

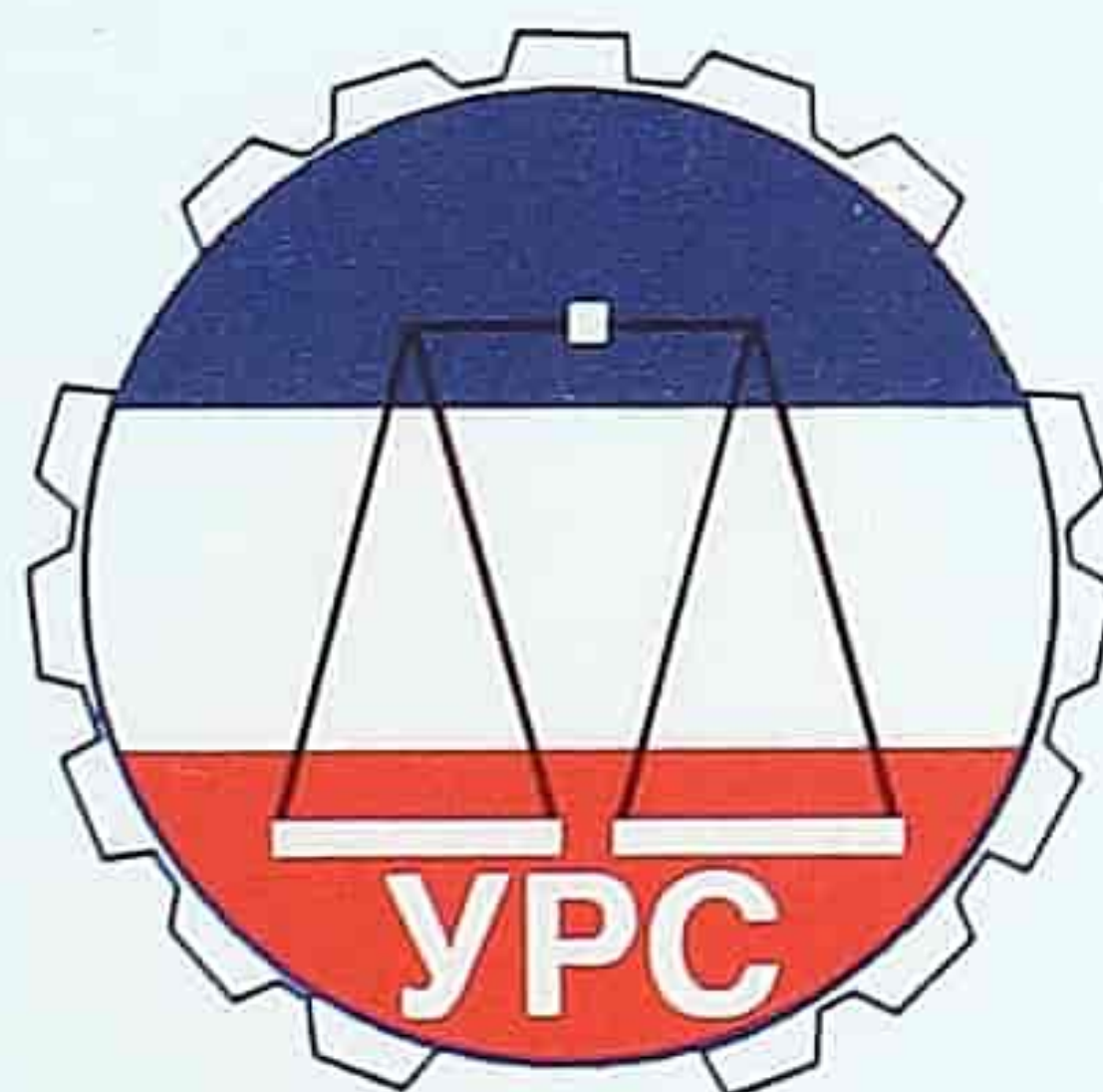
UDC 349.2+364

YU ISSN 1450-5800

УДРУЖЕЊЕ ЗА РАДНО ПРАВО И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ СРБИЈЕ

# РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ  
РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА



Број 2/2007  
БЕОГРАД  
Година XI

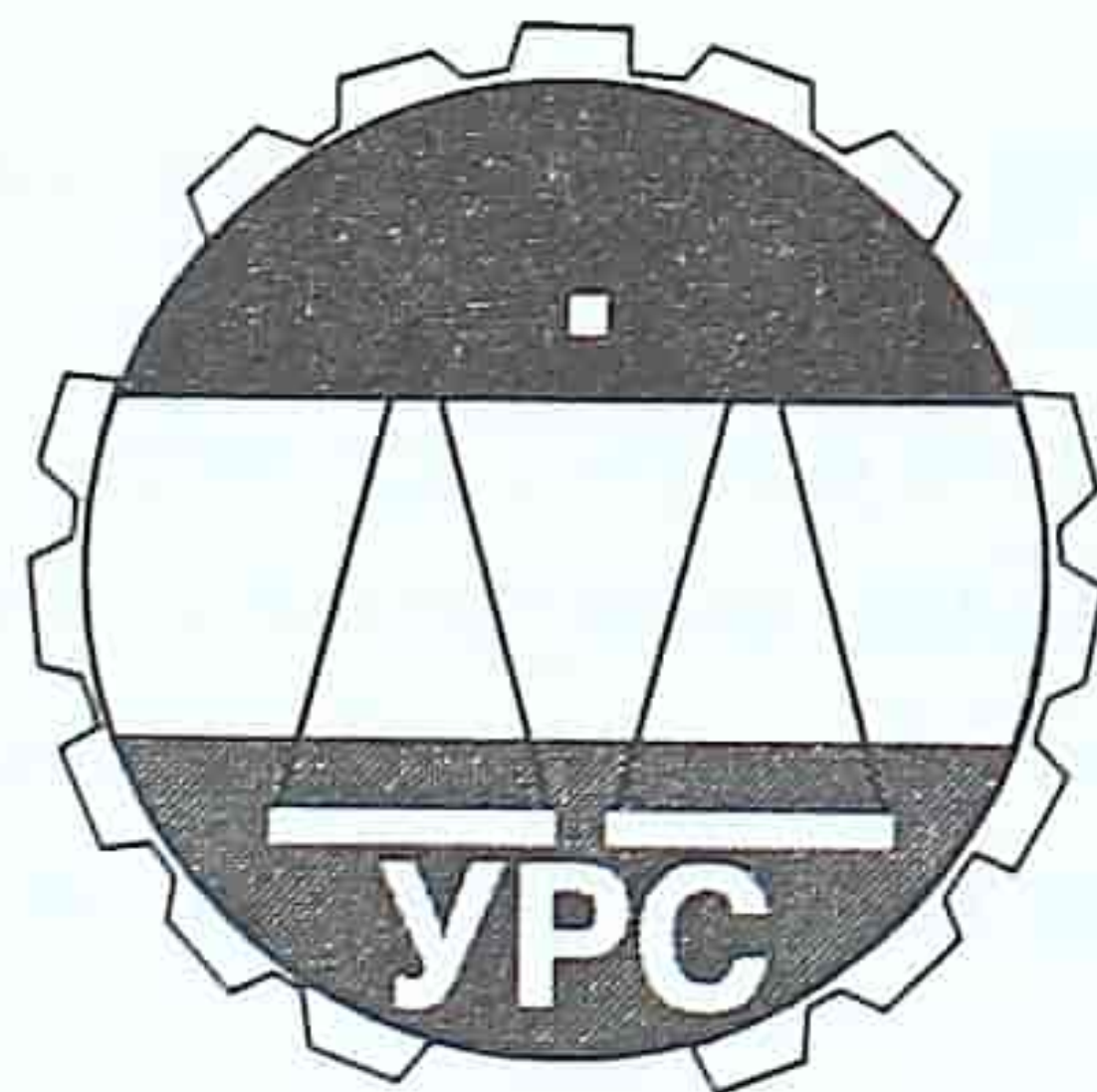


7 1166

УНИВЕРЗИТЕТСКА БИБЛИОТЕКА  
"ДОСТЕЈАР ЖАРКОВИЋ" - БЕОГРАД  
И. Бр. 54761

# РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ  
РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА



Број 2/2007  
БЕОГРАД  
Година XI



Главни и одговорни уредник  
проф. др Предраг Јовановић

Заменик главног и одговорног уредника  
проф. др Боривоје Шундерић

Редакција

др Бранко Лубарда, др Боривоје Шундерић, др Предраг Јовановић,  
др Александар Петровић, др Радоје Брковић, др Живко Кулић,  
др Дарко Маринковић, др Сенад Јашаревић, др Мијал Стојановић,  
др Горан Обрадовић и Бојан Урдаревић

Издавачки савет

др Бранко Лубарда, др Славољуб Вукићевић, др Мијал Стојановић,  
Снежана Лакићевић, Мирослав Васин, Радован Ристановић,  
др Живка Ђурић, Дејан Костић, Лола Кићановић, Влада Јанковић,  
др Велизар Голубовић, Боривоје Живковић, Борисав Чолић,

Издавач

УДРУЖЕЊЕ ЗА РАДНО ПРАВО  
И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ СРБИЈЕ  
Београд

Слог и прелом  
КриМел, Будисава

Штампа  
КриМел, Будисава

Претплата за 2007. годину износи: правна лица – 4.700,00 динара,  
физичка лица – 3.100,00

Претплата се врши на рачун Удружења за радно право  
и социјално осигурање Србије,

број: 345-10050-13 Панонска банка АД Нови Сад,  
уз назнаку „претплата за часопис Радно и социјално право”

Тираж: 200 примерака

Излази два пута годишње

## САДРЖАЈ

### I ЧЛАНЦИ

*Др Боривоје Шундерић*

**ПРИМЕНА ЗАКОНА** ..... 7

*Др Велизар Голубовић*

**АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ У ФУНКЦИОНИСАЊУ СИСТЕМА  
ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА У СРБИЈИ** ..... 37

*Предраг Трифуновић*

**КРИВИЧНО ДЕЛО КАО ОТКАЗНИ РАЗЛОГ** ..... 49

### II ПИТАЊА И ОДГОВОРИ

*Борисав Чолић*

**ПИТАЊА И ОДГОВОРИ СА САВЕТОВАЊА КОЈЕ ЈЕ  
ОРГАНИЗОВАНО ОД СТРАНЕ УДРУЖЕЊА ЗА РАДНО  
ПРАВО И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ СРБИЈЕ,  
НА ЗЛАТИБОРУ ОД 03. ДО 06.ОКТОБРА 2007.ГОДИНЕ** ..... 59

*Параскева Михајловић*

**ПИТАЊА И ОДГОВОРИ СА САВЕТОВАЊА ОДРЖАНОГ  
НА ЗЛАТИБОРУ ОД 03. ДО 06. ОКТОБРА 2007. ГОДИНЕ,  
У ОРГАНИЗАЦИЈИ УДРУЖЕЊА ЗА РАДНО ПРАВО И  
СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ** ..... 67

### III ПОРУКЕ

*Др Предраг Јовановић*

**ПОРУКЕ СА САВЕТОВАЊА «ЗЛАТИБОР 2007.»** ..... 75

**ОБАВЕШТЕЊЕ** ..... 79



# І ЧЛАНЦИ





## ПРИМЕНА ЗАКОНА

### РАДНИ ОДНОС

#### ОДСЕК I

Одређивање појмова у праву захтева да се, пре свега, одреди њихово значење. Ово је од посебног значаја за све оне који се професионално баве правом (примењују, тумаче, стварају) као и за оне субјекте који долазе на различите начине и у различитим приликама у додир са правом: било да га уживају, било да га захтевају, било да им га други субјекти одузимају или ограничавају. Без одређивања смисла правних појмова, право, као скуп правних норми, се не може правилно и праведно применити нити, пак, служити својој сврси. Његова сврха се састоји у обезбеђењу и заштити одређених друштвених вредности као што су: слобода, својина, живот, рад, здравље, мир (социјални), сигурност, правда, једнакост и др. вредности.

Појам „радни однос“ је свакако један од основних и један од најопштијих појмова у радном праву односно радном законодавству. Овај појам употребљен је у уставним одредбама, законским одредбама, подзаконским и у одредбама аутономних аката. Он се одомаћио и у свакодневном животу, мада се често за његово означавање употребљавају и други термини.

Појам „радни однос“ као и други појмови у праву има своје значење или смисао. Свакако да овај појам после појма „рад“ има у радном законодавству најопштије „значење“. То значи да је појам „рад“ шири од појма „радни однос“.

Употребом појма „рад“ употребљен је самим тим и појам „радни однос“. На пример, ако неко некога пита: „Где радиш“?, „Код кога радиш“?, „Где си запослен“?, „како је на послу“?, „јеси ли закаснио на посао“ итд.

Оваква питања могу се поставити сваком ко нешто ради и он на то може одговорити независно од тога какав је карактер његовог рада којим се он бави. Но, трба рећи да се термин „рад“ употребљава и у стручној литератури за означавање појма „радни однос“. Могу се, дакле, назрети разлози зашто је неопходно одредити значење појма „радни однос“. На овом месту и овом приликом од интереса је да се одреди друштвено-економско и правно значење појма „радни однос“.



Значење овог појма може се извести из речи из којих се он састоји, тј. из његове синтагме. Реч (придев) радни својим значењем даје одговор на два питања: прво шта је то поводом чега се радни однос успоставља и друго, у којој области друштвеног живота се он успоставља. Овај придев указује, дакле, на садржину односа и на његово место у друштвеној структури. Његову садржину чини процес рада који се састоји од повезаног деловања његових субјеката (њихових радњи) чији је циљ производња одређених производа и пружања одређених услуга. Дакле, радни однос се успоставља поводом вршења одређене врсте рада и он, у ствари, представља облик рада. То ће рећи да он изражава положај учесника у овом процесу. Радни однос претпоставља, дакле, одређене субјекте (два субјекта) и садржину (вршење рада). Може се рећи да је то однос између одређених субјеката чију садржину чини процес рада. Управо полазећи од његове садржине за радни однос се често каже да је он облик вршења рада који има одређене карактеристике. Ова констатација је више него тачна. Међутим, она захтева одређена допунска прецизирања. Речено је већ да је појам „рад“ шири од појма „радни однос“. То значи да појам „радни однос“ не покрива све облике рада. Зашто? Зато што је он облик зависног рада. Који је то зависан рад? То је онај рад који једино лице (физичко) врши код другог лица за његов рачун, под његовом влашћу и у његово име. Да би овај рад имао својства радног односа он мора бити плаћен од стране субјекта у чије име и за чији рачун се врши. Дакле, рад у радном односу је плаћен рад. Он је извор дохотка за онога који га врши. Међутим, треба рећи да је рад запосленог извор дохотка и за послодавца. Ако би једно лице вршило рад код другог лица гратис (бесплатно) онда такав рад не би имао облик радног односа. Једна од битних карактеристика рада јесте организација. То значи да је рад организовани процес вршења одређене делатности и да се за своје вршење претпоставља организоване облике рада. Постојање организованих облика рада у друштву је битна економска и не само економска претпоставка за настанак радног односа.

