остварио да је радио и кроз уплату доприноса за обавезно социјално осигурање. Ова накнада није спорна. Спорна је, углавном у пракси, накнада нематеријалне штете настале због неоправданог отказа.

Нематеријална штета подразумева психичко узнемирење човека у виду физичког или душевног бола, страха, неугодног осећаја и сл.<sup>10</sup>

Сама накнада нематеријалне штете је у теорији и пракси уопште, па тиме и у теорији и пракси радног права, доста дуго била дискутабилна. У погледу признања неимовинских штета југословенска пракса изражавала се доста несигурно. Из почетка, по угледу на рускосовјетски кодекс, није их уопште признавала. Затим су се почели признавати болови, најпре телесни, а затим и душевни, а најзад прелазило се постепено и на друге неимовинске штете.<sup>11</sup> И данас је она у нашем праву чешћа у теорији него у пракси. У области радних односа ово питање се отвара тек задњих година, са променљивом срећом, о чему ће бити речи у редовима који следе.

## 2. Услови (претпоставке) за остваривање права на накнаду

Новчана накнада нематеријалне штете може се остварити ако је, пре свега, отказ био неоправдан и ако је то утврђено на несумњив начин, тј, ако суд одлуку о томе поништи у радном спору.

Одлука мора да произведе одређену нематеријалну штету. У случају неоправданог отказа нематеријална штета се јавља, пре свега, у виду претрпљеног душевног бола због повреде части и угледа, као и због

<sup>9</sup> Др Д. Паравина, Злоупотреба права у области радних односа, у књизи: Злоупотреба права, Правни факултет у Нишу, 1996, стр. 180.

<sup>10</sup> Др Ј. Радишић, Облигационо право, Општи део, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 180.

<sup>11</sup> Др М. Вуковић, Одговорност за штете, Просвјета, Загреб, 1971, стр. 100.



претрпљеног страха (због неизвесности егзистенције), а у смислу чл. 200 Закона о облигационим односима<sup>12</sup>.

Да би се остварило право на накнаду нематеријалне штете није довољно постојање било каквог поремећаја психичке равнотеже код запосленог, већ тај поремећај мора бити "озбиљнији". Озбиљнији поремећаји психичке, односно емоционалне равнотеже се обично јављају код незаконитог престанка радног односа и онсмогућавају радника да ради, када је радник изложен душевним боловима због неправде која му се наноси и страху због неизвесности личне и породичне егзистенције.<sup>13</sup>

Послодавац мора бити крив за штету. Његова кривица се претпоставља, што значи да оштећени неће морати да је доказује, већ ће послодавац доказивати постојање неког од разлога који искључују или умањују његову одговорност. У том смислу, чињеница да је одлука о престанку радног односа донета у законито спроведеном поступку али, рецимо, на бази погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања или на бази погрешне примене материјалног права, не ослобађа послодавца од одговорности.

У досадашњој судској пракси, приликом тражења новчане накнаде нематеријалне штете, обавезно се вршило медицинско вештачење. Вештачење обухвата углавном страх који је лице претрпело (примарни и секундарни), душевне болове и, евентуално, постојање привременог или трајног душевног обољења или душевне поремећености. Питање је да ли је неопходно у свим овим случајевима вршити вештачење. Престанак радног односа изазива стање и последице које су, мање-више, познате на основу животног искуства. Зато за њихово разумевање није неопходна помоћ стручњака. Изузетак могу и морају бити случајеви кад постоји сумња да је неоправдани отказ изазвао неко душевно обољење или душевну поремећеност, а на то се указује у тужби или током радног спора. По природи ствари, такви случајеви захтевају стручну обраду, те је вештачење неопходно. У свим осталим случајевима, оно није потребно и суд може пресуђивати на основу слободног судијског уверења и конкретних околности.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Сл. лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 57/89 и Сл. СРЈ бр. 31/93

<sup>13</sup> Др З. Ивошевић, Коментар Закона о основама радних односа, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 216.

<sup>14</sup> Овај проблем је, иначе, већ запажен у пракси. Тако, истиче се да: "...Код неких видова ове врсте штете доказивање није ни потребно. То су они видови где одређене правне чињенице и околности конкретног случаја довољно говоре о томе да се последице штетне радње испољавају у душевној сфери оштећеног. ... У неким случајевима судови непотребно спроводе



### 3. Разлози за и против накнаде нематеријалне штете

Разлози против накнаде нематеријалне штете због отказа иду, пре свега, у правцу да је запослени, досуђивањем накнаде материјалне штете у довољној мери обештећен (изгубљена зарада, уплата доприноса за обавезно социјално осигурање и сл). Такође, као разлог се наводи да је тешко одмерити у новцу висину нематеријалне штете. Код неких случајева нематеријалне штете одмеравање врсте и висине је лакше због постојања медицинске документације, без обзира да ли се ради о телесним или душевним повредама. На пример, утврђивање висине и интензитета физичких болова олакшава постојање медицинске документације из које се може видети врста и тежина повреда, процес и евентуалне тешкоће у лечењу, итд. Слично је и код утврђивања душевних болова, у случајевима где постоји медицинска документација.

Код накнаде нематеријалне штете због неоправданог отказа такве помоћи нема, па суд мора водити рачуна о томе да накнада, с једне стране, представља правичу сатисфакцију за причињену нематеријалну штету а да, с друге стране, та накнада нема за циљ богаћење.<sup>15</sup>

У прилог права на накнаду нематеријалне штете због неоправданог отказа најбитнија су, по нашем мишљењу, два разлога:

први, лице које је неоправдано отпуштено несумњиво трпи, поред материјалне, и нематеријалну штету, исказану у виду душевних болова, страха и сл., нарочито ако је отказ последица шикане. Последице су теже ако је прошло доста времена до повратка на рад (месеци или године). Притом није неопходно да је као последица тога настало и неко душевно обољење. Интензитет и трајање душевних болова су различити и неће, свакако, увек бити такви да оправдавају досуђивање ове накнаде. Јер, ту општег мерила нема, с обзиром на веома различиту морално-психичку конструкцију сваког појединца као и с обзиром на остале околности у

---

вјештачење ради доказивања јачине и трајања поменутих душевних болова." Види: М. Рмуш. Новчана накнада нематеријалне штете. у књизи : "Проузроковање штете и њена накнада". I књига. Перинекс. Будва, 1998. стр. 48.

<sup>15</sup> Врховни суд Србије је на седници Грађанског одељења, 8. фебруара 1999. године, усвојио "Преглед највиших оријентационих износа правичне накнаде (средње вредности)", којим је прописао колики се новчани износ може досудити за сваки од видова нематеријалне штете. Овим, у основи ценовником, у великој се мери елиминише опасност да нижестепени судови досуде превисоке или премале износе на име накнаде неимовинске штете.



којима се догодила штета која је имала за последицу проузроковање душевног бола оштећеном;<sup>16</sup>

други, признавање права на накнаду ове штете имало би снажно дејство на послодавце, као економски снажнију страну у радном односу, и то у смислу генералне превенције. У случају неоправданог отказа послодавац је у обавези да запосленог врати на рад или му исплати правично обештећење, као и претрпљену материјалну штету. Ако би уз то био у обавези да му накнади и нематеријалну штету то би га, по природи ствари, приморало на повећани опрез приликом изрицања отказа. На тај начин до пуног изражаја долази функција радног законодавства као заштитног.

О обиму заштите која се може и треба пружити у оваквим случајевима говори и чињеница да је у упоредном радном праву, нарочито земаља *common law*-а, законом предвиђена могућност досуђивања и тзв. казнене накнаде (*punitive damage*), нарочито у случају долозног отпуштања запосленог од стране послодавца из дискриминишућих разлога. Тиме ова накнада представља врсту приватне казне, са елементима ретрибутивности.<sup>17</sup>

#### 4. Судска пракса

Накнада нематеријалне штете, иако предвиђена позитивним правом, није у већој мери заступљена у нашој судској пракси. Ипак, Врховни суд Србије је у једној својој пресуди из 1993. године<sup>18</sup> заузео став да запослени коме је незаконито престао радни однос има право и на накнаду нематеријалне штете. У одлуци се каже:

"Ако је одлука којом је повређено право из радног односа изазвала код радника озбиљнији поремећај психичке и емоционалне равнотеже, а нарочито ако је тај поремећај продукт шикане, онда радник, у начелу, може остварити право на накнаду нематеријалне штете, без обзира што му је накнада материјалне штете већ досуђена."

<sup>16</sup> Коментар Закона о облигационим односима, редактори: др Б. Т. Благојевић и др В. Круљ, Савремена администрација, Београд, 1983, стр. 740.

<sup>17</sup> Детаљније о томе: др Б. Лубарда, *Ars boni et equi* у радном праву, Право и привреда, бр. 11/2000, стр. 554.

<sup>18</sup> Пресуда Рев. бр. 4514/92 од 11. 1. 1993. године



Овакав став, сматрамо, сасвим је у духу важећих прописа, али и неких основних принципа накнаде штете, пре свега принципа интегралне накнаде.

У другој једној пресуди, с краја 1999. године<sup>19</sup>, Врховни суд је заузео сасвим друкчији став. Он гласи:

"...Правилно је другостепени суд преиначио одлуку првостепеног суда и одбио тужбени захтев тужиоца као неоснован. Наиме, правична накнада за претрпљене душевне болове припада само у случајевима прописаним чланом 200. ЗОО, и то за претрпљене душевне болове због умањења животне активности, наружености, повреде угледа и части, слободе или права личности и смрти блиског лица. Тужиоцу не припада право на новчану накнаду за претрпљене психичке болове услед незаконитог удаљења с посла јер је његова сатисфакција у томе што је правоснажном судском одлуком враћен на посао. С тим у вези тужилац има право на накнаду материјалне штете због изгубљене зараде која је тужиоцу, како се види из списка предмета, исплаћена као стварна штета на име разлике у личном дохотку за период удаљења из предузећа."

Сматрамо да овакав став Врховног суда није исправан.

Материјална и нематеријална су различите врсте штете. Њихово паралелно постојање није спорно ни у теорији ни у пракси. Нематеријална настаје повредом неког личног добра и састоји се у физичком болу или у некој врсти психичких патњи, нпр. душевни бол услед унакажености, услед смрти блиског лица, услед умањења угледа и нанете срамоте. Радњом штетника може бити проузрокована или само имовинска или само неимовинска, или и једна и друга штета.<sup>20</sup> Стога је немогуће да се досуђивањем само једне, у конкретном случају материјалне штете, покуша успоставити нарушено стање ствари. Када би то било могуће онда уопште не би постојала подела на материјалну и нематеријалну штету, па је несхватљив став Врховног суда, у коме се каже: "... јер је његова сатисфакција у томе што је правоснажном судском одлуком враћен на посао."

Чак и да законом није предвиђена могућност досуђивања нематеријалне штете, а јесте, суд мора да води рачуна и о суђењу по праведном праву. Суђење по правичности се иначе протиставља суђењу по строгом праву као *ius aequum* према *ius strictum*. При томе *ius strictum* означава суђење које се руководи строгом применом логичког резонувања

<sup>19</sup> Пресуда Рев. бр. 4765/99 од 27. 10. 1999. године

<sup>20</sup> Штета, Правна енциклопедија, Савремена администрација, Београд 1989, стр. 1664.



по формулисаним правним правилима, без обзира да ли ће такво резонување довести и до правичног решења *dura lex sed lex. Ius aequum*, насупрот овоме, има за главну сврху изналажење правичног решења и ради тога се служи слободнијим закључивањем, иако још увек у оквирима постојећег правног поретка, и има изгледа да се у потпуности оствари нарочито тамо где закон упућује судију, или овлашћује арбитра да одлучује по правичности.<sup>21</sup> Или, како то каже Општи имовински законик за Црну Гору (чл. 783, ст. 2): "... У таквом суђењу судија треба да, оцењујући са сваке стране прилике посла, пази особито на то што часни људи држе да је право, и што је у складу са јавним веровањем и поштењем, без којих не може бити уредна саобраћаја међу људима..."

Наравно, постојање могућности да се досуди нематеријална штета не значи да ће то увек бити и учињено када је у питању неоправдани отказ, већ само онда када околности случаја то допуштају и налажу; када је поремећај психичке равнотеже "озбиљнији", односно када су част и углед запосленог нарушени у већој мери, а што ће суд ценити од случаја до случаја. Свакако је неприхватљиво искључивање кроз судску праксу права признатог законом, тим пре што га у дотадашњој пракси тај исти суд није оспоравао (став из 1993. године).

Дакле, запослени коме је неоправдано престао радни однос има, у принципу, право на накнаду не само материјалне, већ и нематеријалне штете, ако се за то стекну законом предвиђени услови. Негативан став према овој штети у директној је вези са вишедеценијском маргинализацијом права на њену накнаду. Схватањем неимовинске штете као изузетка од имовинске, како је примећено, личност човека се ставља у подређени положај према његовој имовинској сфери.<sup>22</sup>

Ако би се искључило право на накнаду нематеријалне штете због неоправданог отказа послодавац би се, као економски јача страна радног односа, додатно фаворизовао, неравноправност између њега и запосленог би се продубила, уз истовремено негирање једног права признатог како у домаћем тако и у упоредном праву.

<sup>21</sup> Др Б. Марковић. О праведном праву. стр. 67.

<sup>22</sup> Др. М. Вуковић. наведено дело. стр. 100.



*Мр ИВАНКА ТОМОВИЋ, самостални савешник  
Савезно министарство  
здравства и социјалне политике*

## **РАДНО АНГАЖОВАЊЕ ГРАЂАНА СР ЈУГОСЛАВИЈЕ У ИНОСТРАНСТВУ ПРЕМА ПОЗИТИВНИМ ПРОПИСИМА**

### **I УВОДНЕ НАПОМЕНЕ**

Познато је да, још од давнина, људи са простора Југославије у великом броју мигрирају у друге земље ради неког од облика радног ангажовања. Ради се пре свега о индустријски развијеним земљама западне Европе, али и о ваневропским земљама (пре свега прекоокеанским).<sup>1</sup> У задње време, са све већим погоршањем економског положаја наших грађана, овај број земаља се повећавао, истовремено са повећањем броја лица која емигрирају. Када је реч нарочито о прекоморским земаљама, миграције имају карактер исељавања и у новије време имају тенденцију да чак губе привремени карактер.<sup>2</sup> Са великим бројем ових земаља постоје

---

<sup>1</sup> Реч је пре свега о Немачкој, Аустрији, Француској, Швајцарској, Шведској, земљама Бенелукса и готово свим развијеним западноевропским земљама. Од прекоморских земаља то су САД, Канада, земље Средње и Јужне Америке и Аустралија, као и земље Африке и Азије (Блиског истока и поједине земље экс-СССР-а).

<sup>2</sup> О унутрашњим и спољним факторима који су утицали на југословенске спољне миграције видети: Владимир Гречић (припређивач): Југословенске спољне миграције, Савезно министарство за рад, здравство и социјалну политику, Институт за међународну политику и привреду, Савезни завод за тржиште рада и миграције, Београд, 1998, стр. 45-55.



закључени билатерални споразуми између Југославије и дотичне земље.<sup>3</sup> Важну улогу свакако имају и мултилатерални акти. Осим билатералних споразума, врло значајан правни извор за положај и права радника у иностранству представља законодавство (у области радних односа) страних земаља. Од значаја је законодавство како земаља са којима су закључени билатерални споразуми, тако и земаља са којима нису закључени споразуми. У том случају је оно од посебне важности (баш из разлога што не постоје ови споразуми), па долази до примене само законских одредби. Када је реч о статусу лица на раду у иностранству, постоји разлика у положају наших грађана са статусом радника код иностраних послодаваца у односу на раднике наших послодаваца деташираних у иностранство. У овом другом случају се најчешће примењују прописи земље порекла ових радника, уз поштовање принципа реципроцитета, тако да је у принципу њихов положај повољнији у односу на претходну групацију.

Будући да је положај наших грађана у иностранству (посебно оних који су у радном односу код иностраних послодаваца) по својој природи често суштински тежи од положаја грађана земље у којој се налазе,<sup>4</sup> постоји потреба да се њихов положај уреди и тако им се пружи заштита у највећем могућем обиму. Како је у пракси многих земаља поменуто велики број аката Међународне организације рада посвећен је миграцији радне снаге, како би се омогућило пружање заштите овој групацији радника. Миграција ради запошљавања иначе има изразито међународни карактер. На овом месту ће од аката МОР значајних за ову област бити поменути следећи: (1) Конвенција бр. 97 о миграцији у циљу запошљавања (ревидирана) из 1949. године,<sup>5</sup> (2) Конвенција бр. 143 о миграцијама у условима злоупотребе и унапређењу једнаких могућности и третмана радника миграната из 1975.,<sup>6</sup> (3) Препорука бр. 100 о заштити радника

<sup>3</sup> О билатералним споразумима које је Југославија закључила са пре свега европским али и појединим ваневропским земљама видети: Александар Николић: Међународно радно право. Завод за организацију пословања и образовања кадрова. Београд, 1965, стр. 167-178 и Марија М. Тороман: Правни положај југословенских радника у иностранству (према међународним споразумима које је потписала СФР Југославија). Институт за упоредно право. Београд, 1982. и исти аутор: Радноправни односи радника у иностранству (према законодавству Аустрије, Белгије, Француске, СР Немачке, Алжира, Ирака, Кувајта и Либије). "Савремена администрација", Београд, 1986, стр. 133-142.

<sup>4</sup> О фактичком положају југословенских грађана у иностранству видети: В. Гречић, *op. cit.*, стр. 85-96.

<sup>5</sup> Ратификована је Уредбом о ратификацији... објављеном у "Сл. листу СФРЈ", бр. 5/68.

<sup>6</sup> Ратификована Законом о ратификацији... објављеним у "Сл. листу СФРЈ", бр. 12/80.



миграната у недовољно развијеним земљама и територијама из 1955.<sup>7</sup> и (4) Препорука бр. 151 о радницима мигрантима из 1975. године.

Овој материји се и у нашој земљи посвећује велика пажња, посебно зато што наша земља, како је речено, спада у изразито емиграциона подручја.

Тако, Устав СР Југославије,<sup>8</sup> као највиши правни акт, чланом 30. уређује да се грађанину јамчи слобода кретања и настањивања и право да напусти СР Југославију и да се у њу врати. Ставом 2. овог члана је уређено када се ова слобода и право може ограничити, и то само савезним законом. Одредбом члана 17. став 4. Устава СРЈ се утврђује да југословенски држављанин у иностранству ужива заштиту СР Југославије. Чланом 67. Устава је уређено да се слободе и права човека и грађанина остварују а дужности испуњавају на основу Устава, и да се законом може прописати начин остваривања поједних слобода и права човека и грађанина кад је то Уставом предвиђено или кад је то неопходно за њихово остваривање. Поменута одредба, заједно са одредбом члана 77. став 1. тачка 1. Устава, којом се утврђује надлежност СРЈ да доноси и извршава савезне законе и у области слобода, права и дужности човека и грађанина утврђених овим уставом, представља правни основ за уређивање посебним законом права наших грађана и њихове заштите док се налазе на раду у иностранству.

У циљу усклађивања до тада важећег закона<sup>9</sup> са Уставом СРЈ и основама политике СР Југославије у области спољних миграција и променама које су у међувремену настале у нашем привредном систему и са тежњом за уклапањем са променама на тржишту рада земаља имиграције, интеграционим процесима у свету као и у земљама Европске Уније, 1998. године је донет нов Закон о заштити грађана Савезне Републике Југославије на раду у иностранству.<sup>10</sup>

За разлику од раније важећег Закона о заштити грађана СФРЈ на привременом раду у иностранству који је ову материју обимније и детаљније регулисао, важећи Закон о заштити грађана СРЈ (из 1998. године) је по обиму нешто ужи. То се лако закључује и само на основу упоређивања броја чланова ова два закона. Закона о заштити грађана

<sup>7</sup> Акцептирана је Одлуком о добрењу... објављеном у "Сл. листу СФРЈ", бр. 3/58.