И не само за настанак, него и за његово постојање. У сваком друштву постоји више облика организованог рада као што су: предузећа, радње, канцеларије, задруге, установе и други облици вршења одређеног рада. Ови облици рада увек неком припадају. Имају, дакле, свога власника или закупца. Међутим, да би власник одређеног привредног субјекта или ванпривредног субјекта организовао вршење рада неопходно је да пронађе физичка лица која поседују одређена знања и која могу и која хоће да врше рад. У питању су лица која поседују радну снагу односно радну способност.

Према томе, капитал и радна снага као фактори процеса рада су претпоставке за настанак и постојање радног односа. Пошто капитал и радна снага увек припадају одређеним лицима то је и неопходно да се та лица сусретну и изјавама својих воља успоставе одређени однос поводом вршења рада. Вршење рада у радном односу претпоставља, дакле, два субјекта једног који организује вршење рада и другог који поседује одговарајућу радну способност за вршење конкретног рада. Организовање вршење одређеног рада може да чини власник

капитала или друго лице које по неком другом основу користи капитал. Лице које организује рад и које ангажује друга лица ради вршења рада у организационој јединици назива се послодавцем.<sup>1</sup> Лице које врши рад код послодавца назива се послопримцем, радником, запосленим, службеником.<sup>2</sup>

Према томе, радни однос као реална друштвено-економска категорија успоставља се и функционише између послодавца и лица које он запошљава у одређеном организационом облику рада. То је, дакле, двострани однос у коме се на једној страни налази лице које организује вршење рада запошљава одређена лица и управља радом и имовином (послодавац) а на другој страни лице које поседује радну способност и које врши рад. Ова два лица или субјекта успостављају радни однос поводом вршења рада ради стицања дохотка. Власник капитала односно привредног субјекта то чини ради стицања добити односно профита. Облик дохотка запосленог (радника) јесте зарада односно плата.

### *Одсек II*

#### *Законски концепт радног односа*

Претходним напоменама дата је скица радног односа као друштвене и економске појаве. Међутим, првенствено због економског и социјалног значаја који рад има за друштво, друштвене групе и појединце услови његовог вршења, као и положај субјекта, који га врше су предмет регулисања правних норми. Регулисањем се врши утицај на функционисање радног односа тако што се правним нормама утврђују правила понашања његових субјеката.

Он, дакле, није само фактички однос вршења рада него и правни однос, тј. однос у коме субјекти морају поштовати унапред утврђена права и дужности на раду, по основу рада и у вези са радом. Зашто држава регулише радни однос? Она то чини да би применом норми које она доноси или норми које доносе други субјекти, а она гарантује њихову примену, остварила или утицала на остваривање циљева економског и социјалног развоја.

У којој ће мери нормативни систем допринети остваривању утврђених циљева односно друштвених вредности то зависи од квалитета нормативног система, али и од претпоставки неопходних за његову примену. На овом месту под нормативним системом се подразумева укупност општих правних норми које садрже правни акт којим се регулишу понашања субјеката радног односа. Да би овај систем норми био реалан, а то значи да би одговарао стварном стању односа и могао да делује као снага која покреће те односе, једна од претпоставки је и да су његови творци добро познавали реално стање односа у друштву у моменту његовог стварања. Реалност једног нормативног система свакако да зависи, пре свега, од материјалних претпоставки за његову примену, од других делова нормативног система

<sup>1</sup> Према чл. 4 З.П. послодавац јесте домаће или страно правно или физичко лице које организује и врши рад у своје име и у своју корист.

<sup>2</sup> Закон о раду употребљавају термин запослени и под њим подразумева физичко лице које је у радном односу код послодавца.

као и од организовања и функционисања правне државе а пре свега независног судства. Међутим, у нормативни систем се увек пројектују и одређена очекивања у погледу афирмације неких нових института који би направили одређени помак у развоју радних односа. Тако да у оној мери у којој не буду створене стручне, материјалне и правне претпоставке за њихову примену они ће у закону или другом акту постојати само номинално а не и стварно. Између нормативно пројектованих нових института и реалног стања односа неће бити подударности.

На основу нормативног стања односа приступа се одређивању правног значења појма радног односа. Одмах треба рећи да ни законодавци у законима о радним односима не дају дефиницију радног односа. Разуме се да то и није посао законодаваца, па самим тим ни закон не треба да се бави регулисањем дефиниције радног односа. Међутим, правна струка је позвана да на основу укупне анализе система норми које су задржане у законима одреди правни појам радног односа. Држећи се наведене основе радни однос са правног аспекта могао би да се одреди као: институционализована веза између послодавца и запосленог (радника) која се успоставља на основу слободне изражене сагласности њихових воља и остварује у организованим облицима рада у којима запослени врши рад под управом послодавца и на основу тога стиче одређену зараду и друга права на раду и по основу рада. Шта то значи да је радни однос институционализована веза? То значи да је сагласност воља и садржина сагласности (оно чему је постигнута сагласност) материјализована у одређеном индивидуалном правном акту. Тај акт може бити уговор о раду или акт надлежног органа. Уговор о раду, према закону представља акт институционализације воља субјеката радног односа који се заснива са послодавцем, тј. правним или физичким лицем. Акт надлежног органа представља акт институционализације воља субјеката радног односа који се заснива у државном органу и организацији, органу и организацији јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Према Закона о радним односима у државним органима Р. Србије појам „акт државног органа“ подразумева три врсте аката и то: 1. акт о избору односно постављењу на функцију; 2. одлука функционера који руководи државним органом о избору између пријављених кандидата и 3. споразум о преузимању запосленог из другог државног органа – Закони који регулишу општи режим радног односа утврђује да се радни однос заснива уговором о раду. Међутим, кад је у питању радни однос у државном органу и организацији, органу и организацији јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе републички закон утврђују да се радни однос заснива на основу акта државног органа. Према томе, уговор о раду са становишта законских норми представља акт заснивања радног односа, док акт државног органа представља акт на основу кога се заснива радни однос. Према већ поменутом Закону о радним односима у државним органима Р. Србије радни однос се заснива даном ступања на рад лица које је изабрано односно постављено или преузето.

Радни однос је однос између послодавца и запосленог. Закон о основама радних односа под термин „послодавац“ подводи предузећа, друга правна или

физичка лица (чл. 1). Ови субјекти се, дакле, појављују у функцији послодавца. Из овог члана би се могло закључити да је послодавац оно лице (предузеће, друго правно лице и физичко лице) које заснива радни однос са запосленим лицем. Тај однос између њих се успоставља по основу рада. Извор радног односа је, дакле, потреба вршења рада. Међутим, овај Закон у чл. 2 под појам послодавца подводи и државу, односно јединице локалне самоуправе. Закон о радним односима Р. Србије под послодавцем подразумева домаће и страно правно физичко лице које има запослене (чл. 6). Закон о раду у чл. 5 ст. 2. прописује да својство послодавца може имати домаће, односно страно правно или физичко лице, које запошљава, односно радно ангажује једно или више лица.

Досадашње напомене, које су дате у вези указивања на правни појам радног односа и у вези са субјектима радног односа указују, бар се нама тако чини, на неке полазне основе за одређивање појма послодавца као субјекта радног односа. Те полазне основе, чини се, биле би следеће: прво, да је послодавац лице које испуњава услове да буде субјект права а које може бити правно или физичко, домаће или страно лице, друго, да се то лице организује само за вршење неког рада у одређеном организационом облику (предузеће, установа, државни орган, радња итд.) у коме управља пословањем и радом: односно да организује вршење рада у неком организацијом облику (рађање, оенција, ресурс, итд.). треће, да то лице ангажује друга лица ради вршења рада (има запослена лица); четврто, да ангажовање других лица врши индивидуалним правним актима којима заснива радни однос са њима односно по основу којих заснива радни однос са њима (уговор о раду, акт надлежног органа) и пето, да за обавезе преузете актом о заснивању (уговором или другим актом) гарантује својом имовином. Овде су наведени формално-правни и материјално-правни елементи послодавца као субјекта радног односа. Први и четврти су формално-правни елементи, а други и трећи су материјално-правни. Неспорно је да су примарна његова три обележја а то су: 1. обављање одређене делатности; 2. запослено особље (персонал) и 3. управљање пословањем и радом. Поставља се питање да ли је својство субјекта својине на средствима рада битно обележје правног појма послодавца. Одговор је негативан. Ово из разлога што се у функцији послодавца може појавити и лице које организује вршење рада на средствима које нису у његовом власништву већ их оно, на пример, употребљава по основу уговора о закупу и не сам уговором о закупу. Поред тога, треба истаћи да су у великим предузећима (компанијама) функција власништва над предузећем и функција управљања предузећем и у предузећу раздвојене. Предузеће има својство правног лица што значи да у правном саобраћају може да преузима права и обавезе. За преузете обавезе предузеће одговара својом имовином. Функцију послодавца у овим предузећима врши директор или менаџер или неко колективно тело или орган. Међутим, то не значи да у истом лицу не може бити сједињења и функција власника и функција послодавца.

Да ли је послодавац предузетник? Ово питање се поставља из разлога што је једно од обележја послодавца организовање вршења одређене делатности. Са економског аспекта посматрано лице које организује вршење одређене делат-



ности је предузетник. То је физичко лице које обавља делатност ради стицања добити. Треба рећи да је појам „предузетник“ шири појам од појма „послодавац“. Предузетник је лице које слободно и самостално организује обављање одређене делатности тако што ангажује капитал, управља пословима и развојем и сноси ризик пословања. Он у обављању делатности може ангажовати рад других лица али то није његово битно обележје. Предузетник је, дакле, и оно лице које самостално обавља делатност без ангажовања других лица или уз ангажовање других лица које могу бити у радном односу али и не морају бити ангажоване у форми радног односа. Ако предузетник запошљава раднике онда он има и статус послодавца. Треба напоменути да послодавци који имају својство правног лица не могу бити предузетници. То произилази из Закона о предузећима.

По мишљењу економиста предузетник може бити не сам приватни субјект него и предузеће, установа, синдикат, црква и др. Физичко лице се, дакле, појављује у три функције: власника – предузетника – послодавца. Предузетничка функција се врши и у предузећу те она треба да доприноси ефикасности вршења привредне делатности. То се постиже креативним активностима којима се исказује способност појединаца да на основу одређене количине фактора рада обезбеде добит предузећу.

Што се тиче другог субјекта радног односа то је запослено лице. То је увек физичко лице. Не може свако физичко лице да стекне статус субјекта радног односа. То могу бити само она лица која испуне одређене услове. Реч је о условима који се односе на одређену животну доб и на општу здравствену способност. Животна доб је одређена година живота и стиче се навршењем најмање 15 год. живота и испуњавањем других услова за рад на одређеним пословима, утврђеним законом, односно правилником о организацију и систематизацији послова (правилник). То су минимални услови за стицање својства субјекта радног односа. Ови услови омогућују лицу да обавља послове за које се не захтева посебна радна способност. На основу испуњености ових услова може да се обавља врло сужени круг послова. То су, по правилу, јединствени и прости послови који не захтевају неко претходно стечено знање и умеће. Међутим, за обављање далеко највећег броја послова се захтева поседовање одређене радне способности која се стиче школовањем и другим начинима стицања одређених знања и умећа.

Оно што је карактеристично за услове, код стицања својства субјекта радног односа, јесте то да њихово стицање претпоставља, поред материјалних средстава, и улагање одређених физичких и психичких напора, тј. рада. Улаже се, дакле, рад да би се стекли услови за заснивање радног односа и тако уложени рад, у услове за заснивање радног односа, обезбеђује вршење професионалног рада у радном односу.

Радни однос је облик добровољног вршења рада. Радни однос се заснива из потребе његових субјеката да врше рад. Потреба за радом је у суштини економске природе. Вршење рада је услов опстанка и послодавца и запосленог, као привредних субјеката. Они могу да опстају једино ако зарађују доходак. Посматрано, дакле, са економског становишта вршење рада је потреба. Са становишта

права, рад мора бити добровољан чин онога који га прихвата. Право на слободу рада значи истовремено и слободу заснивања радног односа и слободу ступања на рад. Слободан рад, чији је облик и радни однос, искључује сваки облик принудног рада. Принудни рад је забрањен у свим међународним актима и у уставима савремених држава.

Забрањен је принудан рад према чл. 26 Устава Републике Србије. Сексуално или економско искоришћавање лица које је у неповољном положају сматра се принудним радом. Нико не може бити држан у ропству или у положају сличном ропству. Према ст. 2. овог члана сваки облик трговине људима је забрањен.

Уставне одредбе о забрани принудног рада подразумевају и забрану принудног нерада (стављање у стање радне пасивности. Дакле, може се говорити и о слободи нерада. Међутим, нерад је ограничен потребама животног, тј. физичког опстанка.

Добровољност значи не само слободу заснивања, него и слободу раскидања радног односа од стране запосленог. Међутим, кад је у питању слобода раскидања радног односа од стране послодавца она је ограничена одређеним правним институцијама из разлога заштите запосленог као слабије стране у радном односу. Но, разуме се, ни слобода раскидања радног односа од стране запосленог није апсолутна већи она подлеже одређеним ограниченима. Добровољност у заснивању и престанку радног односа постоји ако је заснована на слободној вољи субјеката. Воља је слободна онда ако није дата (изјава воље) у заблуди, под принудом, претњом или у невреме.

Добровољност у заснивају радног односа мора постојати и на страни послодавца а не само радника. Разуме се да је воља послодавца да заснива радни однос са запосленим диктирана економским разлозима. Тако да ће се он одлучити да прима раднике кад се укаже потреба за повећањем броја радника. Правило је да је у економији оправдано само продуктивно запошљавање. У крајњој линији иза ангажовања допунске радне снаге стоји мотив који се назива профит. Заснивање радног односа од стране послодавца, које је резултат економске принуде, не представља повреду његовог права на слободу запошљавања. Кад је у питању послодавац треба разликовати слободу доношења одлуке о попуни слободног радног места од слободе избора између пријављених кандидата. У многим земљама, па и у правном систему Србије, слобода избора може бити ограничена кад су у питању одређена лица.

Реч је о инвалидима. Наиме утврђује се обавеза да у укупном броју запослених мора да буде одређени проценат инвалида.

Радни однос представља и претпоставља облик организованог рада. Рад у радном односу је просторно, временски и генерички одређен рад. И не само одређен него и ограничен. Према томе, послодавац на одређеном месту организује обављање одређене врсте рада и у одређеном времену. Запослени, дакле, врши рад код послодавца. Он рад врши у одређеном облику организованог рада (предузећу, радњи, установи, задрузи и др.) Из ових разлога је неопходно да он ступи на рад што значи да фактички буде у могућност да врши рад. То је мо-

гуће учинити једино онда ако се он укључи у организовани облик рада назива се инкорпорацијом. Треба рећи да међу писцима не постоји сагласност о томе да ли ступање радника на рад, тј. у облик организованог рада представља битно обележје радног односа. На основу инкорпорације радника у организовани облик рада, од стране неких аутора, прави се разлика између рада који се врши у радном односу и рада чије је вршење предмет грађанско-правног односа.