<sup>8</sup> Објављен је у "Сл. листу СРЈ", бр. 1 од 27. априла 1992. године.

<sup>9</sup> Ова материја је била уређена Законом о заштити грађана СФРЈ на привременом раду у иностранству ("Сл. лист СФРЈ", бр. 15/80, 61/88, 42/92 и 28/96). (У даљем тексту: Закон о заштити грађана СФРЈ.)

<sup>10</sup> Закон је објављен у "Сл. листу СРЈ", бр. 24 од 15. маја 1998. године. (У даљем тексту: Закон о заштити грађана СРЈ.)



СФРЈ је имао 57 чланова, а Закон о заштити грађана СРЈ има укупно 36 чланова.

## 1. Предмет законског уређења

Закон о заштити грађана СРЈ уређује: а) поступак и заштиту грађана СР Југославије на раду у иностранству код иностраног послодавца при њиховом запошљавању и повратку у СР Југославију, б) обавезе наших послодаваца када упућују запослене (наше држављане) на привремени рад у иностранство, в) узајамна права и обавезе југословенских послодаваца и запослених за време њиховог боравка и рада у иностранству, д) поступак и услове за упућивање наших грађана у иностранство по основу међународне научне, техничке и просветно-културне сарадње, ђ) видове и начин заштите права и интереса грађана СРЈ на раду у иностранству и чланова њихових породица и е) надлежности органа и организација који обављају послове у вези са заштитом грађана при њиховом запошљавању и на раду у иностранству као и са повратком из иностранства. Наведено је утврђено чланом 1. Закона о заштити грађана СРЈ.

Запажа се и да Закон о заштити грађана СРЈ установљава три основа радног ангажовања наших грађана у иностранству. Из управо поменуте одредбе се може закључити да се ради о три начина таквог ангажовања наших грађана:<sup>11</sup> 1) запошљавању наших грађана код иностраних послодаваца, 2) упућивању наших запослених на привремени рад од стране југословенских послодаваца и 3) упућивању наших грађана у иностранство по основу научне, техничке и просветно-културне сарадње. Закон за групацију код првог и трећег начина ангажовања радника и лица користи израз "грађани", а за други вид "запослени".

Као што ће се касније видети, први начин се остварује у виду рада наших грађана који су у радном односу код иностраних послодаваца. Реч је о нашим грађанима који емигрирају у друге земље ради заснивања радног односа у иностранству, о такозваном привременом раду наших грађана, о класичном виду емиграције. Овај начин се остварује на основу уговора о раду, којем претходи понуда за запошљавање. Други вид се испољава упућивањем запослених - наших грађана на рад од стране наших

<sup>11</sup> Предраг Јовановић: Радно право. Универзитет у Новом Саду. Правни факултет у Новом Саду. Нови Сад, 1998. стр. 365-367.



послодаваца. Ради се о такзваним деташираним радницима, који су такође у радном односу, али код југословенских послодаваца. Поменути вид се остварује на основу одлуке о распоређивању запосленог, општег акта југословенског послодавца и уговора о пословној сарадњи закљученог између југословенског послодавца и страног лица. Трећи облик се остварује у виду упућивања грађана у иностранство ради остваривања научне, техничке и просветно-културне сарадње СРЈ са другим државама и међународним организацијама. Овај облик ангажовања наших грађана не мора бити и најчешће није манифестован у облику радног односа. Остварује се на основу посебног акта, уговора о упућивању на рад.

Закон о заштити грађана СРЈ посвећује посебну пажњу заштити наших грађана, односно запослених у поступку запошљавања у иностранству, одласка на рад, за време њиховог ангажовања у иностранству и у вези повратка из иностранства. Ова заштита често обухвата и чланове породица наших грађана док се налазе на раду у иностранству. Она проистиче из аката МОП-а која овом питању посвећује посебну пажњу.

Законом су уређене обавезе државних органа и организација у погледу обављања послова у вези са запошљавањем, за време њиховог рада у иностранству и у вези са повратком наших грађана из иностранства. Предвиђене су и обавезе различитих субјеката (пре свега наших грађана, и југословенских послодаваца, мада постоје и обавезе иностраних органа и иностраних послодаваца, додуше у много мањем обиму и пре у имплицитној форми) према овим органима. Поред пружања одговарајућих услуга, информација и обављања других послова у складу са законом, државном органу се поверавају доста обимна овлашћења у погледу вршења контроле и у оквиру ње посебног надзора (који има све одлике инспекцијског надзора) утврђивањем права и обавеза овлашћеног државног органа у овим областима.

И најзад, утврђује се које радње послодавца или другог правног лица, одговорних лица и послодаваца предузетника представљају прекршај за које се, у случају законом испуњених услова, изриче новчана казна, уз коју се одговорном лицу у правном лицу и предузетнику изриче и заштитна мера забране обављања делатности за одређено време.



## 2. Правни извори заштите грађана при њиховом радном ангажовању у иностранству

Закон о заштити грађана СРЈ чланом 2. утврђује правне изворе на основу којих се отварају заштита наших грађана приликом њиховог радног и другог ангажовања у иностранству. Закон уређује да се заштита наших грађана на раду у иностранству и чланова њихових породица остварује на основу овог закона, међународних уговора о запошљавању, социјалном осигурању, миграцијама и о научној, техничкој и просветно-културној и другој сарадњи и других уговора о запошљавању и социјалном осигурању.

Запажа се да се од правних извора помиње (само) наш закон о уређењу ове области и међународни уговори.

Не помињу се и закони земаља у којима се врши ангажовање наших грађана, мада се и они примењују. Међутим, до њихове примене долази и у случају када постоји склопљен билатерални уговор са одређеном земљом, а посебно у случају када се ради о земљи са којом такав уговор није склопљен.

Под међународним уговорима треба разумети све међународне акте. Ту спадају мултилатералне конвенције, пре свега МОР-а, али и других међународних организација и међудржавних заједница (за нас би овде од посебног значаја били акти Европске Уније). Затим, то су свакако билатерални уговори пре свега који уређују материју запошљавања, и који представљају изузетно важан извор права. Тако, на пример, Југославија је закључила билатералне споразуме о запошљавању са Француском, Аустријом, Шведском, СР Немачком, Белгијом, Холандијом, Луксембургом и Аустралијом. Уз већину споразума су закључени и тзв. административни аранжмани који углавном садрже детаљније одредбе у вези њихове примене. Ови уговори се објављују у нашем одговарајућем службеном гласилу.<sup>12</sup>

Овим уговорима ("споразумима") су уређена питања која се углавном односе на: (1) услове запошљавања организацију запошљавања,

<sup>12</sup> Тако, ови споразуми су објављени у "Сл. листу СФРЈ", бр. 11/66 и 6/88 (са Француском), "Сл. листу СФРЈ", бр. 7/66 (са Аустријом), "Сл. листу СФРЈ", бр. 12/67 (са Шведском), "Сл. листу СФРЈ", бр. 9/69 (са СР Немачком), "Сл. листу СФРЈ", бр. 22/71 (са Белгијом), "Сл. листу СФРЈ", бр. 14/71 и 5/79 (са Холандијом), "Сл. листу СФРЈ", бр. 23/71 (са Луксембургом). Занимљиво је да је споразум са Аустралијом објављен у Збирци уговора УН бр. 742, стр. 299, а не и у нашем службеном гласилу.



начин посредовања, садржину понуде за запослење, обавештавање радника о условима живота и рада у земљи запослења, проверу стручних способности и здравственог стања радника-кандидата који траже запослење у иностранству, закључење и садржину уговора о раду, организовање одласка на рад у иностранство (издавање путних исправа, дозволе за рад и дозволе боравка у страниој земљи, плаћање трошкова) и (2) услове рада радника (заштиту на раду, дужину радног времена, право на одморе и одсуства, зараду, трансфер уштеђевина, стручно образовање и права радника у случају престанка запослења).

Услови социјалног обезбеђења радника (социјално осигурање) на привременом раду у иностранству се најчешће уређују посебним уговорима (конвенцијама, споразумима). Југославија је закључила велики број оваквих уговора. Постоје закључени уговори о реципрочном пружању здравствене и друге заштите (из области социјалног осигурања) дипломатским, односно нашим деташираним радницима.<sup>13</sup> Осим тога, закључене су и конвенције о социјалном осигурању наших грађана привремено запослених у појединим страним земљама.<sup>14</sup> Разуме се, долази и до примена аката МОП који уређују ову материју.

Осим материје запошљавања, међународним актима се регулише и научна, техничка и културно-просветна и сарадња. Међународна сарадња наше земље са другим земљама и међународним организацијама је уређена мултилатералним конвенцијама, повељама и препорукама Уједињених нација, УНЕСКО-а и других специјализованих агенција УН, Савета Европе, резолуцијама, декларацијама и директивама органа и тела Европске Уније. Југославија је закључила велики број међудржавних билатералних уговора (споразума) о културно-просветној и научно-техничкој сарадњи.<sup>15</sup> Понегде је неки од ових облика сарадње уређен и

<sup>13</sup> Такви уговори су, на пример, закључени са Чехословачком, Мађарском, Бугарском, Пољском, Румунијом, Либијом и Панамом. А Николић, *op. cit.*, стр. 178.

<sup>14</sup> Овакви уговори су закључени са Француском, Луксембургом, Белгијом, Холандијом, Великом Британијом и Северном Ирском, Италијом, Швајцарском, Аустријом, Шведском, СР Немачком, ДР Немачком, Норвешком, и Данском. *Ibid.*, стр. 179. Постоји и споразум закључен са Египтом, односно успостављен реципроцитет о исплати пензија са САД. Љиљана Стојановић и Белибор Стошић: Збирка међународних уговора о социјалном осигурању, НИМП "Заштита рада", Београд, 1996.

<sup>15</sup> Југославија је закључила 87 таквих билатералних уговора. В. Гречић, *op. cit.*, стр. 83. Иначе, до увођења санкција Југославија је била развила веома интензивну међународну просветну и културну сарадњу. Она се програмирала са преко 40 земаља. СФРЈ је била уговорница 7 мултилатералних и 14 билатералних споразума о признавању диплома, који су утицали на равноправан третман школских квалификација југословенских миграната. *Ibid.*, стр. 85.



мултилатералним (пре свега МОР-а) и билатералним актима који се односе на материју запошљавања.

Међутим, са увођењем санкција Савета безбедности УН према нашој земљи је дошло до суспензије ових споразума, односно од стране већег броја земаља ови споразуми су стављени "у стање мировања", тако да се не примењују. У складу са најновијим збивањима у нашој земљи започет је процес њиховог активирања, у виду закључивања посебних протокола.

## II ПОЈЕДИНИ ОСНОВИ АНГАЖОВАЊА НАШИХ ГРАЂАНА

### 1. Запошљавање и заштита грађана у радном односу код иностраног послодавца

Као што је поменуто, први од три законом предвиђена начина ангажовања наших грађана у иностранству представља радно ангажовање наших грађана који се налазе у радном односу код иностраног послодавца. Код овог вида је реч о нашим грађанима који нису запослени у нашој земљи, дакле који у својству незапослених лица из наше земље одлазе у иностранство. Тамо се (најчешће привремено), радно ангажују и заснивају радни однос, и они имају својство радника у иностранству. Ради се о емигрантима. Овај облик миграције ради запошљавања се назива и "уговорном миграцијом".

Закон о заштити грађана СРЈ, одредбама чланова 3. до 11., уређује заштиту и услове под којима се она може остваривати, поступак и услове запошљавања, услове рада и услове социјалног обезбеђења радника који се запошљавају код иностраног послодавца, обавезе ових грађана и обавезе и овлашћења надлежног савезног органа односно организације.



### 1.1. Заштита наших грађана - емиграната

Закон о заштити грађана СРЈ најпре посвећује пажњу заштити ове категорије радника тако што утврђује садржину ове заштите. Тако, одредбом члана 3. став 1. се уређује да заштита грађана обухвата: (1) најмање једнак третман у погледу услова рада, заштите на раду, зарада и права по основу рада са држављанима државе запослења; (2) обезбеђивање дозвола за рад и боравак; (3) здравствено осигурање и здравствену заштиту; (4) пензијско и инвалидско осигурање и права из осигурања о заштити породице; (5) осигурање за случај незапослености и (6) информисање о могућностима и начину остваривања других економско-социјалних, културних, грађанских и политичких права.

Одредбе о једнаком третману радника миграната (и његове породице) су одраз бројних правила међународних аката (МОП) који овом питању посвећују посебну пажњу.<sup>16</sup>

Поменути закон утврђује који су органи надлежни за спровођење ове заштите. При одласку на рад у иностранство, као и при повратку заштиту обезбеђују и спроводе надлежни органи и организације, али и за време рада и боравка у иностранству (члан 3. став 2. и члан 4). Ради се о нашим савезним органима и организацијама. За време рада и боравка у иностранству ту заштиту (у смислу члана 3. став 2) остварују дипломатска, односно конзуларна представништва СР Југославије, тако што им се грађани непосредно обраћају ради остваривања својих права. Поред тога, ту заштиту (истовремено) остварују и савезни органи и организације. Из одредбе члана 4. закона се закључује да се пословима посредовања при запошљавању наших грађана у иностранству могу бавити само законом одређени органи и организације. Одговарајућим актима МОП су уређена бројна питања везана за рад службе запошљавања (јавног или, под посебно утврђеним условима, приватног бироа за запошљавање).

Треба напоменути да је члан 4. Закона санкционисан. Утврђено је као прекршај ако се послодавац (правно лице, одговорно лице и предузетник) неовлашћено бави пословима у вези са запошљавањем и

<sup>16</sup> Конвенција бр. 143 се, на пример, бави овим питањима у одредбама члана 9. став 1. члану 10. и члану 12. алинеја г Препорука бр. 100 истој материји посвећује пажњу у оквиру наслова IV "Заштита радника миграната у току периода запослења", под тачком 20 (поднаслов "А. Општа политика") и тачкама 37. и 38 (поднаслов "Д. Приступ без дискриминације на квалификована запослења").



заштитом грађана при одласку, за време рада и боравка и при повратку са рада у иностранству (чл. 33. став 1. тачка 1., став 2. и 3. истог члана и члан 34). За наведени прекршај је запређена новчана казна и заштитна мера забране обављања дужности од 3 месеца до 1 године.

Закон о заштити грађана СРЈ одредбама које се односе на заштиту грађана на раду код иностраног послодавца даје посебан значај тиме што одредбом члана 6. став 2. (императивно) уређује да се грађанину не може посредовати ради запошљавања у иностранству ако му сагаласно закону и међународном уговору, односно другом уговору о запошљавању, није обезбеђена заштита из члана 3. закона.

## 1.2. Поступак запошљавања

По дикцији закона, заштита у поступку запошљавања наших грађана код иностраног послодавца се остварује применом правних извора наведених у члану 2. Закона и на основу понуде за запошљавање код иностраних послодаваца (члан 5).

Понуда за запошљавање код иностраног послодавца представља почетни акт који претходи поступку заснивања радног односа. Њу нашој земљи најчешће доставља специјализовани орган за посредовање при запошљавању страних радника или надлежно министарство одређене земље (са којом постоји закључен билатерални споразум). Садржина тих понуда од стране различитих земаља је врло слична у погледу основних података које оне садрже (место запошљавања, име послодавца, врста и трајање предвиђеног посла, стручне способности за обављање посла, услови рада, награђивање).<sup>17</sup>

Осим тога, доста је чест случај да се, у складу са обавезама из закључених билатералних споразума, издаје и посебни подсетник, који се доставља нашем Савезном заводу за тржиште рада и миграције ради достављања нашим грађанима, потенцијалним радницима, како би били обавештени о условима живота и рада у страним земљама.

Понуде за запошљавање прима, објављује и реализује савезни орган, односно савезна организација надлежна за тржиште рада и миграције

<sup>17</sup> Ближе о садржини понуда за запослење видети: Марија М. Тороман: Радноправни односи радника у иностранству, стр. 135-136.



(Савезни завод за *твржишће рада и миџрације, који се налази у саставу Савезног министарства здравља и социјалне *политике**<sup>18</sup>). Од посебног је значаја законска одредба према којој се, по прибављеној сагласности надлежног савезног органа, понуда за запошљавање може објавити у средствима јавног информисања (члан 5. став 3). Непоштовање наведене одредбе је санкционисано прекршајем, за који запређена новчана казна и заштитна мера привремене забране обављања дужности.

Грађанину се може посредовати при запошљавању код иностраног пославца под условом да не постоје законске сметње за одлазак у иностранство (члан 6. став 1. закона). Такве сметње би биле оне које су утврђене у смислу одредбе члана 30. став 2. Устава СРЈ: када је савезним законом ограничено право грађанина да напусти СР Југославију ако је то неопходно за вођење кривичног поступка, спречавање ширења заразних болести или за одбрану СР Југославије. Поред тога, грађанину се не може посредовати ако му није обезбеђена заштита из члана 3. Закона о заштити грађана СРЈ.<sup>19</sup>

Прихватањем понуде од стране нашег грађанина не долази одмах до заснивања радног односа. У пракси страних земаља је случај да тада долази до одабира грађана који су прихватили понуду за запослење провером њихових стручних способности и здравственог стања на начин предвиђен билатералним споразумима.

За разлику од ранијег Закона о заштити грађана СФРЈ, важећи закон не садржи одредбу о обавези обезбеђивања лекарског прегледа ради утврђивања здравствене способности за рад грађанина на одређеним пословима. Из наведеног би се могао извести закључак да грађани сnose сами трошкове лекарског прегледа. Међутим, одредбу члана 8. став 2. Закона о заштити грађана СРЈ треба тумачити тако да је савезни орган (о свом трошку) дужан да грађанину обезбеди вршење лекарског прегледа. То би произлазило и из одредби члана 7. став 2. Конвенције бр. 97, члана 4. Анекса I и члана 4. Анекса II ове конвенције.

Заснивање радног односа се врши тек закључивањем уговора о раду. Уговор о раду се закључује између иностраног послодавца и нашег грађанина пре одласка у иностранство. Билатералним споразумима о запошљавању су углавном утврђени форма и предмет ових уговора, али се

<sup>18</sup> У смислу закона се, иначе, под појмом орган подразумева (савезно) министарство, а под појмом организација (савезни) завод.

<sup>19</sup> Занимљиво је да важећи закон, за разлику од ранијег, не предвиђа забрану да се грађанима не може посредовати при запошљавању у иностранству за одређена занимања, па и не одређује таква занимања.



појединачна решења у њима ипак међусобно доста разликују.<sup>20</sup> Акти МОР превиђају и могућност установљавања система контроле уговора о раду и круг питања који у том случају представља обавезе државе чланице, уз утврђивање санкција.<sup>21</sup>

### 1.3. Организовање одласка на рад у иностранство

По закључењу уговора о раду надлежни савезни орган грађанину обезбеђује документацију која је потребна за одлазак на рад у иностранство и за улазак, рад и боравак у земљи у којој се запошљава (члан 8. став 2). Најпре се раднику издају путне исправе са одговарајућим временом важења (пасош, виза) а евентуално и извод из казнене евиденције. Издавање дозволе за рад најчешће постаје актуелно кад радник стигне на територију одређене стране земље (у место запослења). Најчешће се време трајања дозволе за рад везује за време трајања уговора о раду и оно не може бити дуже од времена на које је закључен уговор о раду. Мада је пракса појединих земаља различита и издавање дозволе боравка у страни земљи се такође се најчешће везује за моменат стицања грађанина у место запослења. Међутим, према пракси појединих земаља је могуће издавање привремене дозволе за рад грађанима пре одласка у страну земљу.