Законима из области радних односа, општим и посебним уређује се да запослени остварује права обавезе и одговорности из радног односа даном почетка рада. Законодавац придаје, дакле, значај чину почетка рада, јер за њега суштински везује настанак радног односа. Да би кандидат, који је закључио уговор о раду, почео да ради неопходно је да ступи на рад у организациону јединицу и да започне вршење послова. Само на овај начин послодавац може да контролише рад и да управља радом и пословањем. Према томе, без овог елемента послодавац нема могућности да врши своја овлашћења у радном односу. Нема, дакле, елемента субординације.

Обављање кућних послова код физичких лица узимано је за пример којим се доказивало да овај елемент није опште обележје радног односа. Међутим, овај приговор не стоји. Ово због тога што и помоћно кућно особље извршава рад на одређеном простору а тај простор је радни простор или боље речено то је његово радно место. Према томе, да би кућно помоћно особље вршило послове оно мора да се укључи у тај простор, односно да ступи на рад. Контролу извршавања послова врши домаћин (газда), тј. оно лице које је потписало уговор о раду.

Радни однос је облик вршења зависног, подређеног рада. Ступањем на рад у одређени облик организованог рада радник се укључује у одређену радну средину. У тој средини се он сусреће са одређеном организацијом рада, средствима рада и условима рада, са формираним међуљудским односима (социјална радна средина) и професионалним односима као и са правним системом те организације. Дакле, он све то затиче и своју обавезу вршења послова извршава уз поштовање правила које су већ унапред утврђена. Но, поред тога, процес вршења рада захтева доношење и тзв. оперативних одлука од стране оних под чијем надзором се тај процес обавља. Овлашћени руководиоца може да даје одређена упутства, директиве или да издаје одређене налоге. Сви ови акти не морају се односити само на техничко-технолошки, радно-заштитни и организациони аспект вршења рада, него и на економски и међуљудски аспект процеса рада. Према томе, запослени је у радној средини, и не само радној средини, обавезан да поштује објективни правни поредак те средине (правила радног реда, правила радне дисциплине, правила у вези са руковањем средствима рада, правила о употреби средстава заштите на раду и друга правила) и да извршава тзв. текуће акте које доносе овлашћена лица, а чијим поштовањем се обезбеђује несметано одвијање процеса рада или боље речено несметано функционисање предузећа или другог организационог облика рада. Подређеност радника дужностима које су правилно утврђене у процесу вршења рада назива се у теорији субординацијом. Шта значи субординација као обележје радног односа, тј. правног односа? Она значи



да је запослени дужан да се покорава налозима (наредбама) и инструкцијама (упутствима) послодавца или од послодавца овлашћеног лица а које произлазе из уговора о раду и које су ограничене на сферу активности. Субординација, што посебно треба истаћи, не подразумева подређеност у стручно-техничком смислу, него подређеност у друштвено-правном смислу. Она произлази и заснива се на праву својине на средствима рада и пошто је елеменат овлашћења које произилазе из својине она, у ствари, значи вршење власти од стране послодавца у ограниченом организационом облику рада. Власт послодавца подразумева нормативну власт, наредбодавну власт и дисциплинску власт. У позитивном законодавству елеменат субординације је најдоследније спроведен и оличен је у многобројним овлашћењима директора.

Радни однос је облик вршења плаћеног рада. Плаћеност рада је битно и опште обележје рада који се врши у радном односу. Треба рећи да се елеменат плаћености појављује, као елеменат, и у другим правним односима. Међутим, треба рећи да се накнада, за рад која чини битан елеменат у другим правним односима (нпр. уговора о оправци одређене ствари или изради одређеног предмета) разликује по правном режиму и начину утврђивања. Елеменат плаћености се изражава у праву запосленог на одговарајућу зараду. Запосленом се право на зараду јамчи уставом и регулише законом и колективним уговором. Тако да послодавац и радник индивидуалним уговором о раду не могу утврдити зараду у мањем износу од износа који је предвиђен законом и колективним уговором, нити могу утврђивати неповољније услове за њено стицање. Држава законом регулише зараду, пре свега, из разлога заштите запосленог. Заштиту запосленог треба схватити у смислу да му се обезбеди да, по основу рада, зараду, најмање у висини, минимума социјалне сигурности себи и породици. У основи државног регулисања зарада лежи превасходно социјални критеријум, али и у томе да се успоставе основе за колективно уговарање о зарадама. Колективно преговарање о зарадама би, пре свега, требало да се заснива на економским критеријумима и да буде у функцији афирмације способности а самим тим и подизања продуктивности рада. Међутим, и лица која врше самостални рад чине то да би остварила зараду. Каква је разлика између њихове зараде и зараде запосленог? На пример, власник занатске радње за израду и оправку одређених предмета уговори са одређеним лицем да му изради одређени предмет. Битни елементи овог уговора су, с једне стране, обавеза самосталног занатлије да у одређеном року изради одређени предмет и право да у моменту предаје ствари добије одређену цену а, с друге стране, обавеза наручиоца је да исплати цену у моменту предаје ствари и право да му се ствар преда. Овде је од интереса цена израде ствари, тј. зарада самосталног занатлије. Цена може бити одређена административно, тј. одлуком државног органа или органа локалне јединице. Ако је то тако, онда странке немају о чему да преговарају. Ако је одређена максимална цена наручилац после може у преговорима настојати да ту цену снизи. Међутим, ако цена није административно одређена онда се она формира слободно на тржишту. У преговорима вршилац самосталног рада ће искључиво водити рачунао економским критерију-

мима при одређивању висине накнаде. Или на пример цене рада за обављање сезонских послова у пољопривреди између власника пољопривредног земљишта и лица које ангажује за вршење послова. Ту стране слободно уговарају цену на тржишту. Углавном реч је о тзв. класичном тржишту на коме долази до непосредног контакта између понудиоца посла и лица која нуде своју радну снагу. Овде се формира локално тржиште рада и односи понуде и потражње гарантују зараде. Треба напоменути да на формирање зарада могу да утичу и месни и професионални обичаји. Дакле, систем формирања зарада за рад који чини (основ успостављања других правних односа) се разликује битно од система формирања зарада запослених у радном односу.

### *Одсек III*

Законски основи за разврставање радних односа.

Но кад се говори о примени закона који регулишу радни однос или закона који садрже норме којима се регулише и радни однос неопходно је, бар се нама тако чини, да се укаже и на то да позитивно законодавство даје основ да се изврши груписање радних односа. Треба имати у виду да радни однос у друштвеној структури представљају једну од врста друштвених односа која се по својим битним обележјима разликује од других врста друштвених односа, па чак и од оних односа који се, такође, успостављају поводом вршења одређеног рада. Сигурно је да у оквиру ове врсте друштвених односа постоје одређене групе односа које, поред заједничких особина, имају и неке посебности а које чини се, пре свега, произилазе из природе делатности ради чијег вршења се и успостављају.

Позитивно законодавство даје основа да се изврши груписање радних односа с обзиром на природу и друштвени значај делатности коју обављају послодавци. Имајући у виду да се послодавци могу поделити на три групе, полазећи од делатности које обављају, то се и радни односи, који се заснивају управо ради обављања тих делатности, могу поделити на три групе. Ова подела израз је специфичности самих делатности ради чијег вршења се они успостављају. То је претпостављамо имало за последицу да и држава, стварајући правни режим радних односа, у оквиру њега изрази одређене специфичности за поједине групе радних односа.

Нормама садржаним у одредбама чл. 1 и чл. 2 Закона о раду извршена је подела радних односа на две подгрупе. Према чл. 1 закона утврђена је подгрупа радних односа која се успоставља код одређених послодавца. Под послодавцем законодавац у овом члану подразумева предузеће, друго правно или физичко лице. Радни односи који се заснивају код ових послодаваца могу се сврстати у прву подгрупу радних односа. Овај радни однос јесте, дакле, однос по основу рада између запосленог и послодавца који се заснива уговором о раду. Према чл. 1. ст. 1. Закона о раду права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се овим законом и посебним законом. Уређивање се врши у складу са ратифи-

кованим међународним конвенцијама. Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду. Међутим, права, обавезе и одговорности могу бити уређена и правилником о раду, односно уговором о раду – али само када је то Законом о раду одређено (чл. 1. ст. 2. Закона о раду).

Републички законодавац кад је у питању ова подгрупа радних односа није тако доследан нити јасан као што је био савезни законодавац. Наиме, он у чл. 1 ст. 1. за радни однос каже да се заснива уговором о раду у складу са законом и колективним уговором. Дакле, он у овом члану не помиње субјекте радног односа, а самим тим и не именује појавне облике послодавца. Заправо, он то чини у чл. 4 у коме утврђује принцип према коме директор решењем одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених. Поред утврђивања овог принципа законодавац ово овлашћење даје директору предузећа, установе односно друге организације. У овом члану републичког закона су на посредан начин одређени субјекти ове врсте радног односа „Дакле, наводе се појавни облици послодавца а то су предузеће, установе односно друге организације.

Углавном се овде ради о послодавцима који обављају привредне делатности (производњу и промет робе и вршење услуге на тржишту) или делатности које су тесно везане за привреду. Овде нису само у питању предузећа и организације које обављају привредну делатност него и удружења, банке, организације за осигурање, задруге, установе и други облици послодавца. При чему се подразумева да послодавац може бити домаће стране правно или физичко лице.

Другу подгрупу радних односа прецизно је одређена законима. Код ове подгрупе радних у функцији послодавца се појављује држава, односно јединица локалне самоуправе. Радни однос и код ових послодавца јесте однос са запосленим по основу рада али је то однос који се заснива на основу акта надлежног органа. Закон о раду Републике Србије у чл. 2 ст. 2 конкретизује појавне облике послодавца. Према наведеном републичком закону ова подгрупа радних односа се заснива у државном органу и организацији и у органу и организацији јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе. И овај закон утврђује да се од група радних односа заснива на основу акта надлежног органа и додаје да се то врши у складу са законом.

Аутономна покрајина има своје органе, организације и службе преко којих остварује своје функције. Надлежности ових елемената покрајинске организације могу се остваривати само радом одређених категорија лица независно од тога да ли су та лица постављена, именована или изабрана на рад односно, функције у органима и организацијама.

Трећу подгрупу радних односа чине односи који се успостављају код послодавца који обављају јавне службе. Термин јавне службе је употребљен у чл. (97. ст. 1. тачка 10.) Устава Р. Србије. Исто тако Закон о раду у чл. 2. ст. 2. регулише да се одредбе Закона о раду примењују и на све запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама. Ове одредбе ће се примењивати ако законом није другачије одређено.

Поред термина „јавне службе“ у употреби су и термини „друштвене службе“ и „социјалне службе“. У Политичкој енциклопедији термину „јавна служба“ се даје уже и шире значење. Према ужем значењу овај термин обухвата овлашћења и статус установа и предузећа које врше послове од јавног општег интереса (пошта, железница и сл.) Под ширем значење овог термина подводи се још и управа и друштвене установе и тако се под тим утицајем назив јавна служба мења у назив „друштвене службе“. Термин „друштвене службе“, према истој енциклопедији означава делатности непосредног задовољавања друштвених потреба у одређеним областима као што су: просвета, наука, култура, социјално старање и сличне делатности. Главна карактеристика ових служби јесте у томе што се од њиховог корисника не захтева еквивалентна престација. Значи да оне не функционишу на лукративном принципу. Термин „социјалне службе“ обухватају делатности чији је предмет: брига о деци, старима, болеснима, сиромашнима, хендикепиранима итд.

Но да видимо шта термин „Јавна служба“ значи у позитивном законодавству. Према чл. 1 Закона о јавним службама под јавном службом се подразумевају установе, предузећа и други облици организовања који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Реч је, опште о корисним делатностима које су од значаја за одређену групу људи (нпр. социјална заштита, дечија заштита). Државна је заинтересована за вршење ових делатности било тако што неке од њих она врши преко својих органа (министарства) било тако што врши контролу над субјектима који врше ове делатности или на други начин обезбеђује свој утицај на вршење ових делатности. Јавна служба је организована делатност, што значи да као и друге делатности, претпоставља одређену организацију. Ове организације могу функционисати као установе или као неки други облик организовања (најчешће су то јавна предузећа). Закон о јавним службама: Објављен у: Службени гласник, бр. 42/1991. год. Делатности које имају карактер јавне службе обављају установе и предузећа. Дакле то су појавни облици послодавца који организује вршење ових делатности. Термин установа (потиче од латинске речи институтио) је вишезначни појам. Најкраће речено то је организовани облик вршења јавних служби, односно одређених делатности у одређеним областима друштвеног живота. Она је, у ствари, организација. Дакле, она је само назив за организације које врше јавне службе. То значи да она својом делатношћу непосредно задовољава потребе грађана у областима као што су: образовање, наука, култура, заштита здравља и у другим областима као што су: позоришта, библиотеке, музеји и друге службе. Познато је да поред установе које обављају јавне службе постоје и друге установе. Под јавном установом подразумева се сваки облик организовања основан за стално обављање делатности од интереса за остваривање надлежности државе а за потребе државних органа и организација. Ту спадају научни институти, истраживачки и други центри, агенције, јавна гласила или друге установе.

Установе за вршење јавних служби се организују ради обављања делатности и других послова којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање законом утврђеног интереса у одређеним областима.

Установе се организују за вршење делатности у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња. Предузећа се оснивају за обављање делатности у области: јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и других области одређеним законом.

Установе, предузећа и друге облике организовања ових делатности могу оснивати: Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица.

Дакле, правна и физичка лица су послодавци који организују обављање делатности које имају карактер јавних служби и ради њиховог вршења успостављају радне односе са одређеним бројем лица. Закон о јавним службама није регулисао радне односе код послодавац који обављају ове делатности, али је зато упутио на закон који ће се применити у одређивању радноправног положаја запослених у овим делатностима.

## АКТИ КОЈИМА СЕ РЕГУЛИШЕ РАДНИ ОДНОС

### *Одсек I*

#### *Уводне напомене*

Када се говори о регулисању радних односа онда се ту пре свега мисли на правне акте којима се то чини. Да би се утврдило који су то правни акти неопходно је поћи од устава као основног и највишег правног акта у једној држави. Правни систем државе у целости произлази из устава. То значи да устав успоставља систем правних аката и одређује њихову правну снагу.

Закон и колективни уговор су акти који доноси државни орган, односно закључују професионална удружења радника и послодавца, односно њихова професионална удружења. У питању су, дакле, акти који се доносе у оквиру државе и зато се за њих каже да су то акти националног порекла.

Међутим, треба рећи да радни односи нису само предмет аката који се доносе унутар једне државе, тј. на територији на којој се простире њен суверенитет, него се они регулишу и актима који се доносе у оквиру међународних организација или између две или више држава чланица међународне заједнице. У питању су вишестрани и двострани међународни уговори.

*Одсек II*  
*Међународни акти*

Кад су у питању међународни акти којима се регулише радни однос онда ту треба рећи да се ради о актима који имају карактер вишестраних међународних уговора које је Србија закључила са другим државама. Реч је дакле, о вишестраним и двостраним међународним уговорима. Кад су у питању вишестрани међународни уговори онда треба рећи да је реч о актима који се усвајају у оквиру међународних организација. Овде се пре свега мисли на акте које усвајају државе чланице у органима Организације уједињених нација и органима Међународне организације рада. Кад су у питању акти који су усвојени у оквир Организације уједињених нација примера ради ваља навести следеће: Свеопшту декларацију о правима човека усвојена и прокламована резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација, 10. децембра 1948. год., Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Југославија га ратификовала а ступио је на снагу 3. јануара 1976. године. Објављен у: Службеном листу СФРЈ бр. 7/1948. год.), Конвенције о праву детета, (Службени лист СФРЈ (Међународни уговори) бр. 15/1990. год.), Конвенција забрани расне дискриминације, (Службени лист СФРЈ (Међународни уговори) бр. 6/1967. год.) и други акти. Нормативна делатност је свакако једна од најзначајнијих делатности које врши Међународна организација рада. Њена нормативна делатност састоји се у утврђивању норми међународног радног законодавства. Реч је о утврђивању основних норми као и основних принципа у области рада и социјалне политике.

Најважнији облици доношења норми су конвенције и препоруке. Овим прописима обезбеђује се једнообразност у регулисању услова рада у земљама чланицама и у том смислу они представљају минимум испод кога национална законодавства држава чланица не могу ићи. Ово, разуме се, важи само за оне државе чланице које су ратификовале конвенције. С друге стране, ови прописи представљају добру основу за обезбеђење већег нивоа права радницима у оквиру сваке државе. Дакле, вршењем нормативне делатности МОП испуњава задатак да у светским размерама утиче на обезбеђење основних права радника. Конвенцијом и препорукама је регулисана скоро цела област радних односа и социјалног обезбеђења. У питању је један велики број конвенција и препорука које заједно узев представљају материју једног правог међународног кодекса рада. Треба напоменути да Србија спада у онај круг земаља које су ратификовале највећи број конвенција. Оне су све постале саставни део унутрашњег правног поретка. Државни органи који доносе акте за регулисање радних односа као и органи који штите права запослених су дужни да воде рачуна о садржини конвенција и да обезбеђују њихову примену. Конвенције МОП имају карактер вишестраног међународног уговора.

Битно је указат да су у међународним уговорима утврђени минимални стандарди људских права који се не могу мењати националним законодавством. Наиме, националним прописима могуће је међународне стандарде повећати, тј.

могуће је предвидети већи обим права и повољније услове рада него што је то предвиђено у међународним уговорима али није могуће утврдити обим заштите који би био испод стандарда утврђених међународних уговорима. У случају да се, ипак, тако нешто догоди, надлежни орган би према одредбама устава био дужан да примени међународни уговор. И даље треба имати у виду да је ово могуће само ако је међународни уговор ратификован.

Такође треба рећи да је бивша СФРЈ закључила одређени број билатералних уговора са европским и ваневропским државама који за предмет регулисања имају запошљавање и социјално осигурање. Савезна Република Југославија је прихватила обавезу да поштује односно да примењује и ове уговоре на принципу реципроцитета. Ове обавезе се односе и на Р. Србију.

### *Одсек III*

#### *Закони*

#### *I Закони који регулишу радни однос*

Само употреба израза „закон“ упућује на одређени правни акт којим се утврђују одређена и општа правила понашања 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 општу правну норму.

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 се на општи начин регулишу 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. Закон који регулишу радни однос могу да се поделе на две групе и то: на законе чији је предмет регулисања искључиво радни однос и на закона 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 итд. на број субјеката који су обавезни да их примењују, тј. да се по њима понашају. У правном систему Србије карактер општег закона има Закон о рад који је донела Скупштина Републике Србије на првој седници првог заседања 8.03.2005. године. Овим законом је утврђен општи режим радног односа.

То значи да се он примењује на све запослене и на све послодавце на територији државе. 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.

Постоји не тако мали број закона у правном систему Србије 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, услова за вођење штрајка, полагање стручног испита и друге односе. Углавном се ради о законима који регулишу обављање привредних и ванпривредних делатности (нпр. делатности високог школства, школа, здравствене заштите, пензијског и инвалидског осигурања, вађења руде и минерала, грађевинарству, хемијској индустрији итд.) као и о законима који регулишу структуру, организацију и функционисање одређених установа, државних органа и јавних предузећа.

Ови закони садрже норме којима регулишу само неке институте радног односа уграђујући у њих одређене специфичности у односу на њихов општи режим. Потребне за специфичностима у режима ових института произлазе из саме природе делатности и услова у којима се оне врше.

На пример Закона о универзитету 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 трећу групу закона који су од значаја за радни однос, тј. за остваривање права, обавеза и одговорности запослених спадају 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 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 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 у 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 донете о општењу између радника и директора, о структури решења, о саставу записника, о достави писменог итд.). На крају постоје закони који не регулишу радне односе у делатностима за коју су донети, али упућују на закон који ће применити на радне односе који се успостављају ради вршења делатности која је предмет њиховог регулисања (нпр. Закон о јавним службама, Закон о јавним установама, Закон о народној банци, Закон о здравственој заштити). Усвајајући овакве законе сам законодавац, имајући у виду значај и природу делатности, процењује који би режим радних односа највише одговарао регулисању радних односа код послодаваца 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 доносио Закон о јавним службама проценио да природи радних односа код послодаваца, који врше јавне службе, највише одговара режим утврђен Законом о радним односима у државним органима и упутио је на његову примену. Међутим, ако законодавац процени да у постојећем правном систем таквог режима нема, онда ће он у самом закону у којем регулише обављање делатности регулисати и специфичности радних 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, 2. забрањујућих, 3. овлашћујућих и наређујућих.

Обавезујућу норму, на пример, садржи чл. 19 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, дато је у чл. 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.

Овлашћује норме нити забрањују нити обвезује 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 припадником“. 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 наређује категоричке норме. То су норме којима он прописује обавезно понашање субјекту радног односа. Те су норме категоричне а то значи да се понашање које се њима предвиђа мора

извршити безусловно. Има поприлично таквих норми у закону. На пример, л. 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 се субјектима препоручује одређено понашање које они могу предузети ако мисле да им је то корисно. На пример, у чл. 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.

#### *IV Примена закона*

Закон као и сваки други општи акт доноси 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 територију и временску димензију. Персоналне димензије 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.

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. Устав углавном одређују најранији рок ступања на снагу закона. То је онај рок пре чијег протекла донет закон не може ступити на снагу. Устав Р. Србије (чл. 196)) утврђују да закон и други 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 зато постоје нарочито 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 устав даје могућност да закон, под одређеном услову, ступи на снагу и раније, тј. пре истека рока од 8 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 утврђене дан ступања на снагу. Законодавац у вези с овом темом може да поступи на три начин. 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 могуће је да закон предвиди у својим одредбама, а то ће утврдити скупштина, да ступа на снагу пре рока одређеног у уставима ако зато у поступку његовог доношења буде утврђено да постоје нарочито оправдани 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.

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 и 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. год. у периоду од пет година и неколико месеци мењан је и допуњаван 11. пута.

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 претходника. (Закона о основним правима из радног односа).

Овде, дакле, важи принцип *lex posterior derogat priori*.

Треба напоменути и то 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 за заштиту права поступке који 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 повољније за запосленог. Исто тако чл. 147 Закона о радним односима Србије даје право ако запосленом, који није искористио годишњи одмор да ступањем на снагу овог закона, да до 30 јуна 1997. године искористи годишњи одмор по прописима који су важали 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. 29б (који се 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 (тепорални 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 законодавство било да то захтева доношење новог закона и престанка важења постојећих било до захтева измене и допуне постојећих, тј. њихова усклађивања са новим уставним одредбама или са новим уставом.

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. 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 Устав Србије утврђује: само се законом може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтева општи интерес утврђен у поступку доношења закона, имају повратно дејство.“

Устав Србије 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 на 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 лакша 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 одлуке 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 санкцији. 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 произилазе из њеног вршења или у вези са њеним вршењем. Непоштовање правила понашања има за последицу санкцију која је о природи економска санкција (накнаде штете, новчана казна) или губитак права на запошљење (престанак радног односа било као резултат било отказа било дисциплинске мере). Запослени добровољно извршава радну обавезу радном односу на шта се обавезао уговором о раду. Међутим, ако неће да извршава ту обавезу добровољно на шта га не може принудити послодавца, нити послодавац може захтевати од неког органа да га на то принуди. Но, послодавац може да захтев 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 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.

*VI. Примена закона 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 а затим на крају неопходно је садржином закона који регулише тај однос а затим на крају неопходно је да зна на којим принципима се

заснивају односи између закона у поступку њихове примене. Ова 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 односа које смо претходно навели.

## *2. Примена закона у области привреде*

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

Међутим, треба напоменути да правни режим ове групе радних односа не одређују само овај закон, већ да то чини 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, Објављена у: Службени лист СФРЈ бр. 14/77 и 18/80, спадају: индустрија и рударство, пољопривреда и рибарство, шумарство, водопривреда, грађевинарство, саобраћај и везе, трговина, угоститељство у туризам, занатство и личне услуге, стамбено-комуналне делатности и 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 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 подржати одредбе о радним односима у тим предузећима.

Постојање ових закона је нешто што је нужно. Општи закони о радним односима имају функцију да утврде општи режим 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 закона о радним односима, карактер основног закона и непосредног 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 саме 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.

Закон о раду (општи режим) примењују се где нема посебног закона и свуда тамо где посебни закон упућује на њихову примену.

На пример, већ цитирани савезни Закон о јавним установама у 24. ст. 1 утврђује да се права, обавезе и одговорности из радног односа запослени у јавним установама остварују сходно Закону о радним односима који се примењују на територији републике на којој се налази седиште јавне установе. Овај закон, дакле, одређује који ће се закон применити на радне односе у 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 на пример наведени закон из разлога што ова врста послодавца одступа од битне карактеристике послодавца на које се непосредно и примарно примењују закони о радним односима. То одступање изражава се у томе што по чл. 2 ст. 2 наведеног закона јавна установа не обавља делатност ради стицања добити. Овај пример само указује да се Закони о радним односима не примењују, као основни закон, искључиво на послодавце који обављају делатност рад стицања добити. Радни односи заснивани код ових послодаваца јесу главни и непосредни предмет регулације ових закона, али не и једини.

### *3. Примена на државне органе*

За регулисање радних односа код ових послодаваца предвиђено је доношење посебних закона о радним односима. Посебни режим регулисања ових радних односа има своје основе у уставима.

Према чл. 1. Закона о радним односима у државним органима његовим одредбама се уређује радни однос запослених у државним органима који се примењују у радни однос одлуком функционера који руководи овим органима и службама (запослена лица), одређено право председника Републике и одређена права, обавезе и одговорности лица која бира народна скупштина (изабрана лица) и на 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 сва именована лица у државним органима. Овај закон у односу на закона 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, овом ставу стоји да се одредбе овог закона примењују на све запослене у државним органима и изабрана одно-

сно постављена лица, осим оних када су права, обавезе и одговорности из радног односа уређени посебним прописима.

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 за њега бити општи закон и супсидијаран закон. На крају овај Закон у чл. 1 ст. 3 утврђује да се не запослене, изабрана и потављена лица у државним органима примењују прописи о Закону о раду у погледу оних права, обавеза и одговорности која законом нису посебно уређена радним односима.

#### *4. Примена на јавне службе*

Трећу подгрупу односа чине радни односи код послодаваца који организује обављање делатности које имају карактер јавне службе. Реч је у ствари, о установама као облику организовања вршења јавне службе Република Србија је донела Закон о јавним службама. 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 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.

Како изгледа примена закона на установе јавних служби? Прво, на све делатности, изузев здравствене заштите, предност у примени има закон 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 приморан 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 посебни, општи и супсидијарни закон. 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 Законом радним односима (раду) као закон општијег карактера.

За радне односе запослених у здравствених установа примениће се Закон о здравственој заштити када су у питању права, обавезе и одговорности здравствених радника, сарадника 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. Правило је 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 институти који регулише често то не чине у потпуности, него опет регулишу 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. Објављен у: Службени гласник РС бр. 44/1991. год. Запослени у органу унутрашњих послова је учинио повреду радне обавезе и треба да се утврди његова одговорност. Што 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 logi generali*. Посебан је онај закон који регулише само радне односе који се успостављају у одређеној делатности или групе делатности или код групе послодаваца. Он се примењује само на запослене код послодаваца који обављају одређену делатност односно одређене

делатности (здравствена делатност, државне органе 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 Законом 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 којима регулише: лакше повреде радни обавеза, казне које се изричу за лакше односно теже повреде радних обавеза, органе који утврђују одговорност и изричу санкције, јавност поступка, искључење јавности и 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 дисциплинској одговорности.

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 којом се утврђују услови изрицања мреже 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 Законом 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 раду 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 односе на изрицање дисциплинске мере за повреду радне обавезе, чл. 96 које односе на отежавајуће и околности које се узимају у обзир при изрицању мере; чл. 97 које се односе на доношење 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 организованији.

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 се примењују посебни прописи о радним односима у појединим органима (lex специјалис), ако постоје. Уколико таквих прописа нема, супсидијарно се примењују посебни прописи о радним односима у државним органима (lex специјалис). Ако ни тих прописа нема, резидуално се примењују општи прописи матичног Закона о радним односима (lex генералис). Ако ни тих прописа нема, резидуално се примењују општи прописи матичног Закона о радним односима (lex генералис). Пресуда Врховног суда Србије Рев. 4914/94 од 19.Х 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 регулисане 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 закона, не претходи ниједан други закон. Овде се, дакле, основни закон не

схвата и нема значење које има у подели закона које је доносила савезна држава на основне опште и потпуне. Није овде реч о таквом схватању термина 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 он 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 општи закон о радним односима примењује непосредно и има карактер основног закона. Овде је неопходно напоменути 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 применити на конкретан случај? За разрешење овог односа већ дуго време је прихваћено интерпретативно правило (правило тумачења) према коме се примењују одредбе специјалног закона – лех специалис дерогат леги генерали. Ово правило важи без обзира на то који је закон донет раније а који касније. Дакле, овде не важи правило лех постериор дерогат приори. То значи да се одредбе специјалног закона не могу бити промењене одредбама општег закона који је донет касније - лех специалис пер генералем нон дерогатур.

## *2. Сходна примена закона*

Метод сходне примене закона примењује се онда када један закон не регулише материју радних односа у целини већ то учини 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 Закон о радним односима у државним органима упућује на примену прописа закона о радним односима. Има случајева које сам Закон уређује да ће се његове одредбе применити сходно и на односе код других послодавца.

Овде упућује на примену, допуну самог прописа а по З.РО. Примена одредаба овог закона значи до \_\_\_\_\_. Закон о радним односима о државним органима утврђује да ће се он сходно применом као што је већ речено у чл. 74 ст. 1 утврђује да се његове одредбе примењују сходно и то на запослена и постављено лице 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, а у погледу осталих делова упућују на сходну примену других одговарајућих прописа (чл. 320).