Дозвола за рад и дозвола боравка се нашим грађанима издају углавном бесплатно. Они не плаћају ни трошкове превоза и исхране у току путовања. Те трошкове сноси инострани послодавац или надлежан власти земље у који грађанин одлази. И поменуто је уређено бројним одредбама аката МОР.

### 1.4. Поједина питања везана за време трајања рада наших грађана у иностранству

Закон о заштити грађана СРЈ не помиње ништа о трансферу уштеђевина грађанина које су наши грађани стекли радом у иностранству нити о њиховом стручном образовању. Већина билатералних споразума

<sup>20</sup> О појединим решењима у билатералним уговорима видети: А. Николић, *op. cit.*, стр. 171-172.

<sup>21</sup> Видети члан 5. Анекса I Конвенције бр. 97.



садржи овакве одредбе, па долази до њихове примене. Тиме се испуњавају и обавезе које проистичу из одговарајућим међународних конвенција и препорука МОП. Међутим, могу се јавити проблеми у случајевима када се ради о земљи са којом није закључен овакав споразум, или кад он такође не садржи такве одредбе, посебно уколико ни њеним законодавством то није уређено. Тако питање трансфера уштеђевина није нашло своје место на мултилатералном плану, па се примењују билатерални споразуми и интерно законодавство заинтересованих земаља.<sup>22</sup>

Законом је предвиђена обавеза савезног органа да информише грађане о могућностима и условима за запошљавање у СР Југославији, стручном оспособљавању и преквалификацији ради повратка и условима под којима држава запослења или међународне организације и фондови учествују у стварању финансијских, материјалних и других услова за запошљавање грађана који се враћају са рада из иностранства (члан 9). Оваква обавеза произлази из аката МОП-а.

Законом је предвиђена и обавеза савезног органа да обезбеди да инострани послодавац или надлежни инострани орган изда грађанину одговарајућу исправу о времену проведену на раду на одређеним пословима и стеченој квалifikацији, односно стручној оспособљености (члан 10). Овде се може поменути да је чланом 14. алинеја б) Конвенције број 143 предвиђено и да држава чланица може донети прописе о признавању стручних квалifikација стечених ван њене територије, укључујући сведочанства и дипломе.

Када је реч о области социјалног осигурања, треба споменути да су од посебног значаја одредбе члана 11. Закона о заштити грађана СРЈ, које су донете у циљу пружања што комплетније заштите нашим грађанима у овој области. Наиме, по основу одредбе става 1. овог члана, грађанин запослен у држави с којом није закључен међународни уговор о социјалном осигурању се обавезно осигурава у СР Југославији на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање, као и осигурање за случај незапослености ако за то време није обавезно осигуран код страног носиоца осигурања, или ако он, односно чланови његове породице та права, према прописима односне државе, не могу остварити или користити ван територије те државе. Поменута одредба се примењује и кад међународним уговором о социјалном осигурању с државом у којој је грађанин запослен није обезбеђена здравствена заштита чланова његове породице који живе у СР Југославији (став 2. члана 12).

<sup>22</sup> О различитим решењима у појединим земљама са којима постоје закључени билатерални споразуми у овим областима видети: М. Тороман, Радноправни односи..., стр. 141-143.



## 2. Упућивање запослених у иностранство од стране југословенског послодавца

Код овог вида ангажовања наших грађана у иностранству се ради о лицима која се налазе у радном односу код домаћег послодавца. За разлику од привременог запошљавања наших грађана (смиграната), овде се ради о лицима која се већ налазе у радном односу у нашој земљи и она се у иностранству ангажују посредством послодавца код којег су иначе запослена. Дакле, ова лица се привремено упућују на рад у иностранство у својству запослених лица. Пошто су на тај начин они одвојени од свог матичног предузећа и одређени, придодати на рад у иностранство, за овакве раднике се користи и термин деташирани радници. Закон о заштити грађана СРЈ за ову категорију наших грађана користи израз "запослени".

Закон о заштити грађана СРЈ одредбама чланова 12. до 20. уређује заштиту ових запослених, случајеве (основе) када је уживају, обим ове заштите, обавезе југословенског послодавца, овлашћења и обавезе надлежног савезног органа (министарства).

### 2.1. Заштита деташираних запослених

Одредбом члана 12. став 1. Закона о заштити грађана СРЈ је уређено да запослени, које је упутио југословенски послодавац, на привременом раду у иностранство уживају заштиту у случајевима: 1) извођења инвестиционих и других радова и пружања услуга; 2) запошљавања у пословним јединицама предузећа које оснива југословенски послодавац; 3) стручног оспособљавања и усавршавања.

Чланом 14. став 1. је уређено да запослени које упућује југословенски послодавац на привремени рад по основима из поменуте одредбе члана 12. закона имају иста права, обавезе и одговорности као и запослени код тог послодаца у земљи. Поред тога, ставом 2. члана 14. је уређено да ови запослени имају права и на: 1) смештај и исхрану по важећим стандардима у држави у којој се изводе радови, односно у складу са условима смештаја и исхране утврђеним колективним уговором; 2) заштиту на раду у складу са југословенским прописима која не може бити мања од заштите која је обезбеђена прописима државе у којој се изводе радови.



Овде се види да, поред тога што имају право на иста права, обавезе и одговорности као и запослени код тог послодаца у страниој земљи, наши запослени по нашем закону у појединим случајевима могу имати и виши степен заштите од запослених код послодавца у страниој земљи.

## 2.2. Правни акти на основу којих се врши упућивање

Упућивање запослених на привремени рад у иностранство се уређује уговором о пословној сарадњи између југословенског послодавца и страног лица. Одредбом члана 13. Закона о заштити грађана СРЈ је уређено да југословенски послодавац не може уговором (о пословној сарадњи) предвидети уступање запослених том или неком другом страном лицу. Непоштовање ове одредбе је санкционисано прекршајем, за који је запређена новчана казна у одређеном распону, а одговорном лицу у правном лицу, односно предузетнику и заштитна мера забране обављања дужности у трајању од 3 месеца до 1 године. Поред уговора о пословној сарадњи, долази до примене и међународних правних аката побројаних у члану 2. Закона о заштити грађана СРЈ. Свакако да уговор о пословној сарадњи мора бити у складу и са одредбама ових аката.

Поред аката из члана 2. закона и уговора о пословној сарадњи, потребно је да постоје и други акти да би дошло до упућивања запосленог. То је, на првом месту, општи акт југословенског послодавца, којим се ближе уређују питања везана за упућивање запослених и колективни уговор (са којим мора бити усклађен поменути општи акт). У пракси се може догодити да је колективним уговором послодавца уређена ова материја, и тада не би било потребе и за постојањем таквог посебног општег акта. И најзад, потребно је да постоји појединачни акт о упућивању запосленог, који се издаје у форми решења о распоређивању, или евентуално акта о упућивању. Само изузетно то може бити акт о заснивању радног односа (уговор о раду), уколико се на привремени рад у иностранство упућује запослени који је засновао радни однос на одређено време код југословенског послодавца ради привременог рада у иностранству.



### 2.3. Обавезе југословенског послодавца

Обавезе југословенских послодаваца су уређене одредбама чланова 15. до 20. Закона о заштити грађана СРЈ. Оне се могу груписати на неколико области: обавезу уређивања одређених питања општим актом; обавезе према савезном органу (министарству), и обавезе у области социјалног осигурања.

#### а) Обавеза уређивања питања општим актом

Иако је по дикцији законодавца обавеза уређивања питања која се односе на упућивање запослених на привремени рад у иностранство стављена у искључиву надлежност послодавца, може се узети да има основа да то на неки начин спада и у обавезу (и право) запослених, јер би општи акт требало да подразумева сагласност воља послодавца и запослених. Мада се закон у том смислу не изјашњава, по природи ствари би то најпре требало да буде колективни уговор (на нивоу предузећа).

Тако, Чланом 15. закона је уређено да шта је дужан да уреди својим општим актом. Он је, по дикцији законодавца, у складу са законом и колективним уговором, дужан да утврди:

1) услове под којима се изузетно, на привремени рад у иностранство може упутити запослени који радни однос заснива на одређено време, као и услове за заснивање радног односа с југословенским држављанином који борави у иностранству, односно у држави у којој се изводе радови;

2) случајеве кад запослени може одбити упућивање на привремени рад у иностранство;

3) начин избора запосленог за рад у иностранству, распоређивање запосленог и трајање рада у иностранству, питање замене запосленог који ради у иностранству и његовог распоређивања по повратку у земљу;

4) распоред радног времена, почетак и завршетак радног времена, случајеве кад је запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена и коришћење слободних дана и годишњих одмора.

Као што се види, доста велики број питања је послодавац дужан да уреди својим општим актом.

Поред тога, југословенски послодавац је, у смислу члана 17. закона, дужан да општим актом уреди питања заштите својих запослених у радним



јединицама и у већем обиму, односно тако да запосленом обезбеди заштиту која не може бити мања од заштите која је обезбеђена прописима државе у којој се изводе радови. То је у случају када је прописима стране државе утврђено да се и на запослене у радним јединицама југословенских послодаваца обавезно примењују одређени видови заштите, укључујући и заштиту на раду и гарантовану зараду, којима се овим запосленима обезбеђују права у (том) већем обиму. Непоштовање наведене одредбе је санкционисано прекршајем.

б) Обавеза извештавања ресорног савезног министарства

Одредбама члана 16. и чланом 19. став 3. Закона о заштити грађана СРЈ утврђена је обавеза југословенског послодавца да обавести савезно министарство надлежно за питања рада и зашошљавања о томе да су испуњени услови за упућивање запослених на привремени рад у иностранство. Он је дужан да то учини најдоцније у року од 30 дана пре упућивања запослених. Непоштовање поменуте одредбе је санкционисано прекршајем. Уз ово обавештење југословенски послодавац треба да приложи: (1) оверен извод из судског регистра за обављање одговарајуће деланости у иностранству; (2) уговор о пословној сарадњи; (3) списак запослених које упућује; и (4) колективни уговор и општи акт (којим су уређена питања у вези упућивања запослених на привремени рад у иностранство). На тражење министарства дужан је да достави и друге доказе уколико се на основу поменуте документације не може утврдити да ли су испуњени сви услови (предвиђени чланом 14. и 15. Закона).

Одредбама члана 20. Закона о заштити грађана СРЈ је утврђена обавеза југословенског послодавца да, на захтев савезног министарства (надлежног за питања рада и зашошљавања) упозна министарство са условима упућивања запослених на рад у иностранство и њиховом заштитом по основу рада и боравка у иностранству. Извештај савезног министарства о извршеном увиду се доставља југословенском послодавцу код којег је вршен увид. Он је дужан да достављени извештај размотри и о предузетим мерама (које произлазе из извештаја) обавести министарство.

в) Обавезе у области социјалног осигурања

Законом о заштити грађана СРЈ су предвиђене и обавезе југословенског послодавца у области социјалног осигурања.



Чланом 18. је уређено да југословенски послодавац који упућује запослене обезбеђује здравствено, пензијско и инвалидско осигурање, као и осигурање за случај незапослености. Ова обавеза се искључује ако се ради о двоструком осигурању, као и у случају ако запослени, односно чланови његове породице та права, према прописима односне државе, не могу остваривати или користити ван територије те државе.

Чланом 19. Законом о заштити грађана СРЈ је уређено да југословенски послодавац који упућује запосленог на рад у државу с којом је закључен међународни уговор о социјалном осигурању не може осигурати запосленог у СРЈ док не добије сагласност надлежног иностраног органа за његово ослобађање од примене прописа о социјалном осигурању државе запослења.<sup>23</sup>

Непоштовање одредби чланова 18. и 19. је санкционисано прекршајима.

### 3. Упућивање грађана у иностранство ради остваривања научне и друге сарадње

Трећи облик од поменутих основа ангажовања наших грађана у иностранству је ради остваривања научне, техничке и просветно-културне сарадње. За разлику од прва два поменута вида радног ангажовања,<sup>24</sup> у овом случају се најчешће не ради о радном односу. Посматрано по значају са аспекта радноправних односа, овај начин ангажовања има далеко мањи значај од претходна два облика, а такође и по обиму ангажовања у односу на остале, овде посматране, видове спољних миграција.

Законом о заштити грађана СРЈ одредбама чланова 21. и 22. уређује када се грађани могу по овом основу упућивати на рад и услови под којима се овакво упућивање може вршити.

<sup>23</sup> Иначе, ранијим Законом о заштити грађана СФРЈ је, чланом 19. став 3. била утврђена обавеза одређивања организације удруженог рада и радника у којој ће земљи радник остваривати заштиту (у циљу избегавања двоструког осигурања). Обавеза осигурања у Југославији је постојала у случају да надлежни инострани орган да сагласност за ослобађање радника од примене прописа о социјалном осигурању у земљи привременог запослења, па организација удруженог рада наставља обавезу здравственог, пензијског и инвалидског осигурања тог радника (члан 19. став 4.).

<sup>24</sup> Истиче се да се (само - прим. И.Т.) прва два начина радног ангажовања остварују у форми радног односа. П. Јовановић, *op. cit.* стр. 365.



Одредбом члана 21. закона је уређено да се грађани могу упућивати на рад у иностранство ради остваривања научне, техничке и просветно-културне сарадње СР Југославије са другим државама, као и са међународним организацијама.<sup>25</sup> Они се могу упућивати на рад као појединци или у оквиру стручне екипе.

Чланом 22. став 1. закона се утврђује да се упућивање грађана ангажованим по наведеном основу може вршити ако им је обезбеђена заштита из члана 3. став 1. закона.<sup>26</sup> Закључује се да у погледу заштите закон изједначава наше грађане који се налазе у радном односу код иностраног послодавца и грађане који се по овде поменутом основу упућују на рад у иностранство.

И најзад, уређује се правни акт на основу кога се врши упућивање на рад. Одредбом става 2. истог члана се уређује да орган, односно организација надлежна за спровођење међународног уговора о научно-техничкој и просветно-културној сарадњи закључује са нашим грађанином уговор о упућивању на рад у својству стручњака. Орган надлежан за спровођење међународне научне и техничке сарадње на савезном нивоу је Савезни секретаријат за развој и науку, односно одговарајућа ресорна министарства зависно од конкретне друштвене или привредне области. И за област просветно-културне сарадње су надлежна одговарајућа ресорна министарства, пре свега републичка.

Законом се утврђује и садржина (елементи) тог уговора: врста посла и период ангажовања, међусобна права и обавезе, укључујући права из

---

<sup>25</sup> Занимљиво је да је Закон о заштити грађана СФРЈ предвиђао да се упућивање грађана на привремени рад у иностранство по основу међународне научне, просветно-културне и техничке сарадње врши и ради обављања производних радова, услуга и других радова од стране организације удруженог рада (члан 21. став 1. тачка 1). У том случају су радници упућивани на рад сходно правилима која су се односила на упућивање радника ради извођења инвестиционих радова и обављања производних радова, услуга и других радова (практично на деташиране раднике), а на основу уговора о пословној сарадњи између организације удруженог рада и страног пословног партнера. Упућивање грађана у саставу стручне екипе која се образује ради обављања производних радова, услуга и других радова код страног послодавца и упућивање грађана као појединаца код страних послодаваца (у смислу члана 21. став 1. тачка 2. и 3 овог закона) је вршено на начин и под условима под којима се грађани запошљавају код страног послодавца. Са грађанином који је упућиван у саставу стручне екипе је уговор закључивао орган, односно организација надлежна за сарадњу СФРЈ са међународном организацијом (чл. 22. ст. 3). Са грађанином који је упућиван као појединац је уговор закључивао надлежни орган односно организација надлежна за спровођење међународног уговора о остваривању научне, просветно-културне и техничке сарадње СФРЈ са другом државом (чл. 25. ст. 1).

<sup>26</sup> Садржина ове заштите је изложена у овом раду, у поднаслову под називом "Заштита наших грађана - емиграната".



социјалног осигурања, начин остваривања и заштита тих права. Уређује се и да ови елементи морају бити сагласни закону и међународном уговору.

Овде треба поменути да је чланом 62. став 1. тачка 2. Закона о радним односима Србије<sup>27</sup> предвиђено да запосленом мирују права и обавезе на раду и по основу рада (осим права и обавеза за која е законом или колективним уговором друкчије одређено), у случају када је упућен на рад у иностранство од стране послодавца или у оквиру међународне научно-техничке или просветно-културне сарадње,<sup>28</sup> уз сагласност послодавца. Из формулације наведене одредбе се може закључити да запослени има право да по наведеном основу одсуствује без посебне сагласности послодавца (директора), дакле без доношења посебне одлуке о одобравању одсуства. Међутим, потребно је да је послодавац дао сагласност да запослени уопште може бити упућен на рад у иностранство. Иначе, у случају када раднику упућеном на привремени рад у иностранство радни однос мирује, он за то време нема право на зараду.

### III КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ И НАДЗОР НАД ПРИМЕНОМ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ГРАЂАНА СРЈ

Одредбе Закона о заштити грађана СРЈ којима се предвиђају санкције су сажетије, па чак и мањег обима у односу на ранији Закон о заштити грађана СФРЈ. Сада је мањи број норми санкционисан у односу на ранији закон. Ранији закон је у оквиру посебног поглавља "Казнене одредбе" предвиђао 9 привредних преступа и 7 прекршаја. Нови закон не предвиђа ниједан привредни преступ, а установљава 7 прекршаја (од којих су у ранијем закону поједини представљали привредне преступе). Подаци о нормама чијим се кршењем врши прекршај су у овом раду изложени при приказу и анализи појединих норми закона, тако да овде неће бити предмет посебне обраде.

<sup>27</sup> Објављен је у "Сл. гласнику РС", бр. 55/96.

<sup>28</sup> Као и у случају упућивања на рад у иностранство у дипломатска, конзуларна или друга представништва, на стручно усавршавање или образовање.



За разлику од ранијег Закона о заштити грађана СФРЈ (који није садржавао одредбе о вршењу надзора), важећи закон посвећује посебну пажњу надзору над применом овог закона. Тиме нормативно разрађује и ствара претпоставке за реализацију одредби члана 77. и члана 107. Устава СРЈ, према којима СР Југославија доноси и извршава савезне законе, односно савезна министарства непосредно извршавају законе. Ипак, вршење овог надзора још није у пуној мери заживело у пракси.

Надзору су посвећене одредбе чланова 23. до 32. Закона о заштити грађана СРЈ. Овим одредбама су утврђене радње, поступак и мере на које је службено лице овлашћено да их предузима у току вршења надзора. Занимљиво је да се у закону не употребљава израз инспекцијски надзор, већ само "надзор", као и то да тај надзор не врши инспектор, већ "овлашћено службено лице". Међутим, садржински посматрано, радње, поступак и мере које закон предвиђа, представљају класичан инспекцијски надзор и инспекцијска овлашћења. Уз то, слично условима потребним за обављање инспекцијских послова, и овим законом се утврђују услови за обављање послове надзора и питања везана за службену легитимацију.

Тако, овлашћено службено лице је у вршењу надзора овлашћено да: врши увид у потребну документацију; узима изјаве; указује на повреде закона и предлаже предузимање превентивних и других мера (чл. 24.). О извршеном надзору и предузетим радњама се сачињава записник, чија је садржина утврђена чланом 25. закона. Одредбама чланова 26. до 28. су утврђене мере које је службено лице овлашћено да их предузме у случају утврђених повреда закона. Оно може: решењем наложити отклањање утврђене неправилности или недостатка; захтевати достављање потребне документације; налагати мере у записнику и издавати усмене налоге; поднети пријаву за кривично дело (или привредни преступ евентуално предвиђен одредбама неког другог закона), односно захтев за покретање прекршајног поступка.