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 одсуства 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 она примењује на друге субјекте и односе који имају одређене специфичности (нпр. кад се примењује на установе за извршавање кривичних санкција).

### *3. Примена закона по аналогији*

Примена закона по аналогији постоји онда када се норма једног закона, који регулише односе који не спадају у област радних односа, примењује на један случај у радном односу а 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 али он није регулисан правном нормом радног законодавства а сличан такав однос или случај је регулисан нормама једног другог закона. Аналогија 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 сличност између два случаја у особинама и односима. Зато се и каже да аналогија значи сличност односа 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 од 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 штеточина 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 захтева ... 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, тј. правила овог закона која регулишу накнаду нематеријалне штете.

**Др Велизар Голубовић**

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених

Покрајински фонд – Нови Сад

## **АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ У ФУНКЦИОНИСАЊУ СИСТЕМА ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА У СРБИЈИ**

Протекле су скоро две године од измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању<sup>1</sup> и већ се могу уочити одређени ефекти. Ове измене су образложене потребом смањења расхода фондова запослених и пољопривредника ради смањења буџетских дотација за покривање њихових дефицита. Смисао реформе, дакле, јесте усклађивање расхода пензијског система са његовим приходима, те стварање финансијски одрживог система.

Подсећања ради треба навести да одредбе о постепеном повећању старосне границе, још нису заживеле (почеће да се примењују са 1. јануаром 2008. године)<sup>2</sup>. С друге стране, смањење старосне границе по основу обављања послова на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем заједно са спуштањем најниже старосне границе (са 53 на 50 година) и социјалним програмима у јавном сектору довело је до повећања броја корисника старосне пензије у Фонду запослених за скоро 30.000.

### **ДОСАДАШЊИ ЕФЕКТИ**

Највећи ефекат, несумњиво је изазвала промена начина усклађивања пензија која се састоји у мањем утицају зарада на раст пензија. Наиме, почев од 2006. године трошкови живота, који су у претходне четири године равноправно са зарадама одређивали раст пензија, постепено повећавају свој утицај (67,5% у 2006, 75% у 2007. и 87,5% у 2008. години) да би у 2009. години у целини одређивале раст пензија. Енормно велики раст зарада, далеко већи од раста продуктивности, довео је у кратком року до значајног заостајања пензија за зарадама. Учешће просечне пензије у просечној заради за непуне две године се смањило са 66,79 (у 2005. години) на процењених 54% у 2007. години, што ће условити активирање заштитног механизма у форми ванредног усклађивања којим ће се успоставити гарантовани износ просечне пензије у висини од 60% просечне зараде. Ово усклађивање ће се применити од почетка наредне године и извесно је

<sup>1</sup> Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Службени гласник РС бр. 85/2005, примењује се од почетка 2006. године.

<sup>2</sup> Старосна граница ће се повећати са 63 на 65 година за мушкарце и са 58 на 60 година за жене и то постепено - за по шест месеци годишње - у периоду од 2008 до 2011. године.

да ће донети двоцифрени раст пензија. Примена овог заштитног механизма је орочена до 2008. године, што значи да ће по истеку тог периода пензије бити индексиране искључиво према трошковима живота.

Корисницима пензија је посебно тешко прихватити овако драстичан пад пензија у односу на зараде, с обзиром да се удео просечних пензија у зарадама до краја 2001. године и почетка примене «швајцарске формуле» индексације (једнак утицај зарада и трошкова живота) кретао око 90%.

Промењени начин индексације пензија ће, услед одређивања пензија путем вредности општег бода који се индексира на исти начин као и пензије, погодити у истој мери и нове кориснике пензије. Негативна страна смањења индексације је свакако та да највише погађа кориснике са најмањом пензијом што тражи обазриву примену ове мере. Стога је добро да је, почев од 2006. године, примењена заштитна мера према корисницима најниже пензије заснована на принципу солидарности, повећањем износа најниже пензије на 25% просечне зараде (на дан почетка примене Закона, с тим да не може пасти испод 20% просечне зараде у периоду до 2011. године). Треба похвалити опредељење да држава обезбеђује средства неопходна за исплату разлике између минималне пензије и износа пензије која би кориснику припадала без ове заштите.

Захваљујући промењеном начину индексирања пензија у последње две године дошло је до успоравања раста расхода за пензијско осигурање. Док се раст расхода за пензијско и инвалидско осигурање запослених у периоду до 2005. године кретао по стопи од преко 20%, у 2006. години раст је износио 16,84%, а у 2007. се очекује раст од око 12%. Треба имати у виду да у оквиру расхода за пензије нису узета у обзир средства за пензије на име јавног дуга<sup>3</sup> која су исплаћена на терет буџета у укупном износу од 12,19 милијарди динара што увећава расходе за пензије у 2006. години за око 4%.

Међутим, услед ванредног усклађивања у наредној години се планира раст расхода за пензијско и инвалидско осигурање запослених у висини 22%, јер ће ванредно усклађивање свакако бити изнад 10%. Калкулација је прављена под претпоставком да у наредној години усклађивање буде у законом утврђеној сразмери утицаја зарада и трошкова живота (87,5:12,5), уз општи раст цена од 6% и раст зарада у јавном сектору у истој висини.<sup>4</sup> Најтеже ће, свакако, бити задржати раст зарада у планираном оквиру, нарочито када се има у виду да је њихов раст у последњих пет година био изнад раста друштвеног производа и продуктивности. Поготово ће то бити тешко остварити у наредној години у којој је извесно да ће бити одржани избори за председника државе, као и локални избори. У Меморандуму о буџету за 2008 годину се полази од замрзавања реалног нивоа фонда плата што ће само успорити, али не и зауставити повећање учешћа трошкова рада у укупним јавним расходима и бруто друштвеном производу (БДП), због високог пренетог нивоа из претходне године.

<sup>3</sup> У 2006. години је исплаћена половина од укупног јавног дуга који се састоји од једне и по пензије – половине пензије за месец август и цела пензија за месец септембар 2005. године.

<sup>4</sup> Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2008. годину са пројекцијама за 2009 и 2010 годину.



**Функционисање система пензијског осигурања у земљама бивше СФРЈ**

Овде је интересантно укратко анализирати функционисање система пензијског осигурања на простору бивше СФРЈ. Све земље су наследиле јединствен систем пензијског осигурања да би тек крајем прошле деценије Хрватска и Словенија кренуле у његове озбиљне измене, а остале земље су то урадиле током ове деценије. Заједничке карактеристике извршених измена се састоје у повећењу старосне границе и смањењу стопе замене зараде пензијом. Суштинску реформу система извршиле су Хрватска и Македонија које су примениле познати модел Светске банке - трослојни систем пензијског осигурања. Увођење обавезног приватног осигурања захтевало је поделу доприноса јавног система осигурања тако да се једним делом акумулирају на индивидуалне рачуне осигураника што ће донети други део пензије сходно улогу. Истовремено је први део пензије (јавног система) значајно умањен и утврђен у већој мери по принципу уравниловке у циљу обезбеђења социјалне сигурности. Анализираћемо функционисање пензијског система посматрањем неколико основних параметара – однос зависности, стопа замене зараде пензијом, учешће расхода за пензије у друштвеном производу и висином дефицита.

Упоредо посматрано учешће расхода за пензијско осигурање у бруто друштвеном производу Србије – 13,4% у 2006. години<sup>5</sup> - показује сличну ситуацију, као и у осталим републикама бивше СФР Југославије. Изузетак су ентитети Босне и Херцеговине, где је удео расхода за пензије у БДП двоструко нижи, зато што не дозвољавају буџетске донације систему пензијског осигурања, тако да се овај систем финансира искључиво из изворних прихода, укључујући ту у случају Републике Српске само приходе из буџета по основу посебних права за поједине категорије осигураника. Из тог разлога се пензије исплаћују у складу са расположивим износом због чега су и знатно мање него у осталим земљама. У Федерацији БиХ је финансијска ситуација повољнија због изузетно високе стопе доприноса за пензијско осигурање (34% на бруто зараду), као и одбијања овог ентитета да успостави исплату пензија оним корисницима који су се у току ратних сукоба у овој држави иселили у Републику Српску. Остале земље карактерише нижа стопа доприноса за пензијско осигурање – између 20 и 24,35% на зараду (у Р Српској на нето зараду) – али и коришћење буџетских донација за покриће дефицита који достиже једну трећину укупних расхода. У Србији тај дефицит износи 5,2% БДП.

**Основни показатељи функционисања система пензијског осигурања у земљама бивше Југославије**

Zemlja	Učešće PIO u društvenom proizvodu u%	Odnos broja osigurаника i korisnika	Odnos prosečne penzije i plate (u%)	Stopa doprinosa (u%)	Budžetske donacije (u%)
	1	2	3	4	5
Хрватска	13,04	1,43	40,21	20,00	30,0
Македонија	11,20	1,53	----	21,20	32,0
Реп. Српска*	7,40	1,40	53,00	24,00	28,0

<sup>5</sup> Учешће расхода за пензије у БДП претходних година се кретало око 14%.

ФБиХ	6,50	1,59	48,00	34,00	0,0
Словенија	14,38	1,70	46,35	24,35	20,8
Србија**	13,40	1,60	61,76	22,00	33,0
Ц.Гора	14,00	1,34	58,00	24,00	32,7

\* Стопа доприноса се обрачунава на износ нето зараде, а буџетске донације се односе на посебна права утврђена на терет буџета

\*\*Подаци дати збирно за фондове запослених, полопривредника и самосталних делатности за 2006. годину;

Подаци за Србију наведени према Меморандуму о буџету ... за 2008. годину, за Републику Српску и Федерацију БиХ подаци су наведени према: Обрачун са фискалним изазовима и јачање перспектива за раст, Ворлд банк, 2006, а за остале земље подаци су преузети са сајтова: [www.mirovinsko.hr](http://www.mirovinsko.hr), [www.piom.com.mk](http://www.piom.com.mk), [www.zpiz.si](http://www.zpiz.si), [www.rfondpio.cg.yu](http://www.rfondpio.cg.yu), на дан 30.09.2007.

Основни разлози дефицита пензијског осигурања на простору бивше СФРЈ су демографске, нормативне и економске природе. Најпре продужетак трајања живота – за више од 10 година у другој половини прошлог столећа – продужио је период коришћења пензије па је у великој мери повећао и број пензионера. При том је старосна граница дуго остала непромењена, док игнорисање демографског закона продужетка животног века није драматично довело у питање функционисање система пензијског осигурања. Висока стопа незапослености – изузев Словеније – последица је најпре ратних сукоба, распада јединственог тржишта, економских санкција Савета безбедности Србији и Црној Гори, ваздушне агресије НАТО пакта на Србију, као и погрешне економске политике. Непосредна последица незапослености поред сиромаштва јесте и велико смањење броја осигураника, што је све заједно довело до неповољног односа броја осигураника према броју пензионера.

Заједнички проблем свих земаља бивше СФРЈ јесте просечна старост становништва, која је највећа у Србији 40,5 година, што нас сврстава међу најстарије нације на свету. Такође, значајан проблем представља низак фертилитет који ће у скорој будућности условити недостатак радне снаге, док ће број корисника пензије и поред повећања старосне границе брже расти од повећања броја осигураника.

Кад су у питању Хрватска и Македонија треба стаћи да је њихов дефицит јавног система осигурања проузрокован у значајној мери издвајањем једног дела (једне четвртине, односно трећине) доприноса у систем обавезног приватног осигурања. Њихова предност је у томе што осигуравају додатни износ пензије будућим корисницима, истовремено обезбеђујући дугорочна средства тржишту капитала. Словенија и Србија такве ефекте остварују у мањој мери искључиво у оквиру добровољног осигурања, а Црна Гора и ентитети Босне и Херцеговине се тек припремају у том правцу.

### *Однос висине пензије и извршених улагања*

Додатни проблем одржавању расхода за пензије у планираним оквирима представљају најављене измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању, при чему се најчешће помиње управо измена начина усклађивања пензија, како би

се раст зарада у одређеној мери задржао као параметар индексације. Изузетно је велики притисак јавности да се поправи материјални положај најстаријих, као последица насталих разлика између просечних зарада и просечних пензија. Раст зарада у јавном сектору у протеклих пет година је био знатно бржи него у приватном сектору и то је резултат владине политике зарада. Такође, спорост у поступку приватизације омогућава стално преливање друштвеног капитала у зараде. У таквим условима мора се рећи да је захтев најстаријих потпуно разумљив и оправдан.

Када се говори о висини пензија мора се узети у обзир однос уложеног у пензијски систем и враћеног корисницима пензија. Свако осигурање настоји да успостави одређени однос између штетног догађаја и одштете. За разлику од осигурања ствари, које се темељи на еквивалентности штете и одштете, *осигурање особе, у које спада и пензијско осигурање, почива на "осигурању суме"*, тј. осигурању у коме се у однос еквивалентности ставља давање с примљеном накнадом (премијом). Изузетак представља ризик инвалидности чији је узрок повреда на раду или професионална болест, где се накнада ставља у однос са давањима која би осигураник извршио да није наступио овај ризик. У случају инвалидности проузроковане неким другим узроком ово претпостављено давање се узима само делимично.

Посматрано у перспективи животног циклуса, однос просечног периода плаћања доприноса (33 године) према просечном периоду коришћења пензије (16 година) помножен са просечном стопом доприноса одређује ту сразмеру (повратак уложеног) и она би у постојећим условима (у Фонду запослених) износила 45,37% зараде за старосну бруто пензију (са доприносом за здравствену заштиту), односно 64,73 % зараде без пореза и доприноса у односу на старосну пензију без доприноса за здравствену заштиту. Просечна старосна пензија у прошлој години је износила 73,18 % просечне зараде без пореза и доприноса да би већ за прву половину ове године достигла 65,69%. Поштовање принципа сразмерности, на који се и многи критичари садашњег начина усклађивања позивају, захтева, дакле, даље смањење овог односа до кога ће до краја године вероватно и доћи, али ће ванредним усклађивањем тај ефекат бити неутралисан. У поређењу са осталим републикама бивше СФРЈ може се видети да је Србија 2006. године имала највећу стопу замене зараде пензијом.

Рачуница, дакле, показује да се за тек нешто више од два месеца осигурања (2,06) обезбеђује месечни износ старосне пензије, па свако може простом рачуницом да утврди свој бруто износ пензије, који подразумева и допринос за здравствену заштиту по стопи од 12,3%. Неопходно је имати у виду да се у обзир узима просечна зарада из целокупног периода запослења, а најраније од 1970. године.

Наравно, овакав обрачун<sup>6</sup> је само симулирање индивидуалног рачуна и виртуелне штедне, која треба да обезбеди сваком осигуранику да поврати свој улог у периоду по одласку у пензију. Акумулирани улог се дисконтује на ануитете сходно очекиваном трајању живота утврђеног применом таблица смртности и закона ве-

<sup>6</sup> Edward E. Palmer: Methods of financing social security in a context of declining contribution revenues, (u: Actuaries and Statisticians, 12th International conference of Social Security, International Social Security Association, Prague, 1997, str. 2.