*МИЛАН ЈЕВТИЋ, самостални савешник*

*Савезног министарства  
здравства и социјалне политике*

## ТРИПАРТИТНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ У САВРЕМЕНИМ УСЛОВИМА

### ПРЕТХОДНЕ НАПОМЕНЕ

Међународна организација рада је од оснивања као основни задатак свог деловања поставила подстицање сарадње између влада, послодаваца и радника, ради остварења социјалне правде и успостављења општег и трајног мира<sup>1</sup>. Са овим циљем је Версајским уговором основана у оквиру Лиге народа стална организација рада са трипартитним саставом, са намером да сваки од чланова организације буде представљен на Генералној конференцији са два владина делегата и два делегата који представљају послодавца и радника, при чему сваки делегат гласа појединачно. По истом принципу је састављен извршни орган МОП-а, Административни савет, који се састоји од половине владиних представника и половине представника послодаваца и радника који су изабрани на конференцији. На овај начин се обезбеђује учешће представника послодаваца и радника у свим активностима МОП-а, од утврђивања дневног реда конференције, па све до вршења надзора над применом стандарда.

---

<sup>1</sup> Преамбула Устава МОП: "С обзиром да се општи и трајан мир може заснивати само на социјалној правди: с обзиром да постоје такви услови рада који великом броју лица наносе неправду, беду и одрицање која стварају такво незадовољство да доводе у опасност светски мир и склад и с обзиром да постоји хитна потреба да се ови услови побољшају....."



Престанком постојања Лиге народа и стварањем Организације уједињених нација су тадашње методе деловања промењене и усаглашене са новим условима, док је МОП задржала трипартитни састав и овлашћења утврђена Уставом свих ових 80 година.<sup>2</sup> Већ прва конвенција усвојена на генералној конференцији је садржала одредбу да се изузеци у њеној примени могу чинити само после консултовања са организацијама послодавца и радника на које се иста односи.<sup>3</sup> Од почетка свог постојања МОП је истраживала начине укључивања организација послодавца и радника у редован надзор над применом усвојених стандарда, већ на националном нивоу. Тако је 1932. године одлучено да извештаји о ратификацији конвенција садрже и изјаве које су достављене владама од организације послодавца и радника, а тичу се примене конвенција у пракси.

Амандманом на Устав МОП, усвојеним на конференцији 1946. године је чланом 23. тачка 2. уведена обавеза сваке државе чланице да сва обавештења и извештаје који се достављају генералном директору у складу са обавезом из члана 19. и 22. Устава доставе и репрезентативним послодавачким и радничким организацијама. На овај начин је обезбеђено право тих организација да се упознају са свим информацијама и извештајима достављеним од владе њихових земаља Међународној организацији рада, а односе се на примену ратификованих конвенција и препорука као и на дејство нератификованих.

Тежећи да ојача трипартизам као елеменат проверен у пракси и посматран као основа за успешан рад МОП и развој међународног радног законодавства, усвојена је Конвенција бр. 144. и препорука бр. 152. у вези трипартитних консултација.<sup>4</sup> Овом конвенцијом се предвиђа одржавање консултација за сваку меру предузету на националном нивоу у складу са међународним радним стандардима.

<sup>2</sup> 1944. године је у Филаделфији усвојена Декларација у вези са сврхом и циљевима МОП-а и иста је унета у Устав МОП-а. Тиме су проширени циљеви организације, а потврђен значај њених метода заснованих на непрекидним и усклађеним међународним напорима, при чему представници радника и послодавца имају једнак положај са представницима влада, па заједно са њима учествују у расправама и демократском одлучивању ради заједничке добробити.

<sup>3</sup> Конвенција о радним сатима - Hours of Work Convention (Industry) је под бројем 1. усвојена на првом заседању 1919. године, а на снагу је ступила 13.6.1921. године.

<sup>4</sup> Конвенција бр. 144. о трипартитним консултацијама - Tripartite Consultation (International Labour Standards) и препорука бр. 152. су усвојени на 61. заседању Генералне конференције, а конвенција је ступила на снагу 16.5.1978. године. До краја 1999. г. исту је ратификовало 93 државе чланице МОП, док бивша СФРЈ није извршила ратификацију ове конвенције.



## ПРЕДМЕТ КОНСУЛТАЦИЈА

Консултације између представника влада, послодаваца и радника се врше у односу на питања везана за деловање МОП, из члана 5. Конвенције бр. 144. Оне се врше у вези предложених текстова Административног бироа рада, употребе усвојених инструмената од стране надлежних органа и њиховог преиспитивања у утврђеним интервалима, сачињавања извештаја о ратификованим и отказаним конвенцијама итд. Препоруком 152. се осим наведеног предвиђају консултације и приликом састављања извештаја о нератификованим конвенцијама и препорукама које их прате. Такође се утврђује могућност консултација у вези делатности МОП које нису наведене у конвенцији и препоруци, као што су активности везане за техничку сарадњу, за усвојене одлуке и закључке на конференцијама и састанцима и сл.

Међу најзначајнијим питањима о којима се врше консултације сходно члану 5., тачка 1. Конвенције се издвајају:

- консултације у погледу владиних одговора на питања везана за тачке дневног реда конференције и владиних коментара на текстове чије је разматрање предложено за конференцију. На првом се месту консултовање репрезентативних организација послодаваца и радника врши у односу на активности припреме одговора на питања Бироа, а на другом у вези сачињавања коментара на предложене текстове које је сачинио Међународни биро рада. Кроз ове активности омогућено је свакој држави чланици да изрази знатан утицај на садржај припремљених инструмената, а њихово активно ангажовање представља суштинску гаранцију за трајност и успешност усвојених радних стандарда;
- консултације у односу на предлог сачињене од надлежних органа, а тичу се примене усвојених инструмената;
- консултације ради преиспитивања нератификованих конвенција и пратећих препорука, при чему се разматрају мере за унапређење примене и могуће ратификације;
- консултације за састављање извештаја о примени ратификованих конвенција и препорука, као и код отказивања раније ратификованих конвенција.

У погледу начина обављања консултација, најчешће се врше у државама чланицама МОП разменом писаних саопштења. У односу на



време, консултације са обављају у споразумом утврђеним интервалима а најмање једном годишње. Ову одредбу не треба схватити као обавезу да свако питање од значаја за питање рада треба да се расправља сваке године, већ то могу бити и дужи периоди. Мада се интервали одржавања консултација утврђују споразумом, у складу са националном праксом, ипак су они често инспирисани закључцима и препорукама МОР.

Када се ради о самом појму консултације, експертски одбор у оквиру МОР указао је на неопходност да се израз "консултације" разликује од обичног обавештавања или саодлучивања, као и од преговарања под којим се подразумева иницијатива страна са супростављеним интересима, предузета у циљу постизања споразума. Одбор је наиме мишљења да је пре него што је намера консултација доношења споразума, њихов циљ помагања надлежном органу да донесе одређену одлуку. Ти органи консултације врше у доброј вери, с тим да нису везани ни за једно изражено мишљење и сходно томе су потпуно одговорни за коначну одлуку, која се мора заснивати на закону, при чему нема обавезе да се образложи неприхватање изражених мишљења. С друге стране, представници послодавачких и радничких организација нису обавезни коначном одлуком надлежних органа или ставом који је влада усвојила.

## ПОСТУПАК КОНСУЛТАЦИЈА

У зависности од праксе у државама чланицама, поступак консултација се може обављати било као упознавање организација послодаваца и радника са предлозима одлука влада или у заједничким активностима вођеним у циљу сачињавања одређеног предлога. То се даље може извршити разменом поднесака или непосредном расправом у оквиру радних тела, при чему је најбитнија могућност субјеката ангажованих у консултацијама да изразе свој став пре доношења коначне одлуке. Да би консултације биле делотворне неопходно је да организације послодаваца и радника располажу потребним подацима довољно дуго пре доношења коначне одлуке, како би имале времена да обликују сопствена мишљења о датим питањима.

У складу са чланом 3. тачка 1. Конвенције бр. 144 представници организација послодаваца и радника који учествују у консултацијама морају бити слободно изабрани од својих репрезентативних организација, како је



то предвиђено и чланом 3. тачка 5. Устава МОР. Владе су обавезне да обезбеде услове за учешће репрезентативних организација у консултацијама, а уколико је због постојања више организација немогуће утврдити која од њих је репрезентативна, у крајњем случају је надлежност владе да одлучи, у доброј вери, сходно датим околностима, која ће се организација сматрати репрезентативном. Захтев да у консултацијама учествују најрепрезентативније организације послодаваца и радника не спречава да се у консултације укључе и друге организације. У неким случајевима је врло корисно сазнати мишљење одређених структура које могу бити на неодговарајући начин заступљене у најрепрезентативнијим организацијама, као што је случај са samozапосленим радницима, пољопривредницима или члановима задруга. Такође, није искључено учешће у консултацијама невладиних организација и поред тога што нису овлашћене да представљају раднике или послодавце. Могуће је да се у ову процедуру укључе и независни стручњаци, представнице организација жена или удружења потрошача.

Конвенција оставља државама чланицама слободу избора консултативне процедуре, наводећи у члану . тачка 2. да природа и облик поступка који спроводи чланица зависи од националне праксе и да се утврђује после консултација са репрезентативним организацијама. У препоруци бр. 152. се указује на примере могућих поступака консултација, који се могу вршити: у оквиру одбора посебно установљених за питања из надлежности деловања МОР; у оквиру надлежних тела о економским, социјалним, као и питањима рада; у бројним телима која су посебно задужена за одређене области; кроз комуникацију путем писама, ако су учесници сагласни да је овај начин прикладан и довољан за успешне консултације.

Установљење сталних трипартитних одбора ради разматрања питања која се тичу деловања МОР је облик најстаријег и најраспрострањенијег институционалног поступка консултације. Они су постојали и пре усвајања Конвенције бр. 144 у одређеном броју земаља, а данас постоје слични одбори и у оним државама које поменуто конвенцију нису ратификовале. Овакви одбори су углавном успостављени под окриљем министарстава надлежних за питања рада и најчешћи је случај да радом одбора руководи представник тих министарстава. То не искључује учешће представника осталих органа власти, па је тако уобичаједно да у раду одбора учествују представници министарстава за иностране послове.

У односу на тела са општом надлежношћу у вези економских, социјалних и питања рада, у препоруци се разликују две врсте ових тела. Прва су у облику економских и социјалних савета, са овлашћењем да се



баве економским, социјалним и питањима развоја и често укључују чланове који представљају интересе различите од послодавачких и радничких организација. Друга су у облику саветодавних већа за питања рада, чији су циљеви пре свега у стварању услова за консултације представника послодаваца и радника у вези питања рада и запошљавања. Представници послодавачких и радничких организација морају бити слободно изабрани, и на равноправној основи учествовати у раду ових саветодавних већа.

Већина држава у којима се консултације углавном обављају кроз писану комуникацију допуњују овај облик путем неформалне размене информација или одржавањем *ad hoc* састанака. С друге стране, овај вид консултације се у једном броју држава примењује као допуна оним које се врше у посебним телима. Такав је на пр. случај у Аустралији, Француској, Индији и др.

## ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Сама чињеница да је од 175 држава које су биле чланице МОП у 1999. години, 93 ратификовале конвенцију бр. 144 о трипартитним консултацијама указује на значај питања која су садржана у њој. Такође је важно запазити да су последњих година ову конвенцију ратификовале у већем броју и земље Африке, а посебно је то уочљиво за државе централне и источне Европе, које се налазе у тзв. транзицији. Ипак, ни једна од држава које су распадом СФРЈ добиле своју самосталност није ратификовало наведену конвенцију, па ни СРЈ. Саме трипартитне консултације нису саме себи циљ, већ представљају основу сарадње између учесника у погледу настојања да се усклади економски развој са социјалном правдом. Значајне и успешне трипартитне консултације не могу опстати без тржишне економије и демократије, док с друге стране и оне саме могу да помогну њиховом успешном функционисању. Тако консултације могу да помогну у јачању демократије омогућивши социјалним партнерима, као представницима важних делова друштва да учествују на разне начине у обликовању политике и у процесу доношења одлука у вези економске и социјалне политике. У данашње време је главни задатак трипартитних консултација да допринесу успешном решавању проблема који су у многим земљама последица продубљених економских тешкоћа и глобализације економије. За остваривање таквог циља неопходно је јачање консултација



на државном и осталим нивоима, при чему би суштинска њена улога била да усклади неопходност остваривања што вишег нивоа социјалне правде са конкурентношћу предузећа и економским развојем. Како глобализација економије ограничава способности партнера да реше економске и социјалне проблеме на нивоу држава, то је за решавање тих проблема значајан допринос међународне сарадње, чији је главни задатак да покуша да ублажи негативне последице глобализације економије.

Да би унапредила трипартитну сарадњу Међународна организација рада треба да користи сва погодна средства и предузима све прикладне мере, укључујући следеће иницијативе :

- подстицање ратификација Конвенције о трипартитним консултацијама (Међународни радни стандарди) бр. 144 и примене пратеће Препоруке бр. 152.
- унапређење воље влада и организација послодаваца и радника да учествују у трипартитним консултацијама;
- унапређење трипартитне сарадње на државном или другим утврђеним нивоима,
- јачање односа сарадње са Светском банком, Међународним монетарним фондом, Светском трговинском организацијом и другим међународним агенцијама како би им појаснили социјалне последице које произилазе из активности Међународне организације рада.



*ПРВОСЛАВ СПАСИЋ, дипл. правник*  
*Служба за запошљавање Пожаревац*

## ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА ВИШКУ ЗАПОСЛЕНИХ И ПРАВА ИЗ ОСИГУРАЊА ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

### ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА НА ИНИЦИЈАТИВУ ПОСЛОДАВЦА

Према једном савременом концепту који се заступа у нашој правној литератури, "власници имају слободу да отпусте запослене кад год хоће, с тим што нико не врши контролу у спровођењу те њихове слободе"<sup>1</sup>

Међутим, раскид уговора о раду од стране послодавца, без друштвене контроле, односно принцип слободе отказивања (чему послодавци теже), историјски је превазиђен концепт<sup>2</sup>. Залагање за овакав концепт, неминовно би водило својеврсном неолиберализму, а тиме и сукобима између радника и послодаваца и њихових професионалних организација<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Марковић Р., Уставно право и политичке институције, "Службени гласник" са п.о., Београд, 1995, стр. 580. (наведено код: Др Драган Батављевић, Уставни концепт права на рад. "Радно и социјално право", бр. 7-9/98, стр. 76.)

<sup>2</sup> "Традиционално правило да се обе уговорне странке у поступку раскидања радног односа третирају на једнак начин мање више је напуштено у свим иоле демократским земљама. То традиционално начело или правило коме је отказ имао дискрециони карактер напуштено је у смислу да је дошло до ограничења слободе отказивања од стране послодавца." (Др Боривоје Шундерић, Раскид уговора о раду, "Правни живот", бр. 11/1996, стр. 684.)

<sup>3</sup> Принцип слободе отказивања "значио би враћање у историју односно на крај осамнаестог и почетак деветнаестог века (на период либерализма). Послодавац као економски јача страна



Класични радно-правни институт "технолошки вишак" у упоредном радном праву (националном и међународном) узима се као признати основ за отказивање радног односа по иницијативи послодавца, под условима утврђеним у закону.<sup>4</sup>

На међународном плану, године 1963. Конференција Међународне организације рада (МОП) је усвојила Препоруку бр. 119 о престанку радног односа на иницијативу послодаваца. "Ова препорука има изузетну важност, јер се њоме први пут на међународном плану постављају принципи за решење и регулисање овог тако важног питања за раднике. Препорука се базира на основном принципу заштите радника од неоправданог отказа. Њоме се прецизира да се раднику не може дати отказ ако за то не постоје оправдани разлози у вези са способношћу или понашањем радника, односно са оперативни захтевима предузећа или службе. Препоруком се нарочито наглашава да чланство и активност у синдикату, раса, пол, вера, социјално порекло као и брачно стање, не могу бити оправдани разлози за давање отказа. Према Препоруци, радник у случају, неоправданог отказа има право да се жали неутралном органу, по потреби уз помоћ другог лица које га може заступати. Раднику се такође признаје право на отказни рок или, уместо тога, право на одговарајућу накнаду. Препорука садржи и додатне одредбе које се односе на регулисање основних питања када из оперативних разлога дође до већег смањења радне снаге. Препоруком се предвиђа да радници, којима је из оперативних разлога дат отказ, треба да имају право запошљавања у истом предузећу."<sup>5</sup>

По овом питању МОП је донела Конвенцију бр. 158 из 1982. године, о престанку радног односа на иницијативу послодавца, као и Препоруку бр. 166 из 1982. године, које је Југославија ратификовала, и које представљају саставни део унутрашњег права.<sup>6</sup> Конвенција МОП број 158 садржи трећи део под називом: "Додатне одредбеу вези са престанком радног односа због економских, технолошких, структуралних или сличних разлога". Одредбе о радницима за чијим је радом престала потреба (тзв. технолошки вишак) "по правилу се инкорпорирају у део закона или законика који регулише престанак радног односа на иницијативу послодавца. Тако су поступили и

---

био би у могућности да намеће услове престанка радног односа раднику као слабијој страни. На овај начин би била угрожена заштитна функција радног законодавства." (Др Боривоје Шундерић, оп. цит. стр. 665.)

<sup>4</sup> Др Душан Р. Паравина, Нови закон о основама радних односа у Југославији. "Правни живот", бр. 11/96, стр. 630.

<sup>5</sup> Др Ратко Пешић, Међународна организација рада, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 1969., стр. 149.

<sup>6</sup> "Службени лист СФРЈ- Додатак МУИДС", бр. 4/84



несумњиво компетентни експерти МОП-а у наведеним документима уз поштовање легитимних интереса и запослених и послодаваца. Са реченим би требало ускладити и наш закон чим се за то укаже прилика.”<sup>7</sup>

С обзиром да поменута Конвенција МОП бр. 158 представља минимум (стандард)<sup>8</sup> у погледу отпустања технолошког вишка, у даљем тексту приказаће се решења нашег позитивног права, од њене ратификације и сагледати респектовање решења из упоредног радног права и ове конвенције.

## ОПШТИ РЕЖИМ ПРЕСТАНКА РАДНОГ ОДНОСА ВИШКУ ЗАПОСЛЕНИХ У РАДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Према одредбама става 4. и 5. члана 32. Устава СФРЈ, радник, док му се не обезбеди друго радно место које одговара његовим способностима и квалификацијама, не може да изгуби својство радника основне организације удруженог рада ако услед технолошких и других унапређења којима се доприноси повећању продуктивности рада и већем успеху организације престане потреба за његовим радом у тој организацији. У смислу одредбе члана 213. ЗУР-а, раднику не може престати радни однос ако услед технолошких и других унапређења којима се доприноси повећању продуктивности рада и већем успеху основне организације престане потреба за његовим радом у тој организацији. (Тако и Уставни суд Југославије, Одлука У-31/85). Одредбе става 4. и 5. члана 32. Устава СФРЈ су замењене одредбама тачке 13. Амандмана XI, према којима раднику не може престати радни однос ако услед технолошких и других унапређења којима се доприноси повећању продуктивности рада и већем успеху организације удруженог рада престане потреба за његовим радом у тој организацији - док му се не обезбеди друго радно место које одговара његовим радним способностима или му се на други начин обезбеди остваривање права на рад или законом одређених права по основу рада.

Према уводној реченици става 1. члана 21. Закона о основним правима из радног односа (“Сл. лист СФРЈ”, бр. 60/89, у даљем тексту:

<sup>7</sup> Др Душан Р. Паравина, оп. цит. стр. 631.

<sup>8</sup> Подробније о томе, види: Првослав Спасић, Правни модел заштите вишка запослених, “Правни информатор”, бр. 11/99, стр. 26-28.



ЗОПРО), раднику за чијим је радом престала потреба због технолошких и других унапређења којима се доприноси повећању продуктивности и увећава успех организације, односно послодавца, не може престати радни однос док му се не обезбеди у складу са критеријумима утврђених законом и општим актом, односно колективним уговором, неко од законом утврђених права по основу рада. Према томе, ЗОПРО преузима уставну дефиницију технолошког вишка, али у њу укључује и раднике запослене код послодавца.

Ако раднику није могло да се обезбеди ни једно од прописаних права, послодавац му обезбеђује новчану накнаду зараде, а најдуже две године (члан 21. став 2. ЗОПРО). Одредбом члана 75. став 2. ЗОПРО, предвиђено је да у правној ситуацији када истекне рок из одредбе члана 21. став 2. овог закона (две године), раднику престаје радни однос без његове сагласности. Дакле, раднику који је оглашен технолошким вишком престаје радни однос истеком рока од две године, за које је време примао накнаду зараде, ако му за то време није могло бити обезбеђено ниједно од предвиђених права. Истоветна решења предвиђао је и српски Закон о правима радника за чијим је радом престала потреба ("Сл. гласник СРС", бр. 18/89), с тим да коришћење ове накнаде у трајању до две године назива плаћеним одсуством. Овај је Закон у смислу члана 120. тачка 5. Закона о радним односима ("Сл. гласник РС", бр. 45/91, у даљем тексту: ЗРО) престао да важи ступањем на снагу тог закона, осим одредаба члана 8. (докуп стажа) и члана 10. (плаћено одсуство у трајању од две године), које су остале да се примењују до доношења нових закона о пензијском и инвалидском осигурању, односно запошљавању. Одредба члана 10. која је регулисала плаћено одсуство престала је да важи 1. маја 1992. године, доношењем Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица ("Сл. гласник РС", бр. 22/92).

У нашој стручној јавности изражено је мишљење да је модел заштите технолошког вишка, односно престанак радног односа вишку запослених из 1989. године, донет за будућа времена.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> "По нашем мишљењу, целокупни режим радноправне заштите радника за случај престанка потребе због технолошких унапређења је донет за нека будућа времена. Док не дођу та будућа времена, ова заштита ће се у пракси вероватно примењивати на раднике који су економски вишак. Према томе, није проблем садашњег тренутка технолошки вишак, него економски вишак, као и недостатак капитала, знања и умећа да се привреди обезбеди развој." (Др Боривоје Шундерић, Права радника и технолошки и економски вишак, у Зборнику радова "Саветовање о технолошком вишку", НИП "Пословна политика", Београд, 1991.. стр. 12.)



Према одредбама члана 29. ЗРО из 1991. године, раднику за чијим је радом престала потреба, а коме предузеће није могло да обезбеди ни једно од права из члана 24. тачка 1-4. овог закона, може престати радни однос ако му се преко републичког Завода за тржиште рада обезбеди право на новчану накнаду и право на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање. Према одредби члана 23. став 4. овог закона, предвиђено је да радник има право на накнаду зараде у висини зараде коју би остваривао на радном месту на коме је био распоређен, док му се не обезбеди једно од права утврђених овим законом. При томе, законом није предвиђено временско ограничење ове накнаде (тако и Одлука Уставног суда Републике Србије, У-бр. 49/93 од 11.11.1993. године); другим речима, не важе одредбе члана 21. став 2. ЗОПРО о плаћеном одсуству до две године.

Од ступања на снагу Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица нова функција и задатак републичког Завода за тржиште рада постао је вођење управног поступка по захтеву предузећа (послодавца) за признавање права на новчану накнаду и права на пензијско, инвалидско и здравствено осигурање запосленима за чијим је радом престала потреба, до запослења односно остваривања права на пензију, а најдуже две године.

Радни однос не може престати сагласношћу воља радника и послодавца у случају престанка потребе за радниковим радом (члан 75. ЗОПРО и члан 87. став 1. ЗРО). У случају да је за радом радника престала потреба, престанак радног односа се условљава (члан 21. ЗОПРО, члан 29. ЗРО). Тек кад је такав услов испуњен, раднику престаје радни однос (члан 75. став 2. тачка 7. и 8. ЗОПРО и члан 87. став 2. тачка 3-6. ЗРО).

Трајање права на новчану накнаду које је радник остварио код послодавца (за време плаћеног одсуства), не може трајати дуже од две године. Овај рок се рачуна од коначности одлуке којом је радник проглашен вишком. Ако овај рок од две године истекне, а раднику не буде обезбеђено ни једно од права из става 1. члана 21. ЗОПРО, раднику престаје радни однос на основу члана 75. став 2. тачка 8. ЗОПРО.<sup>10</sup>

Према одредбама члана 87. став 2. тачка 6. ЗРО, раднику престаје радни однос на основу решења директора предузећа, даном правноснажности решења Републичког завода за тржиште рада. Према томе: 1) решење директора је декларативно, њиме се констатује да је

<sup>10</sup> У том смислу: Др Зоран Ивошевић, "Технолошки вишак" по Закону о основним правима из радног односа, "Радни односи и самоуправљање", број 6/1991; Мишљење Министарства за рад, борачка и социјална питања Републике Србије, број 181-02-214/92-02 од 27.05.1992. године.



решење Завода за тржиште рада постало правноснажно, и 2) претходни поступак код Завода за тржиште рада који се завршио правноснажним решењем представља процесну претпоставку за доношење решења о престанку радног односа.

Из изложених законских прописа о заштити од престанка радног односа у случају вишка радне снаге, запажа се да по ЗОПРО и ранијем српском Закону о правима радника за чијим је радом престала потреба, заштита од престанка радног односа је ствар радника и послодавца. Према ЗРО из 1991., имамо управноправно регулисање, ограничавање радноправних односа путем управноправних прописа по питању заштите од престанка радног односа вишковима радне снаге. Однос између послодавца и Завода за тржиште рада је управноправни однос, који се разрешава управним актом (решењем). Одлука послодавца о престанку радног односа зависи од условљавајућег односа управноправне природе: зависи од управноправног питања на које правноснажно решење Завода за тржиште рада даје одговор.

У диспозитиву решења Завода за тржиште рада именују се, поред предузећа, и радници, било да им се признаје или не признаје право. Ипак, решење Завода за тржиште рада није тзв. заједничко решење у вишестраначкој управној ствари, где би једна странка била предузеће, по чијем је захтеву покренут поступак (тзв. активна странка), а радник (радници) тзв. узгредна странка (интервениент). Другим речима, предузеће и радник нису странке са противним интересима.

Решење Завода за тржиште рада којим се усваја захтев предузећа је овлашћујући (фаворабилни) конститутивни управни акт: овим актом се предузећу додељује право које пре тога није имало. (Као што је речено, предузеће нема право да једнострано, својом вољом раскине радни однос са радницима за чијим је радом престала потреба.)

С друге стране, ако се захтев предузећа не усвоји (негативно решење), ради се о одбијању стварања ма какве промене у постојећим радноправним односима радника и послодавца (то је такође у складу са наведеним, да се у управном поступку решава условљавајући однос управноправне природе.)

У складу са реченим, против решења Завода за тржиште рада, право жалбе има само предузеће, а не и радник. У том смислу се изјашњава и Врховни суд Србије, у решењу У. 2337/93 од 13.10.1993. године: "По претходном испитивању тужбе, Врховни суд је нашао да је тужба поднета од неовлашћених лица, па је треба одбацити. Из списка предмета произилази



да је у управном поступку одлучивано о захтеву Пословног центра "Ушће" за доношење решења о утврђивању права на новчану накнаду, пензијског и инвалидског осигурања запослених за чијим је радом престала потреба због организационих промена у смислу члана 22. Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица ("Сл. гласник Републике Србије", бр. 22/92). Одредбом чл. 22. пом. закона предвиђено је да захтев може поднети предузеће које није могло да обезбеди ниједно од права запослених за чијим радом је престала потреба и да противу решења донетог по жалби не може да се води управни спор. Како се у конкретном случају ради о захтеву који је поднео пословни центар, то тужилац није био овлашћен за подношење жалбе на решење првостепеног органа, па је другостепени орган такву жалбу требало да одбаци као поднету од неовлашћеног лица. Имајући у виду наведени законски пропис овај суд је нашао да тужилац није овлашћено лице ни за покретање управног спора, јер предметним управним актом није повређено право тужиоца или непосредни лични интерес заснован на закону...

У складу са чланом 22. Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица, предвиђа се као услов плаћање одређеног износа новца (4-7 зарада), да би се предузећу усвојио захтев. Дакле, овај услов је предвиђен материјалноправним прописом (законом), те је првостепени орган дужан да у сваком конкретном случају наведе услов у решењу (јер се висина обавезе предузећа конкретно утврђује, према скали утврђеној Статутом Завода за тржиште рада). Услов је одложни (суспензивни), јер решење Завода за тржиште рада не производи дејство одмах, већ тек када се изврши уплата.

Пре доношења решења, Завод за тржиште рада мора утврдити одлучну чињеницу да ли је предузеће пре подношења захтева било у могућности да обезбеди вишку радне снаге неко од прописаних права (по правилу пре подношења захтева надлежна филијала-служба за запошљавање је била ангажована и у сарадњи са предузећем радила на изради програма остваривања права радника за чијим је радом престала потреба, односно радила конкретно на остваривању ових права).

Законима (савезним и републичким) није предвиђено да радник коме је радни однос престао истеком времена за које је остварио право на накнаду (по савезном), односно по остваривању права на накнаду код Завода за тржиште рада (по републичком), има предност при запошљавању код послодавца код кога му је престао радни однос, ако послодавац искаже



потребу за радником исте стручне спреме одређене врсте занимања, знања и стручности<sup>11</sup>

По истеку две године остваривања права преко Завода за тржиште рада, радник коме је радни однос престао по основу престанка потребе за његовим радом обезбеђивањем тих права, наставља да користи права из осигурања за случај незапослености - под истим условима као и друга незапослена лица.

Из изложеног начина престанка радног односа вишку запослених по ЗРО из 1991. и Закону о запошљавању и остваривању права незапослених лица из 1992. године, уочљиво је да је Завод за тржиште рада добио у надлежност вршење надзора над остваривањем права незапослених лица.<sup>12</sup>

По једном мишљењу "... ЗОРО-ом (чл. 22. до 29. ) су утврђена иста она права радника за чијим је радом престала потреба, с тим што је, у контексту одредаба ЗОПИРО-а (члан 21. став 1. тачка 5.), које се односе на обезбеђивање других права у складу са законом, утврђено да раднику - коме се није могло обезбедити једно од права утврђених тим законом (члан 24. тач. 1. до 4.) - може престати радни однос, ако му се код организације за запошљавање обезбеди право на новчану накнаду најмање у висини зајемчене зараде и право на пензијско и инвалидско и здравствено осигурање (види чл. 29. и 87. ЗОРО-а)..."<sup>13</sup>

По другом мишљењу, "... очигледно је да је решење Закона о радним односима Србије супротно решењу датом у одредби члана 21. став 2. Закона о основним правима из радног односа, јер престанак радног односа даје као могућност уз одређене услове,... насупрот безусловном престанку радног односа по протеклу рока од две године, како је одређено савезним законом."<sup>14</sup>

<sup>11</sup> "...у супротном била би повређена одредба члана 35. став 2. устава Републике Србије да су свим грађанима под једнаким условима доступна сва радна места." (Пресуда Врховног суда Србије. Рев. 3055/94 од 29.06.1994.)

<sup>12</sup> "Полазећи од одредби члана 35. Устава Републике Србије, чл. 22. чл. 24. и чл. 29. ст. 1. и 2. Закона о радним односима, Уставни суд Републике Србије утврдио је да ... надзор над остваривањем права радника за чијим је радом престала потреба у искључивој је надлежности организације за запошљавање  
Законом о радним односима није предвиђена интервенција Скупштине општине ради обезбеђивања наведених права радника." (Одлука Уставног суда Србије, У-618/91 од 29.04.1992. године.)

<sup>13</sup> Др Првослав Лукић, Радноправни статус радника за чијим је радом престала потреба, "Радни односи и управљање", бр. 4/92.

<sup>14</sup> Др Томислав Даниловић, "Радни односи и управљање", бр. 7-8/93, стр. 31.



Решења из ЗОПРО и ЗРО из 1991. године, по питању престанка радног односа технолошким вишковима, два су модела заштите, јер су у њима различите улоге носиоца заштите вишка. У моделу из ЗОПРО-а, носилац посебне заштите (плаћено одсуство до две године) је послодавац; у моделу из ЗРО из 1991. носиоци заштите су и послодавац (који уплаћује Заводу за тржиште рада 4-7 зарада) и Завод за тржиште рада, који пружа посебну заштиту кроз осигурање за случај незапослености (две године накнаде зараде и плаћено социјално осигурање).

По једном мишљењу, ЗРО из 1991. „.. је у неколико унапредио положај радника за чијим је радом престала потреба, али је оставио време од две године у коме се могу остваривати права по основу рада.“<sup>15</sup>

Реформом радног законодавства из 1996. године<sup>16</sup>, послодавац коначно стиче право да отпусти вишак запослених, али не једнострано, дискреционом оценом, већ тек по својој иницијативи у смислу Конвенције МОР бр. 158. Према одредби члана 26. став 1. Закона о радним односима, послодавац може утврдити престанак потребе за радом запослених само у складу са донетим програмима увођења технолошких, економских или организационих потреба и остваривања права тих запослених. Ове програме послодавац према ставу 3. члана 26. овог закона доноси по претходно прибављеном мишљењу (консултацији) синдиката. Према одредбама члана 44. Закона о основама радних односа, послодавац је дужан да о донетом програму остваривања права запослених за чијим је радом престала потреба обавести запослене који су проглашени за вишак, синдикат и Завод за тржиште рада. У овом обавештењу послодавац је обавезан да наведе и то у ком року намерава да раскине радни однос (најава отпуштања), што би другим речима представљало увођење института престанка радног односа на иницијативу послодавца, што се тиче вишка радне снаге. Овај рок је значајан стога, што послодавац не може да раскине радни однос пре истека најмање три месеца од дана достављања обавештења.

У смислу члана 46. Закона о основама радних односа, вишку запослених радни однос престаје раскидом уговора о раду уз обавезу исплате отпремнине, ако им се у року од најмање три месеца пре раскида уговора о раду исплатом отпремнине, није могло обезбедити ни једно од прописаних права која припадају вишку запослених. Према одредби члана

<sup>15</sup> Др Зоран Ивошевић, Одлике и садржина Закона о радним односима Србије, "Судска пракса", бр. 9/91, стр. 12.

<sup>16</sup> Закон о основама радних односа ("Сл. лист СРЈ", бр. 29/96), Закон о радним односима ("Сл. лист РС", бр. 55/96).



35. Закона о радним односима, запослени коме није могло да се обезбеди ни једно од права прописаних за вишкове запослених и коме је радни однос престао исплатом отпремине - остварује право за случај незапослености, у складу са прописима о запошљавању. Према изнетом, следи да вишак запослених остварује заштиту кроз систем осигурања за случај незапослености, ако им је радни однос престао на наведени начин и под наведеним условима: да није могло да им се обезбеди ни једно од прописаних права за вишак запослених и да им је радни однос престао исплатом отпремине.

Законом о запошљавању и остваривању права незапослених лица, није прописана посебна заштита вишкова запослених, односно заштита кроз систем осигурања за случај незапослености је истоветна заштити коју уживају и друга заштићена лица кроз ово осигурање, тј. укинута је посебна заштита у трајању до две године.<sup>17</sup>

## РЕЖИМ ПРЕСТАНКА РАДНОГ ОДНОСА ВИШКУ ЗАПОСЛЕНИХ У ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА

Запосленом који остане нераспоређен у државном органу (престала потреба за његовим радом), радни однос престаје под условима и на начин утврђен посебним прописима о радним односима у појединим органима (*lex specialisimus*), ако постоје. Уколико таквих прописа нема, супсидијерно се примењују посебни прописи о радним односима у државним органима (леџ специалис). Ако ни тих прописа нема, резидуално се примењују општи прописи матичног Закона о радним односима (*lex generalis*).<sup>18</sup>

Према члану 66. став 1. Закона о радним односима у државним органима, запослени у државним органима који су остали нераспоређени на начин утврђен чланом 65. тог закона, имају иста права и обавезе као и

<sup>17</sup> Додуше, вишак запослених има, за време примања новчане накнаде, право на пензијско и инвалидско осигурање (ПИО).

<sup>18</sup> Види члан 1. став 3. Закона о радним односима, члан 1. став 3. и члан 64. Закона о радним односима у државним органима ("Сл. гласник РС", бр. 48/91 и 66/91); види и Пресуду Врховног суда Србије, Рев. 5532/94 од 16.11.1994. године.



запослени за чијим је радом престала потреба у предузећима, тј. у општем режиму престанка радног односа због престанка потребе за радом.<sup>19</sup>

Закон о радним односима у државним органима утврђује три основа нераспоређивања<sup>20</sup> запосленог, и то: 1) смањење броја радних места. Смањење броја радних места може бити последица промена у организацији и методу рада, и (или) смањења обима послова или укидања послова.<sup>21</sup> Ако се смањује број запослених на одређеном радном месту, који ће од запослених остати нераспоређен, одлучује се применом критеријума из колективног уговора<sup>22</sup>; 2) укидање органа и свих послова из делокруга тог органа. У овом случају, сва запослена лица остају нераспоређена<sup>23</sup>; 3) укидање органа и преузимање послова из делокруга тог органа. У овом случају, орган у чији делокруг прелазе послови који нису укинута, преузима потребан број запослених лица који су радили на преузетим пословима<sup>24</sup>; према томе, остају нераспоређени они који су радили на укинутим пословима, као и они који су радили на преузетим пословима, али нису потребни. Који ће запослени бити неистребни, цени се применом критеријума из Општег колективног уговора (ОКУ).<sup>25</sup>

Према одредби члана 66. став 2. Закона о радним односима у државним органима, средства за остваривање права нераспоређених запослених у државном органу обезбеђују се у буџету. Дакле, за нераспоређене запослене у државним органима уопште се не поставља питање недостатка средстава и изричито је одређен обвезник исплате; односно државни орган се не може позвати на члан 47. Закона о основама радних односа и члан 36. Закона о радним односима (који прописују да се посебним законом обезбеђују средства за обезбеђивање права). Пошто

<sup>19</sup> Види: Решење Врховног суда Србије, Рев. 1263/93 од 15.04.1993. године.

<sup>20</sup> Значај основа нераспоређивања састоји се у томе, што само у случају постојања законског основа нераспоређивања може да се донесе решење о утврђивању да је запослени остао нераспоређен; непостојање основа је битна повреда закона ои чине решење незаконитим.

<sup>21</sup> Види члан 65. став 1. Закона о радним односима у државним органима. У овом случају долази до измене акта о систематизацији радних места. Наиме, према одредби члана 5. Закона о радним односима у државним органима, број и структура запослених у државном органу утврђује се актом о систематизацији радних места. Смањењем броја радних места, долази до поновног распоређивања.

<sup>22</sup> Посебним колективним уговором за државне органе ("Сл. гласник РС", бр. 23/98, ови критеријуми нису предвиђени, па се примењују критеријуми из Општег колективног уговора ("Сл. гласник РС", бр. 22/97 и 21/98).

<sup>23</sup> Види члан 67. став 3. Закона о радним односима у државним органима.

<sup>24</sup> Види члан 67. став 1. Закона о радним односима у државним органима.

<sup>25</sup> Треба рећи да у случају спајања два или више органа у нови орган (члан 68. Закона о радним односима у државним органима), сви запослени ранијих органа су у статусу нераспоређених, али се сви распоређују у нови орган, односно овај случај није основ за нераспоређивање.



отпремнина из члана 46. Закона о основама радних односа и члана 34. Закона о радним односима, не представља једно од права нерапоређених запослених у државном органу, следи да нераспоређеним незапосленим у државном органу не може престати радни однос у смислу члана 35. Закона о радним односима. То даље значи, да нераспоређени незапослени у државном органу, по престанку радног односа, не могу да се појаве као корисници новчане накнаде из осигурања за случај незапослености.