ликих бројева.<sup>7</sup> Јасно је да би стопа виртуелне штедње морала бити знатно већа од стопе раста друштвеног производа или било ког другог параметра економских кретања да би се остварио садашњи износ пензије. Наведена рачуница оставља по страни солидарност са женама, чија се пензија увећава за 15%, као и солидарност са корисницима инвалидске и породичне пензије остварене по основу повреде на раду или професионалне болести која се одређује на претпоставци да је остварен пун стаж осигурања – 40, односно 35 (жене) година. *Поставља се питање уколико се и право на старосну пензију мора дотирати, одакле обезбедити средства за остала права која се у мањој или већој мери ослањају на солидарност, односно како да функционише систем из кога већина учесника добија више него што су у њега уложили?* Улагања оних који не остваре право на пензију нису довољна.

Просечно трајање осигурања последњих година је продужено, захваљујући повећању старосне границе тако да просечно износи око 34 године за кориснике старосне пензије који су остварили право у овом периоду. Уз то повећање старосне границе, с обзиром на очекивано трајање живота (70 година за мушкарце и 75 за жене) не омогућава корисницима старосне пензије – мушкарцима - да поврате уложена средства у пензијски систем. Стога постојећи систем није праведан за генерацију која сада одлази у пензију, јер се на њихов терет обезбеђује солидарност за све остале кориснике пензије. *Опште правило пензијског система заснованог на принципима текућег финансирања и међугенерациске узајамности јесте да већи повратак уложених средстава остварују старије генерације.*

Обезбеђење принципа еквивалентности и повратка уложених средстава најбоље се обезбеђује у наведеном систему фиктивно одређених доприноса где се унапред одређује допринос који ће осигураник уплаћивати а пензија се добија актуарским обрачуном акумулираних средстава (увећаних изабраним економским параметром) на износ ануитета, с обзиром на очекивано трајање живота. У овом систему, дакле, нема прерасподеле дохотка, минимизира се тежња ка раном пензионисању и ка скривању дохотка, а држава гарантује минималну пензију у одређеном износу од просечне зараде обезбеђујући средства за ту намену.<sup>8</sup> У циљу стварања праведног и стимулативног пензијског система Србија би у наредном периоду требало озбиљно да размотри могућност за прихватање оваквог система.

У садашњем систему солидарност је присутна код свих инвалидских пензија, затим код најнижих пензија, као и код породичних пензија остварених по основу смрти осигураника. Такође, на солидарности је у целини засновано право на туђу помоћ и негу, као и право на новчану накнаду за случај телесног оштећења оствареног по основу повреде на раду и професионалне болести. Кад су у питању инвалидске пензије подаци у фонду запослених говоре да осигурање у просеку траје око 25 година а коришћење пензије око 18,5 година, а код породич-

<sup>7</sup> На оваквим основама функционише систем фиктивно одређених доприноса примењен најпре у Шведској, а потом и у Италији и Пољској.

<sup>8</sup> Piotr Вижак, Marek Góga: Актуелна ситуација пензијског система у Југославији и потреба за реформом: Међународно искуство са посебним акцентом на могуће поуке из искуства Пољске, (у: *Анализа могућег утицаја пензијских реформи на тржиште рада и финансијска тржишта у Југославији*, Београд, 2001) стр. 28–30.

них пензија осигурање траје дуже – око 28 година – док је коришћење краће – 14 година, при чему треба имати у виду да је укупан број корисника инвалидских и породичних пензија доскора био доминантан, а да се тек одавно приближио половини укупног броја корисника пензије (53%).

Очигледно је да је примена начела солидарности широко заступљена у нашем пензијском систему, при чему је само трошак солидарности за најниже пензије одређен на терет буџета. Стога садашње значајно учешће државе у финансирању пензијског осигурања, које се последњих година креће око једне трећине укупних расхода Фонда запослених има своје оправдање у великом присуству солидарности. Буџетске донације су претходних година имале стабилно учешће у укупним расходима за пензијско осигурање запослених и пољопривредника, при чему се под буџетским донацијама не сматрају средства која је држава обавезна да даје за пензије појединих група корисника које су остварене под повољнијим условима (припадници Министарства унутрашњих послова, Министарства иностраних послова Безбедносно информативне агенције, затим запослени на извршењу кривичних санкција, борци НОР-а). Такође се буџетским средствима не сматрају ни средства која Фонду запослених уплаћује Национална служба за запошљавање (трансфер међу организацијама социјалног осигурања) по основу доприноса за пензијско осигурање за време остваривања накнаде по основу привремене незапослености, како то намећу правила међународних рачуноводствених стандарда.

Буџетске донације у наредној години ће значајно порастати услед наведеног ванредног усклађивања (које ће извесно бити двоцифрено) и у структури укупних прихода ће извесно премашити једну трећину, што ће отежати реализацију планираног смањења јавних расхода у погледу њиховог учешћа у БДП. У последњој години удео буџетских донација је износио једну трећину расхода Фонда запослених, док је у претходним годинама био нешто већи – око 35%.

### *Обавезно осигурање пољопривредника – да или не?*

Посебно је питање висине дотација Фонду пољопривредника<sup>9</sup> (220.000 корисника и 320.000 осигураника) које су последњих неколико година износиле око 85% расхода овог Фонда и поставља се озбиљно питање сврсисходности пензијског осигурања ове категорије осигураника. Наиме, стопа наплате доприноса за пензијско осигурање је изузетно ниска и поред ниске основице за плаћање доприноса. Нередовност исплате пензија – кашњење од скоро две године, у последње две године је отклоњена а заостатак од 20 неизвршених исплата пензија преузет је од стране државе у виду јавног дуга чија је исплата у току.

Парадокс пензијског осигурања пољопривредника је да поред релативно високе стопе повратка уложеног не постоји мотивација за осигурањем. И поред чињенице да су основице за уплату доприноса ниске и да држава и даље обезбеђује тзв. солидарни стаж када осигураник није остварио 15 година стажа осигурања (као услов за остваривање права на старосну пензију), најнижи

<sup>9</sup> Обавезно осигурање земљорадника установљено је Законом о основама пензијског и инвалидског осигурања из 1982. године а на снази је од 1986. године.

износ пензије је само за једну трећину мањи него у Фонду запослених. Разлози недостатка мотивације поред малог поседа и тешке економске ситуације (која не омогућава ни осигурање летине) свакако леже у оправданом полувековном незадовољству пољопривредника њиховим положајем, почев од времена принудног откупа, преко неповољног односа цена индустријских и пољопривредних производа на квазитржишту (тзв.маказе цена) и изостанка инвестиција државе у пољопривреду, којим је терет експеримента са социјалистичким системом пао на леђа пољопривредника.

Парадокс осигурања пољопривредника јесте и чињеница да се само једна десетина корисника пензије (23.000) налази на подручју Војводине као пољопривредне регије. Број осигураника је два и по пута већи и износи око 55.000 или једна шестина укупног броја што није у сразмери са уделом пољопривредног становништва Војводине у укупном пољопривредном становништву Србије.

Специфичност осигурања пољопривредника пре свега се састоји у власништву над средствима рада које омогућава и коришћење туђег рада. Осигурање пољопривредника је свих протеклих 20 година, колико постоји ово осигурање, омогућавало несметано коришћење пензије по остваривању права на пензију (старосну, инвалидску или породичну-удовичку). Пољопривредници нису обавезно осигурани за случај незапослености, а по основу здравственог осигурања остварују само право на здравствену заштиту. Увођењем института мировања осигурања (слично институту мировања радног односа) омогућен је прекид осигурања у трајању до пет година (али не у непрекидном трајању) чиме је *релативизиран принцип обавезности пензијског осигурања*. Масовно коришћење ове могућности, уз изузетно лошу уплату доприноса, показало је незаинтересованост пољопривредника за обавезно, јавно пензијско осигурање што је ставило на дневни ред и преиспитивање обавезности осигурања пољопривредника у целини.

Посматрајући остале земље бивше Југославије, у погледу обавезности осигурања ове категорије осигураника могу се запазити различита решења – од прописаног минималног прихода пољопривредног домаћинства – газдинства (Хрватска, Федерација Босна и Херцеговина) до добровољног приступа осигурању (Република Српска). Интересантан је пример Немачке, где је осигурање пољопривредника обавезно уколико пољопривредник није приступио пољопривредној старосној каси као врсти узајамног осигурања, при чему су доприноси пољопривредној старосној каси субвенционирани од стране државе у висини од 20%.

С обзиром на постојање добровољног пензијског осигурања организованог на принципу *штедње у Србији је могуће организовати осигурање пољопривредника на обавезној основи само уколико нису искористили могућност добровољног осигурања*. Стимулативне пореске мере које су дате запосленима морале би да важе и за пољопривреднике, односно све samozапослене. У случају прихватања овог предлога држава би сва акумулирана средства пољопривредника који изаберу добровољно пензијско осигурање уплатила њиховим фондовима. Евенуално спровођење анкете међу самим пољопривредницима би било од велике помоћи за избор одлуке о даљем развоју овог осигурања.

## КОНСОЛИДАЦИЈА ФОНДОВА

Наведеним Изменама закона из 2005 године прописане су измене у организовању система пензијског осигурања тако што ће се три постојећа фонда – запослених, пољопривредника и самосталних делатности – интегрисала у један почев од 1. јануара 2008. године. Овај план представља само административну консолидацију, док би се финансијска консолидација обавила тек 2011. године. Одлагање финансијске консолидације подразумева да ће се финансијско пословање обављати преко посебних подрачуна осигураника запослених, осигураника самосталних делатности и осигураника пољопривредника. С обзиром да ће нови Фонд бити једно правно лице, са једним рачуном, финансијским планом и завршним рачуном, те да ће имати јединствену администрацију, јасно је да ће подрачуни омогућити потребне податке за израду статистичких извештаја за поједине групе осигураника.

Нови јединствени фонд имаће око 2,5 милиона осигураника и 1,55 милиона корисника пензије. Поново ће бити на истом месту различите групе осигураника као пре четири деценије. Првобитни круг осигураника - занатлија и угоститеља<sup>10</sup> – ширио се постепено на све носиоце слободних професија преузимајући их од Фонда запослених, да би са развојем тржишне привреде и услужних делатности обухватио све носиоце самосталних делатности. Око последње групе осигураника која је преузета из Фонда запослених почев од 2002. године, оснивача привредних друштава који раде у тим друштвима подигла се велика бука, јер се ради о осигураницима чији је статус близак статусу запослених и који остварују зараду која служи као основица за уплату доприноса. Потезом пера законодавца и својом бројношћу ова група осигураника (преко 50.000) је одлучујуће допринела стварању значајног суфицита у Фонду самосталних делатности (преко 11 милијарди динара), а с друге стране допринела је повећању дефицита у Фонду запослених.

Укупно 270.000. осигураника самосталних делатности наспрам само 55.000 корисника пензије побољшаће однос зависности код Фонда запослених на 1,6 осигураника према једном пензионеру. Интересантно је овде упоредити број запослених и samozапослених (укључујући и послодавце). Samozапослени ће у укупном броју осигураника чинити скоро трећину. Овако високо учешће samozапослених карактеристично је за земље Латинске Америке, док у Европи само Медитеранске земље (Португалија и Италија) имају учешће samozапослених изнад једне петине укупног броја осигураника.<sup>11</sup>

Један фонд са јединственом администрацијом требао би да повећа ефикасност у раду самом чињеницом да ће сада бити могуће да се све базе пода-

<sup>10</sup> Републичка самоуправна интересна заједница самосталних занатлија и самосталних угоститеља је основана 1968. године, неколико година после увођења обавезног пензијског осигурања за ове категорије осигураника Основним законом о пензијском осигурању од 1964. године.

<sup>11</sup> M. Matijascic and S.J. Kay, Social security at the crossroads: Toward effective pension reform in Latin America, International Social Security Review, 1/2006, International Social Security Association, str. 15.

така о осигураницима обједине – изузев групе војних осигураника, који ће се према изјавама званичника ускоро придружити јединственом фонду. Извесно је, међутим, да неких уштеда у виду смањења трошкова не треба очекивати јер се применом организације и принципа месне надлежности Фонда запослених као доминантног, на нови Фонд намеће потреба за другачијим територијалним распоредом (сходно месној надлежности већег Фонда) потпуно централизоване администрације Фонда самосталних делатности, што не дозвољава важеће радно законодавство, па ће се на једној страни створити вишак запослених, а на другој страни ће бити неопходно запослити нове раднике. Фонд пољопривредника није имао своју стручну службу већ само органе Фонда, па ће једина уштеда бити на нивоу врха менаџмента – уместо досадашња три постојаће само један.

Повећање ефикасности рада неће наступити самим обједињавањем администрације, већ њеним бољим организирањем у односу на досадашње стање и успешно извршеном информационом консолидацијом. У том погледу важна је реализација пројекта Светске банке и Међународног удружења за развој «Консолидација наплате и реформа пензијске администрације у Србији». Овим Пројектом је предвиђено и увођење Централног регистра обвезника уплате доприноса и осигураника који ће омогућити потпуни увид у наплату доприноса свим организацијама социјалног осигурања (као и свим заинтересованим субјектима), што посредно треба да допринесе и побољшању његове наплате.

## НЕОПХОДНОСТ НАСТАВКА РАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА

Изостајање значајних ефеката после измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању на плану уравнотежења прихода и расхода овог осигурања, те стварања финансијски одрживог система захтева предузимање даљих корака. На располагању су две врсте мера – једне на страни повећања прихода, а друге на страни смањења расхода. Са аспекта повећања прихода предлаже се повећање стопе доприноса и то на уштрб даљег смањења стопе пореза на зараду како би се задржао постојећи степен оптерећења зарада јавним приходима, као и сам износ трошкова рада. Овај предлог има своје оправдање управо у напред наведеним грешкама економске политике које су довеле до дефицита пензијског Фонда запослених.

Највећа могућност уштеде расхода за пензијско осигурање се свакако налази у ускраћивању привилегија за жене – 15% увећан стаж осигурања и пет година нижа старосна граница. Процењује се да ове привилегије увећавају расходе за 7,7%. Актуарски прорачуни показују да би стопа доприноса за жене, која би обезбедила покриће за прописани обим права, морала бити већа за 44%. Оваква привилегија је реткост у земљама ОЕЦД-а и треба је озбиљно размотрити, с обзиром да не постоје објективни разлози за њен опстанак. Наиме, оптерећеност жене на послу и у породици (мерено бројем рођене деце) не оправдава привилегију у остваривању права на пензију. Ускраћивање стечених привилегија захтева посебан опрез, с обзиром да се са привилегијама људи саживе и доживљавају их као природно право, па им тешко пада њихово одузимање. У нашим условима



треба бити спреман и на могући приговор да би у случају укидања ове привилегије жене могле бити проглашене жртвама транзиције.

Простор за уштеде у пензијском систему може се наћи и на другим местима. Пре свега смањењем стопе доприноса за здравствену заштиту корисника пензије која је одређена на истом нивоу као и за здравствено осигурање запослених и samozапослених (12,3%). Тачно је да су повећане потребе старијих за коришћењем здравствених услуга, али треба имати у виду да корисници пензија не остварују накнаду зараде по основу здравственог осигурања и ретко су по основу пензије осигурана друга лица на здравствену заштиту. *Допринос за здравствено осигурање је могуће у целини или делимично пренети на терет пензионера, као што је то случај у земљама ЕУ што је тешко урадити у условима релативно ниских пензија где 60% пензионера прима мању пензију од просечног износа.*

Такође, значајна уштеда се може постићи измештањем права на туђу негу и помоћ у систем здравственог осигурања или систем социјалне заштите (уз примену имовинског цензуса) где она по својој природи и припада. Уосталом, тако је ово решено у суседној Хрватској уз другачију природу накнаде – као противуслуге – које се пружају у различитим облицима (натуралног карактера) у оквиру здравственог осигурања. *Друго решење јесте да право на туђу негу буде утврђено као самосталан ризик, као што је то случај у неким земљама ЕУ, који би се финансирао у целини или делимично на терет осигураника.* Иначе, расходи за туђу негу и помоћ чине преко 2,5% укупних расхода Фонда запослених.

У наредном периоду од великог значаја биће заустављање раста расхода задржавањем броја пензионера на садашњем нивоу. Најављено реструктурирање јавних предузећа и њихова приватизација представљаће сигурно нови удар на пензијски фонд. Подизање старосне границе стога долази у прави час. *Евентуално подизање старосне границе за жене на ниво прописан за мушкарце коначно би окренуо тренд ка трајном смањењу броја корисника пензије.*

Коначно успостављање равнотеже прихода и расхода пензијског система и стварање финансијски одрживог система уз све напред предложене мере рационализације, може обезбедити само значајно повећање запослености. Неколико стотина хиљада нових осигураника обезбедило би трајнију стабилност пензијског система. Постојећи систем није праведан за генерацију која сада одлази у старосну пензију, јер се на њихов терет обезбеђује солидарност за све остале кориснике пензије. У циљу стварања праведног и стимулативног пензијског система Србија би у наредном периоду требало озбиљно да размотри могућност за прихватање система организованог на принципу фиктивно одређених доприноса.

### ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Најзначајнији ефекти двогодишње примене измена ЗПИО састоје се у повећању броја пензионера и нагом смањењу стопе замене зараде пензијом изазваног енормним растом зарада у јавном сектору и делу неприватизованих предузећа, знатно већем од раста продуктивности и БДП-а. Стопа замене зараде

пензијом изражена односом просечне пензије према заради опала је на око 54% што ће условити активирање заштитног механизма који обезбеђује стопу замене од 60%. На тај начин вратиће се стара стопа раста расхода пензијског система од преко 20% годишње, производећи удар на буџет уз остале пратеће ефекте.

Поређење са земљама бивше СФРЈ сврстава Србију на водеће место по висини буџетских донација за покриће дефицита пензијског система, као и односа замене зараде пензијом. Поређење нивоа висине пензије и уложеног у пензијски систем мереног односом периода и обима улагања са периодом коришћења пензије показује да само у случају (нето) старосне пензије мушкараца се може говорити о уравнотеженом односу. Код инвалидских и породичних пензиј доминира принцип солидарности у мањој или већој мери. Посебно је наглашено присуство солидарности када су корисници пензије жене и овде се крије највећа могућност за смањење расхода пензијског система.

Питање даљег опстајања обавезног осигурања пољопривредника се мора решити у најскоријем периоду. Једна од могућности јесте увођење обавезности пензијског осигурања као алтернативе у случају да није искоришћена могућност добровољног осигурања. У случају прихватања овог предлога држава би преузела све акумулиране обавезе пензијског система према пољопривредницима.

Преваљивање терета финансирања здравствене заштите пензионера са пензијског фонда непосредно на кориснике донело би велику уштеду пензијском систему (12,3%). Успостављање права на туђу помоћ и негу као самосталног ризика финансираног од стране корисника пензије донело би додатно растереће пензијском систему за 2,5%. Но, коначно успостављање равнотеже прихода и расхода пензијског система и стварање финансијски одрживог система уз све напред предложене мере може обезбедити само значајно повећање запослености.

Са аспекта принципа сразмерности мора се истаћи да постојећи систем није праведан за генерацију која сада одлази у старосну пензију, јер се на њихов терет обезбеђује солидарност за све остале кориснике пензије. У циљу стварања праведног и стимулативног пензијског система Србија би у наредном периоду требало озбиљно да размотри могућност за прихватање система организованог на принципу фиктивно одређених доприноса.

**Предраг Трифуновић**  
судија Врховног суда Србије

## КРИВИЧНО ДЕЛО КАО ОТКАЗНИ РАЗЛОГ

### УВОД

Нови Закон о раду (исто као и ранији) у члану 179. став 4. садржи правило да послодавац може дати отказ запосленом ако учини кривично дело на раду или у вези са радом (један од девет разлога). Царински закон („Службени гласник РС“, бр. 73/2003) је конкретнији. Царинском службенику радни однос може престати ако је правоснажно осуђен за кривично дело предвиђено одредбама тог закона (члан 304. став 4.).

Ова наизглед јасна одредба Основног закона изазвала је дилеме у практичној примени. Проблем је: да ли послодавац може одређену (противправну) радњу квалификовати као кривично дело на раду или у вези са радом без постојања правоснажне осуђујуће кривичне пресуде и да ли парнични суд у радном спору приликом оцене законитости решења о отказу може то да учини ако је кривични поступак изостао или је у току истовремено са радним спором о поништају одлуке о престанку радног односа; да ли се у радном спору може извршити преквалификација овог отказног разлога на други разлог.

Министарство за рад и социјална питања сматра да је подношење кривичне пријаве и подношење захтева за спровођење истраге довољно да послодавац квалификује одређено понашање запосленог као кривично дело на раду или у вези са радом<sup>1</sup>. Сличног мишљења су и коментатори Закона о раду али са другим разлозима.

Врховни суд мисли друкчије. Грађанско одељење је на седници од 30.11.2004. године донело закључак „да само осуђујућа пресуда кривичног суда представља услов за престанак радног односа по вољи послодавца због учињеног кривичног дела“. Тумачење ресорног министарства (без обзира што није извор права) и коментатора Закона о раду има тежину. Коментатор је један од најплоднијих правних писаца из области радног права и раније угледни судија радничких судова и Врховног суда Србије. Различита мишљења намећу потребу да се ово питање расправи и пракси помогне<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Мишљење садржано у предмету Општинског суда у Нишу П. 3136/04

<sup>2</sup> Реферат судије Врховног суда Слободана Дражића, са образложењем изнетог закључка није објављен.

Проблем превазилази оквире правног резоновања. Ако предност дамо стриктном тумачењу права (законитости) сукобићемо се са правичним и моралним схватањима, па се може догодити да запослени са извршеном криминалном радњом остане у процесу рада што је друштвено неприхватљиво. Са друге стране имајући у виду олакшан начин отпуштања запослених по скраћеној и убрзаној процедури, кризу социјалног дијалога и тенденцију слабљења утицаја синдиката, са становишта запосленог (слабије уговорне стране) неприхватљиво је да добије отказ чији је разлог послодавац незаконито квалификовао (повређена је претпоставка невиности и отежана могућност одбране).

Изложимо укратко различита гледишта.

### *РАЗЛИЧИТА СХВАТАЊА*

По првом истакнутом схватању разлози за отказ настају самим извршењем радње кривичног дела, а не правноснажношћу кривичне пресуде. Коментатори Закона о раду сматрају да Врховни суд „усамљено“ читао цитирану одредбу и да није ценио релевантне прописе, нарочито одредбе о суспензији, који би га „одвратили од таквог закључка“ да се спорна одредба тумачила у повезаности са чланом 167. Закона о коме удаљење може да траје највише три месеца. Тешко је замислити да се кривични поступак правоснажно може окончати у том року колико износи најдуже трајање удаљења. Због тога разлог за отказ настаје „самим извршењем радње кривичног дела“. Аутори критикују редакцију саме одредбе сматрајући да је она због језичке стилизације допринела погрешном закључку Врховног суда. Закључују да „везивање отказног разлога за радњу кривичног дела омогућује његову идентификацију независно од постојања кривичног дела и кривичне одговорности (као код сваког банкетног прописа), али и ту ваља бити обазрив. Јер, може се десити да овај отказни разлог буде употребљен а да се, потом донесе ослобађајућа кривична пресуда. Да би се последице овакве ситуације избегле запослени треба да покрене радни спор, а суд да прекине поступак у том спору до окончања кривичног поступка“<sup>3</sup>.

По другом становишту израженом у више судских одлука нарочито после усвојеног закључка Грађанског одељења, овај отказни разлог може да формира само правоснажна кривична пресуда, а не извршена радња коју би послодавац или парнични суд квалификовао као кривично дело. На то нам указује следеће образложење: „Када је реч о учињеном кривичном делу, сагласно принципу законитости и презумпцији невиности, постојање кривичног дела и кривичне одго-

<sup>3</sup> Проф. др Зоран Ивошевић и Милан Ивошевић, Коментар Закона о раду, „Службени гласник“ Бгд, 2006. година, стр.366 и 367; слична аргументација истакнута је и у реферату „Престанак радног односа отказом уговора о раду“, Саветовање о радним односима, Глосаријум 2004. година, стр. 117. Слично мисли и Боривоје Живковић сматрајући да послодавац не треба да чека исход кривичног поступка, да је радња довољна за квалификацију овог отказног разлога и да парнични суд то питање може сам да реши као претходно питање у спору поводом отказа, “Избор судске праксе 1/2004”, стр. 22-23.

ворности учиниоца утврђује се правоснажном пресудом кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим. Одредбе Законика о кривичном поступку примењују се на сва кривична дела, па послодавац у поступку давања отказа из тог разлога, а и суд у посебној парници ради оцене законитости отказа нису овлашћени да сами реше да ли у радњама запосленог постоји кривично дело за разлику од ранијих законодавних решења у којима се за одговорност запосленог захтевало „постојање повреде радне обавезе која представља кривично дело“. Зато се подношење кривичне пријаве од стране овлашћеног лица и захтева ради спровођења истраге од стране надлежног јавног тужиоца не могу уподобити постојању кривичног дела. Парнични суд само изузетно може да утврђује то постојање у случају недоступности учиниоца органима гоњења, смрти или евентуалне застарелости. У свим осталим ситуацијама кривични суд (овде је евентуални учинилац био познат) утврђује да ли кривично дело постоји или не постоји. Такав закључак произлази и из одредбе о застарелости вођења и покретања поступка од стране послодавца, када се као отказни разлог јавља постојање кривичног дела јер се тада одступа од субјективних и објективних кратких рокова (три и шест месеци) и застарелост покретања поступка изједначава са застарелошћу кривичног гоњења<sup>4</sup>.

Тачно је да се прописи не могу „усамљено читати“ већ повезано са целином и тумачити не само језички већ и циљно, историјски и у складу са правилима логике. Али, и када спорну одредбу тумачимо повезано са правилом о временском трајању суспензије тешко се може извући закључак да је извршена радња кривичног дела довољна за конституисање овог отказног разлога. Временска граница суспензије (три месеца) и у пракси најчешће дуже трајање било ког кривичног поступка не могу да измене важније начело - о претпоставци невиности која представља основни принцип и руководну идеју у разрешењу овог проблема (о коме ће доцније бити више речи). Са друге стране радња кривичног дела је само један од елемената кривичног дела и у присуству јасне одредбе она се не може поистоветити и изједначити са кривичним делом, јер су осим радње за квалификацију и постојање кривичног дела потребна су још најмање два елемента, а то су виност и урачунљивост. Правило о дужини застарних рокова из члана 184. став 2. (изједначење са застарелошћу кривичног гоњења), пре би упућивало на закључак о исправности резоновања Врховног суда него упоређивање овог отказног разлога са временским трајањем суспензије.

Чини се да је смисао цитиране одредбе напуштање раније праксе о могућности испитивања постојања обележја кривичног дела због формулације из Закона о радним односима<sup>5</sup> садржане у члану 101. став 1. тачка 12. („да се мера престанка радног односа може изрећи због повреде радне обавезе која представља кривично дело“) тежња законодавца да сузи домен примене овог отказног разло-

<sup>4</sup> Рев. II 1758/05 од 8.11.2006. године; слично образложење и у пресуди Врховног суда Србије Рев. 763/03 од 15.12.2004. године; пре усвојеног закључка Рев. 1259/03 од 18.12.2003. године и Рев. II 650/03 од 4.7.2003. године.

<sup>5</sup> „Службени гласник“ бр. 55/96; ранији Закон о радним односима из 1991. године и ЗУР нису познавали извршење кривичног дела нити радње кривичног дела као отказни разлог.

га и дозволи могућност његове употребе само у присуству правоснажне пресуде кривичног суда због постојања међународних стандарда и уставног правила о претпоставци невиности. По члану 23. раније важећег Устава нико не може бити сматран кривим за кривично дело док не буде утврђено правоснажном одлуком суда (садашњи Устав у члану 34. садржи исти принцип – свако се сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком суда). Не само да је у језичком смислу измењена формулација закона у погледу овог отказног разлога у односу на раније Законе о радним односима, него је изложено идеју прихватио Царински закон који говори о правоснажним осудама дакле о нужности постојања правоснажне кривичне пресуде пре употребе овог отказног разлога.

Правило из члана 6. став 2. Европске конвенције о људским правима<sup>6</sup> прописује да свако ко је оптужен за кривично дело сматра се невиним док се његова кривица не докаже у складу са законом. На први поглед изгледало би да се цитирано правило примењује само на оптуженог у кривичном поступку. Међутим, његов домашај је шири и Европски суд за људка права је то исказао у више одлука. Цитирано правило примењује се на грађанске случајеве које Конвенција сматра кривичним као што су поступци у случају „професионалне дисциплине“<sup>7</sup> и радних спорова. Шире тумачење од домена примене презумције невиности усвојио је Закон о кривичном поступку у члану 3. став 2. када је наредио да су државни органи, средства јавног обавештавања, удружења грађана, јавне личности и друга лица дужни су да се придржавају правила из става 1. и да својим јавним изјавама о кривичном поступку који је у току не вређају друга правила поступка, права окривљеног и оштећеног и начело судске независности. Набрајање није исцрпно. Обавеза поштовања презумције свакако важи и за парнични суд јер је и он државни орган у најширем смислу.

Суштина претпоставке невиности је да суд поступа без предрасуда и без предубеђења о кривици окривљеног; да терет доказивања не сме бити на њему; и да у случају сумње у релевантне чињенице (тзв. ризик недоказаности) мора бити у његову корист.<sup>8</sup> Имајући у виду изложено, може се закључити да, иако Закон о кривичном поступку изричито не помиње послодавце јасно је да он посредно наредбу о забрани поштовања претпоставке невиности упућује и њима.