Запосленим у савезним органима управе који су укинати, престанак радног односа се цени према одредбама Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе ("Сл. лист СФРЈ", бр. 23/78...35/91 и "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93 и 50/93), а не по Закону о радним односима.<sup>26</sup>

У установи јавне службе, положај запослених после укидања установе одређује се по посебним прописима Закона о радним односима у државним органима, а не по општим прописима Закона о радним односима.<sup>27</sup>

Положај изабраних и постављених лица, по престанку функције, уређује се одредбама 69. и 70. Закона о радним односима у државним органима. Ова лица имају право на плату у трајању од шест месеци.<sup>28</sup>

Цивилно лице у Војсци Југославије које је на располагању провело једну годину, и коме се у том периоду није могло обезбедити ни једно од права прописаних чланом 144 став 1. Закона о Војсци Југославије ("Сл. лист СРЈ", бр. 43/94, 28/96, 44/99 и 74/99), има право на новчану накнаду и друга права по прописима о запошљавању републике чланице за чијој је територији било у служби (члан 144. став 2. Закона о Војсци Југославије).

<sup>26</sup> Види решење Врховног суда Србије, Рев. 3258/95 од 27.02.1996. године.

<sup>27</sup> Види члан 23. Закона о јавним службама ("Сл. гласник РС", бр. 42/91 и 71/94); види и Решење Врховног суда Србије, Рев. 208/94 од 14.06.1994. године.

<sup>28</sup> За неизабраног судију, у том смислу видети Пресуду Врховног суда Србије. У. 760/94 од 09.04.1994. године.



## ПОСЕБНО ЗАШТИЂЕНЕ КАТЕГОРИЈЕ ЗАПОСЛЕНИХ ОД ПРЕСТАНКА РАДНОГ ОДНОСА ПО ОСНОВУ ПРЕСТАНКА ПОТРЕБЕ ЗА РАДОМ

### Синдикални повереници

Према одредбама члана 51. ОКУ, председнику, члану организације синдиката, председнику подружнице (представници организације синдиката), за време обављања и у року од две године по престанку функције, ако поступа у складу са законом и колективним уговором, не може се утврдити престанак потребе за његовим радом. Одлуком Уставног суда Србије, ИУ број 52/99 од 1.07.1999. године, утврђено је да је одредба члана 51. ОКУ у несагласности са чланом 26-37. Закона о радним односима и да се њиме нарушавају уставни принципи једнакости грађана. Међутим, у "Сл. гласнику РС", бр. 12/2000 објављена је исправка ове одлуке, па се каже: "Утврђује се да члан 51. Општег колективног уговора ("Сл. гласник РС", бр. 22/97 и 21/98) у делу који гласи: "и у року од две године по престанку функције", није у сагласности са Уставом и законом" Тиме је Уставни суд радикално изменио свој став, и ипак признао посебну заштиту синдикалних представника која је међународни стандард.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> "У једном броју случајева синдикалним повереницима се не пружа потребна посебна заштита и из непознавања и несхватања института посебне заштите синдикалних представника. Као аргумент за овакво схватање истиче став да су сви (радници) једнаки и да нико, па ни синдикални представници не треба да уживају никакве привилегије. "(Вера Томовић, Заштита синдикалних повереника Ђ прописи и досадашња пракса, "Радно и социјално право", бр. 1-3/97, стр. 141.) Према Одлуци Уставног суда Републике Србије, У-бр.16/99 од 23.09.1999. године, "Одредбама појединачног колективног уговора утврђено је право ..... представника и секретара одбора овлашћене организације... да се утврди престанак потребе за његовим радом ... за време обављања функције и у року од две године по престанку функције. Уставни суд је оценио да су оспорене одредбе несагласне са одредбама ...чл. 26-37. Закона о радним односима ("Сл. гласник РС", бр. 55/96). Имајући у виду да важеће законске одредбе не пружају могућност да се запослени, који обављају одређене функције у органима синдиката, доводе у повољнији положај са становишта њихове радноправне заштите у смислу .. да се утврди престанак потребе за њиховим радом."



## Инвалиди рада

Запослени-инвалид рада може бити проглашен вишком запослених (за разлику од синдикалног повереника), али се, без његове сагласности, према њему не може применити ни једно од права која припадају запосленима за чијим је радом престала потреба.<sup>30</sup> Тиме инвалиди рада уживају апсолутну заштиту од престанка радног односа. Тако и Министарство за рад, борацка и социјална питања Републике Србије, оцењује у свом Мишљењу бр. 11-00-311/98-02 од 14.12.1998. године. Према другом мишљењу, заштита није апсолутна (заштитна законска норма не представља забрану отпуштања), јер се може отклонити вољом запосленог - инвалида: "... према члану 26. став 4. наведеног закона, инвалид рада заштићен је од престанка радног односа, само ако уз његову сагласност оствари једно од права утврђених у том члану. Међутим, за исплату отпремнине из члана 34. Закона не тражи се сагласност инвалида за престанак радног односа. У овом случају, може се тумачити да инвалиду престаје радни однос без његове сагласности, исплатом отпремнине. Сматрамо да треба обезбедити апсолутну заштиту инвалида, а то значи да се мора тражити његова сагласност за исплату отпремнине. По престанку права на новчану накнаду у републичком Заводу за тржиште рада, инвалид рада не може да оствари право на новчану накнаду у републичком Фонду за пензијско и инвалидско осигурање, јер му је радни однос престао уз његову сагласност<sup>31</sup> Парадоксалност овог мишљења састоји се у томе, што се престанак радног односа инвалиду рада различито третира у две гране социјалног осигурања.<sup>32</sup> Према трећем мишљењу које је заступљено у стручној јавности, и нема забране отпуштања инвалида рада: "Према члану 29. став 5. Закона о радним односима, раднику-инвалиду за чијим је радом престала потреба не може престати радни однос, док не оствари право на пензију или једно од права из члана 24. тач. 1. до 4. тог закона, уз његову сагласност... Овом забраном није међутим, захваћена одредба члана 24. тачка 5. Закона о радним односима. То значи да се резидуална права из

<sup>30</sup> Члан 21. став 1. тачка 5. ЗОПРО, члан 29. став 5. ЗРО из 1991. године, члан 43. став 2. Закона о основама радних односа, члан 26. став 4. Закона о радним односима; види и Пресуду Врховног суда Србије, Рев. 2564/92 од 16.06.1992. и Пресуду, Рев. 2367/93 од 8.07.1993. године.

<sup>31</sup> Љиљана Милосављевић, Вишкови запослених и својинска трансформација - излагања, питања и одговори на саветовању у Београду, 4. и 5. новембра 1999. године, "Експерт", Београд, 1999. стр. 62.

<sup>32</sup> Подробније о овоме, види код: Првослав Спасић, Накнада зараде инвалида рада за време незапослености, "Правни информатор", бр. 6/98, стр. 37-40.



члана 29. Закона о радним односима у вези са чланом 22. Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица, важи и за раднике-инвалиде.<sup>33</sup>

Реализовање апсолутне заштите инвалида од престанка радног односа изражава се и на друге начине. Тако, да се инвалид за чијим је радом престала потреба, може распоредити на друго радно место и без његове сагласности<sup>34</sup>, или да и не ужива посебну заштиту у одређеним околностима.<sup>35</sup>

Припадници оружаних снага Југославије који су учествовали у оружаним акцијама после 17. августа 1990. године

Ова лица, ако буду проглашена за вишак запослених, уживају истоветну заштиту као и инвалиди рада.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Др Зоран Ивошевић, Положај радника за чијим је радом престала потреба. Прилог броју 1529 часописа "Савремена пракса" од 2.05.1994. године, стр. 7. С обзиром на то да је тачка 5. члана 24. ЗРО гласила: "друга права, у складу са законом", а да се чланом 29. став 5. ЗРО и чланом 22. Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица (као што је напред изложена), регулисало давање права послодавцу да отпусти вишак запослених од стране Завода за тржиште рада, којима по оцени Завода за тржиште рада послодавац није могао обезбедити ни једно од пропиасних права, овакво мишљење се показује као правно бесмислено.

<sup>34</sup> Мишљење Министарства за рад, борацка и социјална питања Републике Србије, број 023-02-15/98-03 од 18.02.1999. године, ако је то друго радно место "у складу са решењем Фонда пензијског и инвалидског осигурања", или да и не ужива посебну заштиту у одређеним околностима.

<sup>35</sup> "... ако је инвалидност утврђена после проглашавања запосленог "технолошким вишком" и обезбеђено му је једно од права утврђено законом, без његове сагласности, а запослени га није остварио до дана утврђивања инвалидности... решење надлежног органа о утврђивању инвалидности запосленог након обезбеђивања једног од права утврђених законом не обавезује послодавца." (Љиљана Милосављевић, Престанак потребе за радом запослених. "Радно и социјално право", број 1-3/97, стр. 199-200.) Неоснованост оваквог мишљења је очигледна. На пример, ако је то право које је послодавац обезбедио оваквом запосленом, друго радно место, а на том другом радном месту запослени не може радити према утврђеној преосталој способности, консеквентном применом овог мишљења, послодавац би законито отпустио запосленог - јер је овај одбио обезбеђено "радно место"!

<sup>36</sup> Заштита за ова лица уведена је одредбом члана 9. Закона о изменама и допунама Закона о радним односима ("Сл. гласник РС", бр. 18/92).



Остале категорије заштићених запослених лица од престанка  
радног односа по основу престанка потребе за радом

Поред наведених категорија запослених, ни следећим категоријама запослених лица, који су проглашени за вишак запослених, не може престати радни однос (законска забрана):

- запослена жена за време трудноће и за време коришћења породилског одсуства, односно отац, усвојилац или старалац детета за време коришћења породилског одсуства;<sup>37</sup>
- запослена-жена са дететом до две године живота, самохрани родитељ, усвојилац или старалац малолетног детета, чији је укупан приход по члану домаћинства до висине гарантоване зараде;<sup>38</sup>
- запослена жена за време трудноће или са дететом до три године живота која се користи својим правом да не ради прековремено или ноћу, односно да ради прековремено или ноћу само на основу свог писменог захтева;<sup>39</sup>
- лица за која је посебним или појединачним колективним уговором предвиђено да после одређеног времена проведеног у радном односу код послодавца, не могу бити отпуштена као вишак запослених;<sup>40</sup>
- вишак запослених који настане због промене власничког односа на имовини предузећа, јер ово није законски основ за престанак радног односа;<sup>41</sup>
- вишак запослених који одбије обезбеђено право на рад са непуним радним временом из члан 26. став 1. тачка 1. и 2. Закона о радним односима.<sup>42</sup> Због одбијања вишка запосленог да добровољно пређе са

<sup>37</sup> Члан 83. Закона о радним односима.

<sup>38</sup> Члан 12. став 5. ОКУ.

<sup>39</sup> Члан 38. став 3. Закона о основама радних односа. Према истој одредби, ни родитељу (оцу), усвојоцу или старатељу детета до једне године живота, не може да престане радни однос по основу престанка потребе за радом, док користи право да не ради прековремено или ноћу.

<sup>40</sup> Члан 12. став 3. ОКУ. Према Пресуди Врховног суда Србије. Рев. 653/93 од 19.01.1994. године, овом погодношћу не могу се користити они запослени који су се сагласили са престанком радног односа уз исплату једнократне новчане накнаде (отпремине 24-36 зарада).

<sup>41</sup> Тако и Министарство за рад, борацка и социјална питања, Мишљење број 117-00-548/92-02 од 31.07.1992.

<sup>42</sup> По одредби члана 26. став 2. Закона о радним односима, ако запослени прихвата обезбеђено право на рад са непуним радним временом, третира се као запослени са непуним радним временом (радни однос са пуним радним временом трансформисао му се у радни однос са



пуног на скраћено (непуно) радно време, запосленом се не може отказати уговор о раду<sup>43</sup>;

- разрешени директор.<sup>44</sup>

### ОСИГУРАНИ СЛУЧАЈ ИЗ ЧЛАНА 12. СТАВ 1. ТАЧКА 1. ЗАКОНА О ЗАПОШЉАВАЊУ И ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА

Према одредби члана 12. став 1. тачка 1. Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица, новчана накнада припада незапосленом лицу коме је радни однос престао "због престанка потребе за његовим радом, у складу са законом". Дакле, саставни део дефиниције овог осигураног случаја је - законити престанак радног односа, те следствено томе, ако до престанка радног односа дође супротно закону, осигурани случај се неће ни десити. Да без законитог престанка радног односа због престанка потребе за радом запосленог и не наступа осигурани случај из члана 12. став 1. тачка 1. Закона о запошљавању и остваривању права

---

непуним радним временом). Овакво законско решење је у супротности са чланом 1. под (г) Конвенције МОП број 175 из 1994. године, према којем је прописано да "Радници који раде пуно радно време, а који су делимично незапослени због колективног или привременог смањења њиховог уобичајеног броја часова из економских, техничких или структуралних разлога, не сматрају се радницима који раде скраћено радно време." Како Закон о запошљавању и остваривању права незапослених лица осигураним случајем сматра престанак радног односа, а не губитак зараде у случају потпуне или делимичне незапослености (што је стандард у упоредном и међународном праву), следи да су одредбе члана 26. став 1. тачка 1. и 2. Закона о радним односима практично неприменљиве. О овцом проблему, види ближе код : Др Александар Петровић, Ризик незапослености, "Радно и социјално право", број 7-9/98, стр. 319-320.

<sup>43</sup> Види члан 108. став 1. тачка 7. Закона о радним односима.

<sup>44</sup> Према одредби члана 37. Закона о радним односима, директор који је разрешен дужности, у складу са законом, остварује права као запослени за чијим је радом утврђен престанак потребе, осим у случајевима у којима, у складу са законом, запосленом престаје радни однос по сили закона или без његове сагласности. Према одредби члана 13. ЗОПРО, директор је уживао посебну (привилеговану) заштиту у односу на запослене, па је предузеће било обавезно да разрешеног директора распореди на одговарајуће радно место, без обзира да ли оно у моменту разрешења постоји, тј. ако не постоји, има бити образовано (у том смислу и Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 3203/92 од 5.11.1992. године). Ближе о проблему радноправне заштите разрешеног директорфа види код: Првослав Спасић, Радно-правни положај разрешеног директора, "Правни информатор", бр. 7/2000.



незапослених лица, изјашњава се и Врховни суд Србије у Пресуди, У. 4037/94 од 11.05.1995. године: "Оспореним решењем одбијена је као неоснована жалба тужиоца изјављена против решења Службе за запошљавање - Пожаревац бр. Уп. И-233/94 од 2.IX 1994. године којим решењем је тужилац одбијен са захтевом за признавање права на новчану накнаду за време незапослености јер му радни однос није престао у складу са законом .... Није спорно да у конкретном случају тужиоцу није престао радни однос код послодавца на начин прописан цитираним одредбама Закона о радним односима па је, следствено томе, правилно у окончаном управном поступку који је претходио овом спору утврђено да нису испуњени услови из чл. 12. ст. 1. тач. 1. Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица на новчану накнаду јер тужиоцу радни однос није престао у складу са Законом о радним односима."

Изменама и допунама Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица ("Сл. гласник РС", бр. 52/96), осигурани случај из члана 12. став 1. тачка 1. редефинисан, тако што су речи "у складу са законом", замењене речима "у складу са програмом технолошких, економских или организационих промена". Овакво редефинисање овог осигураног случаја било је непотпуно, недовољно и нетачно, па се оваква законска одредба практично није ни могла применити. Непотпуност и недовољност састојала се у томе, што престанак радног односа због престанка потребе за радом запосленог и када је у складу са програмом технолошких, економских или организационих промена, није био довољан за признавање права на новчану накнаду. Нетачност се састојала у томе, јер незапосленом лицу није припадала новчана накнада ни у свим случајевима престанка радног односа због престанка потребе за радом запосленог у складу са програмом технолошких, економских или организационих промена.<sup>45</sup>

Законом о изменама и допунама Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица ("Сл. гласник РС", бр. 46/98), осигурани случај из члана 12. став 1. тачка 1. поново је редефинисан, тачније, враћена му је дефиниција из 1992. године. Као што је већ горе

<sup>45</sup> "Незаконите су одлуке о престанку радног односа донете с позивом на чл. 34. и 108. став 1. тачка 9. Закона о радним односима, без претходно донетих програма, који су предвиђени законом, без обавештавања и достављања програма надлежној организацији за запошљавање (филијали-служби Завода према седишту послодавца, однос месту рада запосленог), као и без сагледавања могућности остваривања једног од предвиђених права, односно утврђивања чињеница да запосленом није могло да се обезбеди ни једно од права. Незапослена лица, којима радни однос престане на основу овако донетих (незаконитих) одлука, не могу да остваре права за случај привремене незапослености у складу са чланом 35. Закона о радним односима. "(Параскева Михајловић, Улога организације за запошљавање у остваривању права запослених за чијим је радом престала потреба, "Радно и социјално право", бр. 7-8/98, стр. 287)



речено, престанак радног односа у складу са законом (дефиниција осигураног случаја) има неколико (кумулятивних) елемената, па ће се у даљем тексту анализирати ови елементи.

(Не)доношење порограма технолошких, економских  
или организационих промена

У случају да незапосленом лицу престане радни однос због престанка потребе за његовим радом, а без доношења програма технолошких, економских или организационих промена, осигурани случај се, по самом закону, није десио. Радило би се о незаконитом отпуштању, без промене института престанка радног односа на иницијативу послодавца, а самим тим и ликвидирање овог института, као тековине тзв. социјалне државе, и остварење претендоване, максималне, слободе послодавца да отпусте запослене када то њихове потребе захтевају.

По супротном мишљењу, "Завод за тржиште рада је дужан да решењем утврди право на новчану накнаду, пензијско и инвалидско осигурање незапосленом лицу коме је радни однос престао због технолошких, економских или организационих промена" .... "и у случају када послодавац није донео програм технолошких, економских или организационих промена".<sup>46</sup> По овом мишљењу дакле, дозвољава се, с једне стране, принципијелно да се вишкови запослених јављају стихијски, а не организовано, а тиме се, с друге стране, мења и законска дефиниција вишка запослених.<sup>47</sup> Управо, по наведеном мишљењу, отпуштање вишкова запослених је ствар дискреционе оцене послодавца, уз искључење остала два социјална партнера. Послодавац може, по свом нахођењу, утврђивати да ли је престала потреба за радом запослених и колики је њихов број, уместо да то може учинити само на основу програма технолошких, економских или организационих промена, које имају за последицу смањење постојећег броја запослених.<sup>48</sup> Другим речима, по овом мишљењу, и важећи

<sup>46</sup> Љиљана Милосављевић, Остваривање права на новчану накнаду за случај незапослености. "Радно и социјално право", бр. 1-3/2000, стр. 157.

<sup>47</sup> "До технолошких и других унапређења не долази стихијски, већ организовано, на основу претходно усвојеног програма .... Без постојања посебног програма технолошких и других унапређења не може се расправљати о тзв. технолошком вишку." (Др Александар Николић. Радни односи у Србији, НИП "Пословна политика", Београд, 1990. стр. 112.)

<sup>48</sup> Мр Драгослав Р. Живковић, Начини и поступци утврђивања престанка потребе за радом радника, "Радни односи и самоуправљање", бр. 12/1991, стр. 44.



модел радноправне заштите вишкова запослених донет је за нека будућа времена.<sup>49</sup>

(Не)обавештавање организације за запошљавање о намераваном отпуштању запослених за чијим је радом престала потреба

Према одредби члана 44. став 1. Закона о основама радних односа, послодавац је дужан да у року од месец дана од дана доношења програма остваривања права запослених за чијим је радом престала потреба, обавести синдикат и Завод за тржиште рада о намераваном отпуштању запослених за чијим је радом престала потреба, и у том обавештењу мора да определи рок у коме намерава да раскине радни однос - уговор о раду са овим запосленим. Другим речима, послодавац покреће иницијативу за престанак радног односа.

Одредбе члана 29. Закона о радним односима, која такође регулише обавештавање, не садржи изричито и обавезу послодавца да определи рок у коме намерава да раскине уговор о раду са запосленима за чијим је радом престала потреба, али треба узети да се то подразумева; у супротном, уопште и не би било института престанка радног односа на иницијативу послодавца. Значај обавештења (иницијативе), дакле, састоји се у томе да без њега запосленом не може престати радни однос.<sup>50</sup> Сврха обавештавања,

<sup>49</sup> "Ради се уствари о запосленима чији је рад, према програму увођења технолошких, економских или организационих промена, постаје непотребан и чији радно-правни статус мора да се реши. Он се решава на основу програма остваривања права запослених, односно не само програмски већ и нормативно поставља. Према томе, само ако из овог програма, и примене критеријума проистиче да раднику мора престати радни однос, онда се може говорити о раднику коме престаје радни однос." (Др Влајко Брајић, Примереност прописа у области радних односа тржишним условима, "Радно и социјално право", бр. 7-9/98, стр. 11.).

<sup>50</sup> Пресудом Врховног војног суда, Уп. бр. 157/96 од 24.10.1996. године, решавано је о престанку службе цивилног лица у Војсци Југославије, а да јединица у којој је био на служби није обавестила организацију за запошљавање о његовом стављању на располагање. Према овој пресуди, "... цивилном лицу у војсци, који се годину дана налази на располагању неће престати служба ако му се обезбеди право на заснивање радног односа у другом предузећу, установи или државном органу на радном месту које одговара његовој стручној спреми. Управо због тога је прописана обавеза јединице, односно установе у којој је то лице на служби да га пријави надлежној организацији за запошљавање која ће према могућностима - у наведених годину док се то лице налази на располагању покушати да посредује око његовог запошљавања у другом предузећу, установи или државном органу. Ако јединица, односно установа у којој је то лице на служби пропусти да изврши ту своју обавезу, као што је то овде случај, па истекне годину дана од како се лице налази на располагању, не може се тврдити да се том није могло обезбедити



према одредби члана 30. закона о радним односима, састоји се у томе да Завод за тржиште рада у сарадњи са послодавцем предлаже и предузима мере да се запосленом обезбеди једно од права утврђених законом. Стога, ако послодавац није обавестио Завод за тржиште рада о намераваном отпуштању запослених за чијим је радом престала потреба (није покренуо иницијативу), па ове запослене и отпусти, осигурани случај се није ни десио.

(Не)поштовање законом прописаног рока за обезбеђивање  
права запосленима за чијим је радом престала потреба

Према одредби члана 44. став 2. Закона о основама радних односа, послодавац има обавезу да благовремено, а најмање три месеца пре престанка радног односа, извести о томе организацију за запошљавање. Дакле, сама иницијатива није довољна, већ је потребно да је она и благовремена, да је учињена на одређено време пре него што се приступи отпуштању. Тек ако у том року, од најмање три месец од обавештења, није могло да се запосленом обезбеди ни једно од права утврђених законом, послодавац може да раскине уговор о раду са запосленим.

Сходно члану 30. Закона о радним односима и члану 39. Правилника о условима и начину остваривања права незапослених лица ("Сл. гласник РС", бр. 35/97, 52/97, 22/98 и 8/2000). Завод за тржиште рада у року од 15 дана од дана достављања обавештења послодавца (програма остваривања права запослених за чијим је радом престала потреба), доставља послодавцу мишљење и предлог мора за обезбеђивање једног од права утврђених законом. Сходно члану 40. наведеног Правилника, ако би Завод за тржиште рада послодавцу дао мишљење да нема могућности за обезбеђење права, послодавац би могао и да утврди да нема те могућности, односно стекао би право да одмах и раскине уговор о раду са запосленима.

---

право ... Зато, према правном схватању Суда, не може престати служба цивилном лицу у војсци без његове сагласности које је провело годину дана на располагању ако јединица, односно установа није у року од осам дана надлежној организацији за запошљавање пријавила његово стављање на располагање. За такво лице се рок од године дана који има у виду члан 143. тачка 9. Закона рачуна од дана када буде пријављен организацији за запошљавање ... При томе није правно основано схватање туженог органа да је тужилац могао да тражи од надлежног старешине да обавести организацију за запошљавање о његовом стављању на располагање. будући да је то обавеза јединице, односно установе изричито прописана одредбом члана 126. став 4. Закона."



Овакво тумачење не може се се прихватити, јер рок из члана 44. став 2. Закона о основама радних односа је заштитни рок, који се не може мењати вољом послодавца или договором послодавца и Завода за тржиште рада. Не може се прихватити превремено отпуштање запосленог за чијим је радом престала потреба, позивом на обавештење Завода за тржиште рада да нема могућности за обезбеђивање неког од права ових запосленима. Ово са разлога што обавештење о намераваном отпуштању ових запослених послодавац доставља, поред Заводу за тржиште рада, и синдикату и самим запосленима.<sup>51</sup>

### Престанак радног односа уз (не) исплату отпремнине

Под отпремнином се подразумева накнада за губљење запослења из члана 34. Закона о радним односима у вези члана 46. Закона о основама радних односа. Само у случају оваквог престанка радног односа, уз испуњење и осталих досад наведених услова који су прописани законом, незапосленом лицу припада право на новчану накнаду из осигурања за случај незапослености, у смислу члана 35. Закона о радним односима. Самим тим, ова отпремнина представља допунску накнаду за незапосленост, коју обезбеђује послодавац.

По супротном мишљењу, "... с обзиром да је отпремнина једно од права запосленог за чијим је радом престала потреба, то нема сметњи да се запослени одрекне тог права и да послодавац запосленом откаже уговор о раду, а да се при том сматра да је отказ уговора о раду дат у складу са законом."<sup>52</sup> Према овом мишљењу, запосленом за чијим је радом престала потреба, може законито да престане радни однос ако је прихватио да му се

<sup>51</sup> "Обавештење свих субјеката, у изложеном смислу, има за циљ да они - са своје стране, а нарочито синдикална организација ступе у преговоре са послодавцем ради предузимања одговарајућих мера да би се спречио или свео на што мању меру престанак потребе за радом запослених и отклоне или ублаже последице које би биле проузроковале престанком радног односа запослених по том основу...Ово обавештење нема за циљ да се послодавац ослободи обавезе предузимања мере и активности да запосленима обезбеди неко од утврђених права. Напротив, таква обавеза остаје и после обавештења. Смисао тог обавештења јесте у томе да се, у преостало време (најмање три месеца после достављања обавештења), у мере и активности за обезбеђивање запосленом неког од утврђеног права, поред послодавца укључе и субјекти којима се то обавештење доставља." (Др Првослав Лукић, Систем радних односа, стр. 197-198).

<sup>52</sup> Љиљана Милосављевић, оп. цит. стр. 158.



исплати само један део отпремнине<sup>53</sup>, као што му се отпремнина може исплатити у натури, ако он то прихвати.<sup>54</sup>

Увођење отпуштања вишка запослених уз исплату отпремнине, представља увођење накнада за смањење запослених (накнада за одлазак, или губљење запослења) и циљ ове накнаде је да омогући егзистенцију у једном периоду незапослености. Стицање права на отпремнину на терет послодавца јесте тако, у начелу, инструмент ефикасне заштите од престанка радног односа, тј. против олаког и самовољног отпуштања запослених по основу вишка од стране послодаваца. С друге стране, "исплата" отпремнине у роби основано поставља питање, како ће запослени преживети губитак запослења.

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Уместо закључка, навешће се три опаске проф. Брајића:

1. Под знаком питања је да се код нас примене типична правила тржишне привреде питањима технолошког вишка;<sup>55</sup>
2. Не само објективне околности да су сметња, већ нема превише ни ентузијазма у погледу могућности укључивања стандарда из Конвенције МОП-а број 158;<sup>56</sup>
3. "Правичност и социјални разлози налажу да радник буде заштићен од злоупотреба и самовоље. То нарочито важи у струкама где има доста незапослених у време када је незапосленост врло висока. У таквим условима послодавац може да се руководи и недозвољеним мотивима,

<sup>53</sup> Љиљана Милосављевић, Вишкови запослених и својинска трансформација-излагања, питања и одговори на Саветовању у Београду 4. и 5. новембра 1999. године, "Експерт", Београд, 1999. стр. 54.

<sup>54</sup> Љиљана Милосављевић, оп. цит. стр. 56.

<sup>55</sup> "Наиме, у законодавству у упоредном праву типични узроци одређују не само битну садржину прописа о технолошким вишковима, већ и укупну садржину. Код нас то опет није тако због, како је већ поменуто, специфичних утицаја и питање је колико типична правила тржишне привреде у питањима технолошког вишка могу бити примењена." (Др Влајко Брајић, Актуелна питања радног права у условима тржишног привређивања, "Радно и социјално право", бр. 1-2/98, стр. 10.

<sup>56</sup> Др Влајко Брајић, Значење међународних и европских стандарда у решавању радних спорова, "Радно и социјално право", бр. 3-6/98, стр. 9-10.



јер на тржишту има довољно кандидата за радно место, и њихови интереси не могу бити оштећени недозвољеним, односно незаконитим, поступањем.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Др Влајко Брајић, Садашње, раније и будуће законодавство у области рада, "Правни живот", бр. 11/96 стр. 609.



*Mr Секула НОВАКОВИЋ*

## ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК

Дисциплински поступак чине правила о спровођењу овог поступка. У дисциплинском поступку који је покренут против запосленог сва правила која исти чине морају бити у потпуности поштована, односно примењена. Супротно поступање представљало би повреду процесног права, што би имало за последицу да изречена дисциплинска мера не буде законита.

Дисциплински поступак састоји се из више фаза. Он започиње са покретањем дисциплинског поступка против запосленог који је учинио повреду радне обавезе, наставља се одржавањем расправе у којој се разјашњавају околности одлучујуће за доношење одлуке и завршава се изрицањем дисциплинске мере (или доношењем друге одговарајуће одлуке). Наведене фазе чине првостепени дисциплински поступак. Када је против изречене мере престанка радног односа уложен приговор, спроводи се фаза његовог разматрања и одлучивања о приговору, што представља другостепени дисциплински поступак.

### ПРВОСТЕПЕНИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК

#### Покретање дисциплинског поступка

Покретање дисциплинског поступка врши се захтевом. Дисциплински поступак се не може покренути без захтева, нити се без њега



може утврдити одговорност за повреду радне обавезе. Према одредби чл. 92. Закона о радним односима, дисциплински поступак се покреће на захтев директора или запосленог са посебним овлашћењима и одговорностима.

С обзиром на то да је директор и дисциплински орган, произлази да он самом себи подноси захтев за покретање дисциплинског поступка, уколико исти не поднесе запослени са посебним овлашћењима и одговорностима. Овакво решење је заиста нелогично, али је утврђено законом и недвосмислено је, па се мора поштовати. Запослени са посебним овлашћењима и одговорностима је лице које се налази на одређеном руководећем радном месту код послодавца. Законом није утврђено ко су запослени са посебним овлашћењима и одговорностима, као ни то којим се актом послодавца они одређују. У таквој ситуацији поменуто одређивање треба да буде предмет статута, односно општег акта о систематизацији радних места послодавца.

Захтев за покретање дисциплинског поступка треба разликовати од дисциплинске пријаве. Ово разликовање произлази из тога што захтев за покретање дисциплинског поступка, како је већ речено, могу поднети само директор и запослени са посебним овлашћењима и одговорностима, док дисциплинску пријаву може лицима овлашћеним за покретање дисциплинског поступка упутити сваки запослени код послодавца.

Захтев за покретање дисциплинског поступка против запосленог подноси се органу надлежном за изрицање мере (директору или запосленом са посебним овлашћењима и одговорностима), пошто тај орган утврђује постојање повреде радне обавезе и одговорности за ту повреду. Захтев се подноси у писменом облику, што значи да је поменута форма обавезна и да се усмени захтев не узима у разматрање. То подразумева да захтев буде и потписан од стране његовог подносиоца.

У вези са захтевом за покретање дисциплинског поступка поставља се питање ко подноси овај захтев када је повреду радне обавезе учинио директор послодавца. Важећи прописи не пружају одговор на ово питање. Ту свакако не долази у обзир примена решења из норме чл. 92. Закона о радним односима, јер је апсурдно очекивати да директор против самог себе подноси захтев за покретање дисциплинског поступка. Исто тако, с обзиром на то да је запослени са посебним овлашћењима и одговорностима у подређеном положају према директору, то ни он не би могао да буде субјект покретања дисциплинског поступка против директора. Стога тај субјект треба да буде управни одбор, који је надлежан и да одлучује о дисциплинској одговорности директора, независно од тога што закон не говори о управном одбору као органу који има такво овлашћење.



Захтев за покретање дисциплинског поступка треба да садржи одређене основне елементе неопходне за рад дисциплинског органа. Према одредби чл. 92. ст. 1. Закона о радним односима, ти елементи су: име и презиме запосленог који је учинио повреду радне обавезе, радно место на коме је такав запослени распоређен, опис и време извршења повреде радне обавезе и докази који указују на извршење повреде радне обавезе. Наведена законом одређена садржина захтева у погледу његових елемената подразумева њихово потпуније уобличавање да би се по поднетом захтеву могло поступити (навођење генералија сведока, ближу идентификацију других доказних средстава и др.). Такође се подразумева да захтев буде и заведен (под одређеним бројем и датумом) пре његовог подношења надлежном органу.

Достављање захтева за покретање дисциплинског поступка надлежном дисциплинском органу производи значајна правна дејства. Наиме, дан достављања захтева дисциплинском органу сматра се даном покретања дисциплинског поступка. А дан покретања дисциплинског поступка је, с друге стране, дан од кога почиње да тече и рок застарелости вођења дисциплинског поступка. Поред тога, дан достављања захтева дисциплинском органу је не само дан покретања дисциплинског поступка, већ истовремено и дан са који почиње вођење овог поступка.

Вођење дисциплинског поступка уређено је одредбом чл. 43-97. Закона о радним односима. За вођење овог поступка надлежан је дисциплински орган.

### Учесници у дисциплинском поступку

У дисциплинском поступку учествује више субјеката. Они врше одређене радње у дисциплинском поступку или су носиоци одређених функција у вези са његовим спровођењем. Циљ њиховог учешћа у дисциплинском поступку је спровођење овог поступка, односно решавање одређеног дисциплинског предмета.

Учесници у дисциплинском поступку могу се поделити на обавезне и необавезне. Обавезни учесници су они без чијег учешћа се не може водити дисциплински поступак. Такви учесници су дисциплински органи и запослени против кога се води дисциплински поступак. Необавезни учесници у дисциплинском поступку су синдикат, бранилац запосленог, сведоци и вештаци. Учесће ових субјеката у дисциплинском поступку



зависи или од самог таквог учесника (синдикат), или од процене запосленог против кога се води овај поступак (бранилац запосленог) или од карактера саме повреде радне обавезе која налаже учешће и других субјеката (сведоци, вештаци).

Запослени као учесник у дисциплинском поступку је лице у радном односу код послодавца против којег је покренут и води се овај поступак. Дисциплинска одговорност запосленог, у случају извршења повреде радне обавезе, постоји све док је он у радном односу код послодавца. Уколико запосленом, који је учинио повреду радне обавезе и против кога је покренут дисциплински поступак, у међувремену престане радни однос код послодавца, против њега ће бити обустављено даље вођење овог поступка.

Лице са својством запосленог против кога се води дисциплински поступак не може се сматрати одговорним све док се овај поступак не спроведе, утврди његова одговорност и у вези с тим донесе коначна одлука дисциплинског органа послодавца. Такав положај омогућава запосленом пуну равноправност према дисциплинском органу који против њега води дисциплински поступак.

Као учесник у дисциплинском поступку запослени се не може посматрати само као лице према коме треба изрећи одређену дисциплинску меру, већ му је, кроз низ законских решења, обезбеђен положај једнаке стране у односу на орган који води поменути поступак. У вези с тим, запосленом је омогућена одговарајућа заштита његових права, а обезбеђено му је и право да присуствује свим процесним радњама у дисциплинском поступку.

Иако није обавезан учесник у дисциплинском поступку, синдикат у њему има значајну улогу. Та улога може бити веома активна и синдикат може стално учествовати у овом поступку, што зависи од процене и става синдиката у сваком конкретном случају. Према одредбама чл. 56. став 7. Закона о основама радних односа и чл. 93. став 3. Закона о радним односима, у поступку за утврђивање одговорности запосленог дисциплински органи су дужни да омогуће учешће представника синдиката. Учешће представника синдиката у дисциплинском поступку нема карактер формалне одбране запосленог против кога је покренут дисциплински поступак, већ је у функцији доследне примене и поштовања законских норми и одредаба колективних уговора (чији је потписник и синдикат) које се односе на одговорност запослених, а посебно на рад дисциплинских органа.

Своје учешће у дисциплинском поступку синдикат не остварује по позиву или уз пристанак запосленог против кога је покренут дисциплински



поступак, јер је то његово право које изричито произлази из закона а омогућава му да прати цео ток овог поступка. Мишљење о карактеру повреде радне обавезе од стране запосленог и евентуалне примедбе синдиката на рад дисциплинског органа могу имати одређеног утицаја на ток дисциплинског поступка, јер су, посредно, усмерене на пружање одговарајуће помоћи запосленом против кога се води дисциплински поступак. Синдикат самостално одлучује да ли ће учествовати у покренутом дисциплинском поступку, јер је омогућавање овог учешћа његовом представнику дужност дисциплинског органа, али то учешће није и обавеза синдиката.

У дисциплинском поступку синдикат може и заступати запосленог, али само на његов захтев или уз његов пристанак. Ово заступање јавља се као формална одбрана запосленог која произлази из захтева запосленог или процене синдиката да је истом неопходно заступање у дисциплинском поступку а запослени на то пристане.

Запослени против кога је покренут дисциплински поступак ће, најчешће, сам штитити своја права у овом поступку. Та заштита почиње да се остварује од подношења захтева за покретање дисциплинског поступка па све до доношења одлуке о евентуалној одговорности запосленог. Међутим, запослени има и право да у дисциплинском поступку узме браниоца (члан 95. став 1. Закона о радним односима), како би његова одбрана била што потпунија, стручнија и квалитетнија. У таквом случају бранилац врши одбрану запосленог у дисциплинском поступку у име запосленог. Бранилац запосленог може да врши све радње у дисциплинском поступку које може да предузима и сам запослени (да разгледа списе предмета, да износи чињенице на расправи и др.).

Бранилац запосленог учествује, по правилу, у првостепеном дисциплинском поступку и то у свим фазама овог поступка, почев од његовог покретања, спровођења, евентуалног увиђаја, па до одржавања расправе пред дисциплинским органом, када је његова улога посебно значајна. У принципу, бранилац запосленог би се могао појавити и у другостепеном дисциплинском поступку, првенствено на седници управног одбора, када се одлучује о приговору запосленог. Тада бранилац треба да образложи уложени приговор запосленог на одлуку првостепеног дисциплинског органа и да изнесе чињенице које указују на оправданост његовог усвајања.

У својству браниоца запосленог може се појавити свако лице које има пословну способност. Према томе, то може бити лице које је у радном односу код послодавца, као и друго лице изван послодавца. Исто тако, то



може бити како лице са одговарајућом правном спремом (адвокат и др.), тако и лице које такву спрему нема. У сваком случају, запослени је потпуно слободан да изабере лице које ће бити његов бранилац у дисциплинском поступку, али је сигурно да ће одбрана бити успешнија, квалитетнија и потпунија уколико је врши стручно лице. Своју функцију одбране бранилац запосленог врши на основу пуномоћја које му даје запослени против кога се води дисциплински поступак. Пуномоћје се даје писмено или усмено - на записник, пред дисциплинским органом који води поступак против запосленог.

Учешће сведока у дисциплинском поступку биће потребно веома често, како би се утврдиле одлучне чињенице у вези са повредом радне обавезе од стране запосленог. Сведоке може предложити подносилац захтева за покретање дисциплинског поступка (што је правило) или сам запослени. Сведоци су лица којима су познате чињенице од значаја за постојање повреде радне обавезе и одговорности запосленог који је ту повреду учинио.

Дисциплински орган може да спроведе и увиђај, ради утврђивање околности и чињеница у вези са извршеном повредом радне обавезе. Увиђај спроводи дисциплински орган непосредно или уз учешће одређеног стручног лица - вештака. Вршење увиђаја од стране стручног лица није обавезно, али је дозвољено уколико увиђај не врши непосредно сам дисциплински орган који води дисциплински поступак. Могућност ангажовања стручно глица за учешће у спровођењу увиђаја у дисциплинском поступку произлази из одредбе чл. 93. став 4. Закона о радним односима.

### Одржавање расправе

Расправа је најважнија фаза дисциплинског поступка, јер се на њој разјашњавају околности одлучујуће за утврђивање одговорности запосленог који је учинио повреду радне обавезе и доношење одговарајуће одлуке. Расправа се води пред органом надлежним за вођење дисциплинског поступка.

Према одредби чл. 94. став 2. Закона о радним односима, орган надлежан за вођење дисциплинског поступка дужан је да позив за расправу достави подносиоцу захтева за покретање дисциплинског поступка, запосленом против кога је покренут поступак, сведоцима (ако их има) и



синдикату. Осим ових субјеката, чије позивање закон изричито налаже, на расправу треба позвати и браниоца запосленог (уколико га је он узео), као и стручно лице ангажовано за спровођење увиђаја ради утврђивања околности и чињеница у вези са повредом радне обавезе (ако то утврђивање не врши непосредно сам дисциплински орган). Поред њих, на расправу се могу позвати и друга лица, ако се оцени да је то потребно и корисно. Позивање треба извршити на начин предвиђен колективним уговором, односно општим актом послодавца, а ако овим актима то није учињено, долази до сходне примене одредаба Закона о општем управном поступку.

Расправу заказује, отвара и руководи њоме дисциплински орган (директор или запослени са посебним овлашћењима и одговорностима на којег су пренета дисциплинска овлашћења). Расправа је усмена (што значи да се чињенице на основу којих се одлучује о одговорности запосленог утврђују на основу усменог расправљања и извођења доказа) и јавна (отворена за запослене, друга заинтересована лица и средства информисања). Усменост и јавност расправе као два општа процесна начела која карактеришу дисциплински поступак изричито су предвиђена одредбом чл. 95. став 2. Закона о радним односима. Тиме није искључена примена и других значајних процесних начела (расправно начело, начело материјалне истине, начело слободне оцене доказа, начело процесне економије и сл.), јер она произлази из обавезе спровођења одређених процесних радњи или се подразумева код спровођења поступка у коме се одлучује о праву, обавези или одговорности одређеног лица.

На расправи запослени против кога се води дисциплински поступак износи своју одбрану, изјашњавајући се о наводима из захтева за покретање дисциплинског поступка. Саслушање запосленог је законска обавеза дисциплинског органа. Наиме, према чл. 95. став 3. Закона о радним односима, запослени мора бити саслушан пред дисциплински органом, осим ако се без оправданог разлога не одазове на уредно достављен позив, и не може му се ускратити одбрана. Када запослени изнесе своју одбрану, односно да свој исказ, могу му се постављати питања о околностима у вези са повредом радне обавезе поводом које се води дисциплински поступак.

После саслушања запосленог приступа се извођењу доказа, тј. разјашњавању околности и доказивању чињеница које су од значаја за утврђивање дисциплинске одговорности и изрицање дисциплинске мере. При извођењу доказа могу се користити различита доказна средства (исправе, саслушање сведока, увиђај, вештачење). Вршење избора доказних средстава и редослед извођења доказа у надлежности је дисциплинског органа. Овај орган одлучује и о томе које ће чињенице узети као доказане,



што он чини на основу савесне и свестране оцене сваког изведеног доказа посебно и свих доказа заједно. На основу оцене свих изведених доказа, као и на основу резултата целокупног поступка који је спроведен, утврђује се чињенично стање, које служи као подлога за доношење одговарајуће одлуке од стране дисциплинског органа.

О саслушању запосленог и о спровођењу других доказа у дисциплинском поступку, као и о расправи пред дисциплинским органом, води се записник. Вођење овог записника је законска обавеза (предвиђена одредбом чл. 95. став 5. Закона о радним односима).

### Одлучивање о захтеву

По спроведеној расправи и утврђивању чињеничног стања дисциплински орган изриче запосленом дисциплинску меру уколико утврди да је учинио повреду радне обавезе и да је крив за њено извршење. Таквом запосленом може се изрећи новчана казна или мера престанка радног односа. При изрицању дисциплинске мере узима се у обзир нарочито: тежина повреде радне обавезе и њене последице, степен одговорности запосленог, његов ранији рад и понашање на раду и друге околности које би могле да утичу на врсту и висину мере. Ове околности омогућавају индивидуализацију дисциплинске мере у њеној примени према учиниоцу повреде радне обавезе.

Уколико дисциплински орган нађе да запослени против кога је покренут и вођен дисциплински поступак није учинио повреду радне обавезе која му је стављена на терет, односно да није одговоран за њено извршење, донеће решење о његовом ослобађању од одговорности. Ово решење постаје коначно чим буде донето, односно достављено.

Ако је дошло до застарелости покретања или вођења дисциплинског поступка, дисциплински орган ће донети решење о обустави овог поступка. До обуставе поступка ће доћи и када се повуче захтев (од стране његовог подносиоца) за покретање дисциплинског поступка.

Решење дисциплинског органа, без обзира на то да ли је њиме запослени оглашен кривим, ослобођен од одговорности или је против њега обустављен поступак, мора да садржи образложење и поуку о правном леку, што је изричито утврђено чл. 97. Закона о радним односима. Образложење као обавезан елемент сваког решења дисциплинског органа донетог по спроведеном дисциплинском поступку треба да садржи: сажету



одбрану запосленог, оцену свих изведених доказа, разлоге постојања или непостојања одговорности запосленог, околности које су узете у обзир приликом доношења решења и друге податке који су били од утицаја на његово доношење. Поука о правном леку, пак, указује на правно средство које запосленом стоји на располагању (ако није задовољан донетим решењем), коме се оно подноси и у ком року. С тим у вези, ако је запосленом изречена новчана казна, решење садржи поуку о праву на покретање поступка (спора) пред надлежним судом у року од 15 дана од дана достављања решења. С друге стране, уколико је запосленом изречена мера престанка радног односа, онда решење садржи поуку о праву на подношење приговора надлежном органу послодавца у року од 15 дана од дана када је решење достављено.

Решење донето по спроведеној расправи дисциплински орган је дужан да достави запосленом и подносиоцу захтева за покретање дисциплинског поступка. Достављање се врши у року од 8 дана од дана доношења решења. Прекорачење овог рока није санкционисано. Начин достављања донетог решења уређује се колективним уговором, а ако њиме то није учињено, онда општим актом послодавца о дисциплинској одговорности запослених.

## ДРУГОСТЕПЕНИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК

### Подношење приговора

Приговор је правно средство заштите права запосленог код послодавца. Ова заштита постоји само као изузетак и сведена је на један појединачни акт: одлуку, односно решење којим је у дисциплинском поступку запосленом изречена мера престанка радног односа. Могућност остваривања заштите код послодавца у наведеном случају предвиђају и Закон о основама радних односа и Закон о радним односима. Први закон прописује да је код послодавца који има управни одбор за одлучивање по приговору запосленог на одлуку о престанку радног односа као другостепени орган надлежан управни одбор (чл. 56. став 2.), док је код послодавца који нема управни одбор за одлучивање по захтеву запосленог за преиспитивање одлуке о престанку радног односа надлежан директор (чл. 56. ст. 3.). Дакле, Закон о основама радних односа познаје два правна



средства за заштиту права запослених пред органима послодавца: приговор (који се подноси управном одбору) и захтев за преиспитивање одлуке (који се подноси директору ради преиспитивања његове одлуке - ако код послодавца није образован управни одбор). С друге стране, Закон о радним односима говори само о приговору који се може поднети против решења о изреченој дисциплинској мери управном одбору послодавца, односно директору када поменути орган није образован (чл. 90. став 2. и 3.).

Према томе, само изречена дисциплинска мера престанка радног односа ужива правну заштиту пред надлежним органима послодавца, односно само уколико је изречена ова мера запослени има право да против ње поднесе приговор. Приговор на одлуку о изреченој дисциплинској мери престанка радног односа је једини случај двостепеног одлучивања код послодавца у заштити права запослених. То, даље, значи да уколико је запосленој изречена новчана казна, против ње се не може уложити приговор код послодавца. Таква одлука је коначна и запослени који није задовољан њоме може да се за заштиту својих права обрати надлежним органима изван послодавца.

Овлашћење за подношење приговора има само запослени коме је изречена дисциплинска мера престанка радног односа. Право на подношење овог правног средства нема и подносилац захтева за покретање дисциплинског поступка против запосленог. Приговор се може поднети због: погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, погрешне примене материјалног права, повреде дисциплинског поступка и одлуке о изреченој дисциплинској мери. Запослени може поднети приговор лично или преко пуномоћника. Приговор се подноси непосредном предајом надлежном органу или препорученим писмом, телеграфски, телефаксом или на други начин.

Приговор се подноси у прописаном року. Тај рок износи 15 дана од дана достављања одлуке, односно решења и изреченој дисциплинској мери престанка радног односа (чл. 56. став 4. Закона о основама радних односа и чл. 90. став 2. Закона о радним односима). Према томе, наведени рок од 15 дана је законски рок и као такав не може се колективним уговором, односно општим актом ни продужавати ни скраћивати. Сматра се да је приговор поденсен у року ако је, пре него што је исти истекао, стигао органу надлежном за одлучивање о њему. У вези с тим, ако је подношење приговора извршено непосредном предајом, релевантан је датум предаје. Уколико је приговор упућен препорученом пошљом, телеграфски или телефаксом, датум предаје пошти, односно датум пријема телефакса сматра се као дан предаје приговора органу коме је упућен. Дан у који је примљена одлука о изреченој дисциплинској мери престанка радног односа



не рачуна се у рок. У случају да последњи дан рока пада у недељу, на дан државног празника или у неки други дан, рок за подношење приговора се помера и истиче првог наредног радног дана.

Рок за подношење приговора на решење о изреченој мери престанка радног односа је преклузиван. С обзиром на такав карактер овог рока, његовим истеком губи се право на подношење овог правног лека. Пропуштањем овог рока, поред губитка права на подношење приговора, губи се и право на остваривање заштите пред надлежним судом, јер предмет ове заштите код изречене дисциплинске мере престанка радног односа може бити само одлука надлежног органа донета у другостепеном поступку код послодавца. Због свега тога, пропуштањем рока за подношење приговора првостепена одлука о изреченој мери престанка радног односа постаје и коначна и правоснажна.

Приговор који је поднео запослени има суспензивно дејство. То значи да уложени приговор спречава да првостепена одлука о изреченој дисциплинској мери престанка радног односа постане коначна (све док се о поднетом приговору не одлучи). Самим тим, уложени приговор задржава извршење изречене мере све до доношења другостепене одлуке.

Запослени се може одрећи права на подношење приговора против одлуке о изреченој мери престанка радног односа. Исто тако, он може и повући приговор који је поднео. То је право запосленог којим он самостално располаже. У оба случаја запослени губи право на судску заштиту, као и када пропусти рок за подношење приговора.

### Одлучивање о приговору

О приговору запосленог одлучује орган коме је, у складу са законом, приговор упућен, а то је овлашћени другостепени орган. Правило је да тај орган буде орган који није донео првостепену одлуку о изрицању мере престанка радног односа запосленом, а који је, у хијерархијском смислу, виши од првостепеног. Тај орган је управни одбор, који је орган управљања код послодавца. Кад год овај орган постоји код послодавца, он ће увек бити надлежан да, у другом степену, одлучује о поднетом приговору. Међутим, у одређеним ситуацијама, о приговору ће одлучивати исти орган који је донео и првостепену одлуку, а то је директор. Овај орган одлучује о приговору када код послодавца није образован управни одбор. У таквом случају



директор преиспитује одлуку о мери престанка радног односа коју је сам изрекао.

Правно дејство приговора према органу коме је поднет огледа се у стварању обавезе да овај орган о њему, уколико је благовремен и допуштен, донесе одговарајућу одлуку, тј. да га усвоји или одбије. Закон не одређује рок у коме је надлежни орган дужан да одлучи о приговору поднетом против првостепене одлуке. Међутим, запослени који је подносилац приговора не може због тога имати штетних последица, јер се изречена дисциплинска мера престанка радног односа на коју је уложен приговор не може извршити док не постане коначна (а њена коначност настаје тек када буде потврђена у другом степену). С друге стране, евентуалним одуговлачењем одлучивања о приговору надлежни орган послодавца ризикује наступање застарелости вођења дисциплинског поступка, због чега је у његовом интересу да одлука у другом степену буде што пре донета.

Пре него што приступи одлучивању о приговору, надлежни орган треба да утврди да ли је он поднет од стране овлашћеног лица, као и да ли је благовремен и допуштен. Приговор је изјављен од стране овлашћеног лица ако је поднет од запосленог код послодавца коме је изречена дисциплинска мера престанка радног односа или од његовог пуномоћника. Благовремен је онај приговор који је поднет у року од 15 дана од дана достављања првостепене одлуке о изрицању мере престанка радног односа. Подношење приговора допуштено је само против првостепене одлуке о изрицању поменуте дисциплинске мере. Ако утврди да је уложени приговор поднет од стране неовлашћеног лица, или да је неблаговремен, или да је недопуштен, орган одлучивања ће приговор одбацити. Уколико наведене сметње не постоје, надлежни орган ће приговор узети у разматрање и о њему одлучивати.

Одлучивање о приговору запосленог затхева од надлежног другостепеног органа сагледавање свих релевантних околности које су у вези са првостепеном одлуком о изреченој дисциплинској мери престанка радног односа запосленом и наводима изнетим у приговору на ту одлуку. То ће омогућити поменутом органу да о приговору донесе правилну и на закону засновану другостепену одлуку.

Ако је за решавање приговора надлежан управни одбор послодавца, он може о томе одлучивати када је присутно више од половине његових чланова. Као и све друге одлуке овог органа, и одлука о поднетом приговору доноси се већином гласова присутних чланова управног одбора, ако статутом или другим општим актом послодавца није друкчије одређено. Због колегијалног састава управног одбора и природе њеног одлучивања



која из тога произлази, може се десити да се, услед поделе гласова, не добије потребна већина ни за усвајање ни за одбијање приговора. У таквом случају одлука на коју је уложен приговор остаје на снази, али и даље има карактер првостепене одлуке, због чега није ни коначна ни извршна. Стога је у интересу и послодавца и његовог управног одбора да не дође до овакве ситуације. За разлику од управног одбора као органа одлучивања о приговору, директор је инокосни орган, па као такав, када код послодавца није образован управни одбор, одлуку о поднетом приговору доноси сам, преиспитујући своје првостепено решење о изрицању дисциплинске мере престанка радног односа запосленом.

Као орган надлежан за одлучивање о уложеном приговору, а када је исти поднет од стране овлашћеног лица и када је благовремен и допуштен, управни одбор, односно директор може приговор усвојити или одбити.

Другостепени дисциплински орган ће приговор усвојити када утврди да је право запосленог повређено првостепеним решењем којим му је изречена мера престанка радног односа. Овај орган тада може да првостепено решење поништи, укине или измени. До поништења првостепеног решења доћи ће када другостепени орган утврди да нису постојали услови предвиђени законом, колективним уговором или општим актом за пуноважност поменутог решења. Због тога што нису постојале битне претпоставке за његово доношење, поништено првостепено решење не производи никакво правно дејство. Ако се првостепено решење укида, оно се тиме ставља ван снаге и предмет враћа на поновно одлучивање, ради отклањања утврђених недостатака (погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, повреде прописаног дисциплинског поступка и сл.). До укидања првостепеног решења може доћи само онда када о приговору одлучује управни одбор као другостепени дисциплински орган. Када, пак, о приговору одлучује исти дисциплински орган и у првом и у другом степену, тј. када је орган одлучивања о приговору директор, он разматрајући приговор преиспитује своју првостепену одлуку о изреченој мери престанка радног односа, па у вези с тим исту може преиначити, изменити или поништити, али не и укинути. Другостепени дисциплински орган ће првостепено решење изменити, односно преиначити ако друкчијом одлуком коју ће донети може отклонити недостатке утврђене у њему (до тога ће доћи када се у другостепеном поступку утврди да је у првостепеном решењу чињенично стање правилно и потпуно утврђено, али да је погрешно примењено материјално право, или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања, или да је дошо до погрешне оцене изведених доказа и сл.).



До одбијања приговора доћи ће када другостепени дисциплински орган утврди да је он неоснован. А то ће се догодити када другостепени орган утврди да је поступак који је претходио доношењу првостепеног решења о изрицању мере престанка радног односа правилно спроведен и да је поменуто решење засновано на закону. Одбијајући приговор другостепени орган истовремено потврђује првостепено решење. Када другостепени орган одбије приговор запосленог, решење о изреченој дисциплинској мери престанка радног односа постаје коначно. Тада коначност изречене дисциплинске мере престанка радног односа настаје у другом степену и само се у погледу ње може остварити судска заштита. Међутим, треба имати у виду да коначност изречене мере престанка радног односа може настати и у првом степену, што ће се десити уколико у предвиђеном року на њу не буде уложен приговор. У том случају судска заштита није дозвољена.

Значајно је истаћи још и то да се у поступку одлучивања о приговору поднетом против решења о изрицању дисциплинске мере престанка радног односа примењује принцип забране *reformatio in peis*, на основу кога се у другостепеном поступку не може донети неповољнија одлука према ономе који је уложио приговор - ако је једини подносилац овог правног средства. А у дисциплинском поступку, када је изречена мера престанка радног односа, активну легитимацију за подношење приговора има само запослени коме је та мера изречена.









## НАРУЏБЕНИЦА

Овом наруџбеницом се неопозиво претплаћујемо на \_\_\_\_\_ примерака часописа **"РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО"** за 2001. годину, по цени од 1.500,00 динара за правна лица (1.000,00 динара за физичка лица) на име аконтације годишње претплате, с тим да се претплата продужује и за наредне године, уколико се изричито писмено не откаже пре истека текуће године.

Износ од \_\_\_\_\_ динара уплатићемо у законском року, по пријему рачуна, на жиро рачун број: 40803-678-6-115532, **ЈУГОСЛОВЕНСКО**

**УДРУЖЕЊЕ ЗА РАДНО ПРАВО И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ**

Београд, Милоша Поцерца 10, соба 6, телефон 011/646-276, факс 011/682-654

Часопис слати на адресу:

---

---

са назнаком за \_\_\_\_\_ службу

Молимо да ову наруџбеницу, оверену и потписану од стране овлашћеног лица, пошаљете на адресу:

**ЈУГОСЛОВЕНСКО УДРУЖЕЊЕ ЗА РАДНО ПРАВО**

**И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ**

Београд, Милоша Поцерца 10, соба 6

У \_\_\_\_\_ 2001.

МП

Потпис наручиоца

---











M



Ч 1166/2001



700062636,1/3

COBISS