<sup>6</sup> Члан 14. став 2. Међународног пакта о грађанским и политичким правима; члан 11. став 1. Универзална декларација о људским правима.

<sup>7</sup> *Albert i Le Compte* против Белгије 10.2.1983. године; ако оптужени није претходно оглашен кривим по основу закона, а нарочито, ако му није дата могућност да користи своје право на одрану судска одлука о њему не може изразити став да је крив (*Minelli* против Швајцарске 1983. година); Европски суд је утврдио кршење Конвенције из члана 6. став 2. када су домаћи судови одбили да досуде накнаду штете за време проведено у притвору тужиоцу који је био ослобођен од оптужбе зато што „није било могуће отклонити све сумње које се тичу извршења кривичног дела (*Sekanina* против Аустрије 1993. година) итд.

<sup>8</sup> Др Војислав Ђурђић, Претпоставка невиности у кривичном поступку, Правни информатор, Интермекс 1/2007, стр. 64 и 65

У присуству нових тенденција ка стварању јединственог судског права и приближавању парничне и кривичне процедуре као и деловању утицаја англосаксонског права на континентално право, квалификација послодавца да је неко учинио кривично дело без одлуке кривичног суда и потврда те квалификације од стране парничног суда може угрозити објективност у утврђивању кривично правне одговорности запосленог пред кривичним судом. Ако би се парнични поступак завршио пре кривичног (законска обавеза завршавања радног спора је шест месеци) дошли би смо у ситуацију да парнична пресуда може да представља предрасуду или пре-дубеђење о кривици оптуженог. Истина, кривични суд није везан за правоснажну пресуду парничног суда, али се у циљу поштовања Конвенције о претпоставци невиности мора водити рачуна и о привиду утицаја (да не говоримо о стварном професионалном утицају нарочито када је првостепена пресуда издржала контролу још две више судске парничне инстанце). Свему изложеном треба дати и чињеницу општепознатог разграничења надлежности између кривичног и парничног судовања како у упоредном тако и домаћем праву и већим гаранцијама које пружа кривични суд обезбеђењем минималних права оптуженог из члана 6. став 3. Конвенције.

Са друге стране у условима олакшаног отпуштање запослених<sup>9</sup> због дисциплинских грешака, када се акценат ставља на упозорење, синдикално мишљење и омогућавање права на одбрану и када решење о отказу треба да садржи кратке и сумарне разлоге са поуком о праву на заштиту пред судом и када је терет доказивања одговорности запосленог на послодавцу, а нарочито када се један животни догађај може квалификовати са кривично-правног и са радно-правног аспекта, потпуно је непотребно шире тумачење овог отказног разлога (када је кривични поступак изостао или још увек траје и није окончан).

Врховни суд је добио сатисфакцију за своје резонување због садржине образложења прве пресуде Европског суда против Србије у случају „Матијашевић“<sup>10</sup>. По тој пресуди од 19.9.2006. године, држава Србија је оглашена одговорном за повреду члана 6. став 2. Конвенције само због тога што је у решењу о продужењу притвора уместо синтагме „о основаној сумњи“ да је оптужени извршио кривично дело суд изрекао констатацију да је оптужени извршио кривично дело преваре и убиства због којег је касније иначе оглашен кривим и правоснажно осуђен на временску казну од осам година. Европски суд није прихватио одбрану државе да се радило о нехатној грешци судова која није могла утицати на одлуку о кривичној одговорности оптуженог. Зар би други аршини важили за изрицање сличних квалификација у парничним пресудама?

<sup>9</sup> У модерном радном праву наставља се тенденција смањивања отказних разлога у случају престанка радног односа по вољи послодавца и њихових уопштавања. То је у складу са чланом 4. Конвенције МОП-а–Ка–158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца из 1982. године по коме радни однос радника неће престати ако за такав поступак не постоји ваљан разлог везан за способност или понашање радника или за оперативне потребе предузећа, установе и службе (члан 4.). Ваљан разлог у смислу члана 9. став 3. Конвенције доказује послодавац и на њему лежи терет доказивања.

<sup>10</sup> Објављено у „Службеном гласнику“ бр. 80/2006

Размотримо аргументацију присталица супротног гледишта да решење проблема представља прекид поступка од стране парничног суда у радном спору до правноснажног окончања кривичног поступка због решавања претходног питања. Не упуштајући се овом приликом у различита мишљења да ли нови Закон о парничном поступку дозвољава прекид поступка због неког поступка пред кривичним судом због измењених разлога за факултативни прекид садржаних у члану 214. ЗПП, мишљења сам да прекиду поступка у овом проблему нема места јер се не ради о решавању претходног питања.

Наиме, по једнодушном ставу теорије и праксе претходно питање представља правно питање да ли постоји неко право или условљавајући правни однос који није предмет спора у текућој парници и о коме није правоснажно одлучено. У нашем проблему постојање или непостојање кривичног дела (правоснажно осуђујуће пресуде) од стране кривичног суда је суштинско питање за исход спора у текућој парници. Ако се пође од тога да радња извршења кривичног дела није истоветна са кривичним делом, не постоји никакав спор о претходном условљавајућем односу и претходно питање не постоји (потребно је само утврдити да ли кривична осуђујућа пресуда постоји или не постоји), па нису испуњени услови за факултативни прекид из члана 214. став 2. Закона о парничном поступку.

### ***ИДЕНТИФИКАЦИЈА И ПРЕКВАЛИФИКАЦИЈА ОТКАЗНОГ РАЗЛОГА***

На крају размотримо још једно питање: да ли послодавац може у току парнице за поништај решења о отказу из овог (специјалног) отказног разлога истицати приговор да је отказ ипак законит, ако је запослени (тужилац) повредио не само материјално правне кривичне прописе и бланкетне прописе из области радног односа који могу представљати биће неког кривичног дела већ и опште акте (најчешће одредбе Појединачног колективног уговора) и одредбе Уговора о раду – неке од унапред предвиђених повреда под које се његово противправно понашање може „подвести“. Питање се своди да ли суд може друкчије да идентификује и преквалификује отказни разлог.

У нашем проблему ово питање је спорно.

У принципу, суд (и у кривичном и у грађанском праву) није везан правном квалификацијом већ чињеницама. Ако није везан за основ, односно правну квалификацију по ранијој пракси било је дозвољено да суд друкчије идентификује односно преквалификује отказни разлог (примера ради послодавац је погрешно одређену радњу третирао као злоупотребу положаја, а ради се о несавесном раду у служби). Било је релативно лако и преквалификовати отказни разлог у погледу радње извршења кривичног дела јер се радња могла квалификовати и са кривично-правног и са радно-правног аспекта (ако се радња кривичног дела поклапа са предвиђеном другом врстом радње која образује радну или дисциплинску повреду отказ би био законит).



Али да ли је могућа преквалификација и друкчија идентификација отказног разлога (учињено кривично дело на раду или у вези са радом) у ситуацији постојања правног става да само правоснажна пресуда кривичног суда образује овај отказни разлог. Коментатори Закона о раду се о овом питању изричито не изјашњавају. Посредно се чини да они сматрају да преквалификација није могућа зато што поистовећују радњу извршења кривичног дела са самим кривичним делом са једне стране, а са друге сматрају да се у радном спору оцењује законитост одлуке послодавца. Судска пракса (нарочито нижестепених судова) је поштовала цитирани закључак и у више одлука изражавала став да преквалификација није могућа. Али због неправичних последица које је изражени закључак у пракси могао да произведе јављају се тенденције о могућности преквалификације и овог отказног разлога. О томе нам сведочи следеће образложење:

*„Када је реч о учињеном кривичном делу као отказном разлогу сагласно принципу незаконитости и презункције невиности, постојање кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца утврђује се правоснажном пресудом кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим. Стога послодавац у поступку давања отказа из наведеног разлога, а и суд у засебној парници ради оцене законитости отказа нису овлашћени да сами реше да ли се о радња запосленог стичу елементи бића извршеног кривичног дела. За његову употребу релевантна је чињеница да је запослени учинио кривично дело на раду или у вези са радом и да је о томе донета правоснажан осуђујућа пресуда кривичног суда. У конкретном случају такве пресуде нема. Међутим, одредба члана 101. став 1. тачка 3. и 4. Закона о раду предвиђа да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдан разлог који се односи на радну способност запосленог, његово понашање и погреше послодавца ако запослени својом кривицом учини повреду радне обавезе утврђењу уговором о раду и ако не поштује радну дисциплину, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца... У поновном поступку је нужно утврдити и разјаснити да ли ове радње које се тужиљи стављају на терет представљају повреду радних обавеза у погледу понашања запосленог и поштовања радне дисциплине на основу којих би се могао отказати уговор о раду“<sup>11</sup>.*

Дакле из више судских одлука произилази да је закључак Грађанског одељења релативизиран. Од писца ових редова неумесно је захтевати критику судских одлука Врховног суда. Али ми се чини да због формулације овог отказ-

<sup>11</sup> Решење Врховног суда Србије, Рев. II 1065/05 од 1.3.2006. године; сличан став изражен је и у другим одлукама па тако: „Околност што је тужени послодавац учињене радње тужиоца подвео под законски разлог за дати отказ из члана 101. став 1. тачка 5. Закона о раду није од утицаја на законитост решења. За законитост датог отказа од значаја је да ли учињене радње представљају повреду радне обавезе учињене кривицом запосленог и да ли та радња представља такво понашање да запослени не може да настави рад код послодавца.“ Рев. II 35/06 од 6.7.2006. године; слично и у Рев. II 250/06 од 1.3.2006. године.

ног разлога на начин како је то законодавац учинио преквалификација није могућна ако је у изреци или самом образложењу употребљен искључиво тај отказни разлог, имајући у виду да основ за отказ представља извршено кривично дело. Кривично дело утврђује кривични суд правоснажном пресудом. Ако те пресуде (чињенице) нема нису се стекли услови за законит отказ. Нове тенденције у судској пракси (цитираним одлукама) омогућују правично решење (да запослени са криминалном противправном радњом буде отпуштен из радног односа) али повређују претпоставку невиности из свих истакнутих разлога и вређају члан 180. став 2. ЗОР-а по коме је послодавац дужан да у упозорењу наведе основ за давање отказа и са друге стране могу угрозити право запосленог на одбрану (није имао могућности да се у поступку код послодавца брани од других отказних разлога који нису наведени у упозорењу).

Али ако је послодавац у решењу о отказу (није битно да ли у изреци или у образложењу) осим кривичног дела као отказног разлога навео још неко противправно понашање односно предвидљиви разлог (најчешће из уговора о раду) суд може ценити законитост отказа не помињући кривично дело као отказни разлог чиме избегава повреду принципа о претпоставци невиности.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Лезичко, а и циљно тумачење цитиране спорне одредбе у повезаности са претпоставком невиности специјализацијом и разграничењем надлежности између кривичног и парничног суда која у процедури омогућава пуну примену члана 6. Конвенције, као и дужи рокови застарелости овог отказног разлога несумњиво оправдавају закључак Грађанског одељења Врховног суда, (чије су правне последице изменом судске праксе ублажене).

Ако се после усвајања Европске социјалне повеље законодавац определи за измене и допуне Закона о раду ваљало би изменити постојећу одредбу и отклонити изражене дилеме на тај начин што ће овај отказни разлог прецизно бити формулисан на начин који је учињен у Царинском закону. Али ако се законодавац определи да таксативно не набраја разлоге за отказ већ за задржавање уопштене формулације са отказним разлозима из члана 4. Конвенције МОП-а – К - 158 (која је иначе парафразирана у члану 179. став 1. ЗОР-а) последице ће бити исте. Избор од две предложене могућности учинио би постојећу расправу излишном, појачао правну сигурност и законито одлучивање у једној веома важној правној материји.

## II ПИТАЊА И ОДГОВОРИ



Борисав Чолић, судија  
Врховног суда Србије у пензији

## ПИТАЊА И ОДГОВОРИ

СА САВЕТОВАЊА КОЈЕ ЈЕ ОРГАНИЗОВАНО ОД СТРАНЕ УДРУЖЕЊА  
ЗА РАДНО ПРАВО И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ СРБИЈЕ, НА ЗЛА-  
ТИБОРУ ОД 03. ДО 06.ОКТОБРА 2007.ГОДИНЕ

**1. ПИТАЊЕ:** Законом о платама у државним органима и јавним службама («Сл.гласник РС» бр. 34/2001), утврђени су елементи за утврђивање плате, између осталог и за запослене у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе. Наведени закон упућује да се додаци и накнаде исплаћују у складу са подзаконским актима од којих су неки престали да важе. На основу којих прописа се утврђују и исплаћују додаци и накнаде?

**Одговор:** Према чл.1 Закона о државним службеницима («Сл.гласник РС» бр.79/2005, 81/2005 и 83/2005) који је ступио на снагу 01.07.2006.године, изузев одредаба чл.195 став 1 и 3, члана 164 став 1, чл.165-167, члана 178 и члана 188, које су ступиле на снагу осмог дана од дана објављивања Закона у «Службеном гласнику РС», тим Законом уређују се права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника.

(Закон о радним односима у државним органима објављен је у следећем «Службени гласник РС» бр.48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/2001, 39/2002, 49/2005 и 79/2005).

Из предње одредбе произлази да се на запослене у органима покрајине и локалне самоуправе примењује и Закон о платама у државним органима и јавним службама («Службени гласник РС» бр.34/2001 од 18.06.2001.год., који је ступио на снагу 01.07.2001.год.).

У члану 2. Закона о државним службеницима, одређен је појам државних службеника и које категорије запослених су државни службеници, какве и које послове обављају, те појам намештеника. Одредбом члана 189 Закона о државним службеницима је нормирано да одредбе Закона о радним односима у државним органима, настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.

Према одредби чл.5 поменутог Закона, додатак на плату припада за: 1. време проведено у радном односу (минули рад), 2. дежурство и друге случајеве

рада дужег од пуног радног времена одређене прописима (прековремени рад), 3. рад на дан државног и верског празника, 4. дневну накнаду за повећане трошкове рада на терену (тернски додатак), 5. рад ноћу (између 22 и 6 часова наредног дана), ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента.

Према члану 8. истог Закона коефицијент за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених из чл.1, тач.1, 3, 4 и 5 Закона утврђују се актом Владе.

Актом Владе из става 1. члана 8. поменутог Закона запослени се разврставају у платне разреде, према звањима, занимањима или пословима и уз примену других критеријума из наведеног Закона.

Изабрано, именовановано и постављено лице и запослени из чл.1 Закона о платама у државним органима и јавним службама имају право на накнаду плате и друга примања утврђена актом Владе, ако посебним законом није друкчије одређено.

Коефицијенти за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених из чл.1 тачка 1,3,4 и 5 Закона утврђују се актом Владе а за изабрана лица у органима територијалне аутономије и применом чл.9 и 10,11 и другим одредбама поменутог Закона.

На основу члана 37 став 2, члана 38 став 3 и члана 44 став 1 Закона о платама државних службеника и намештеника («Сл.гласник РС» бр.62/06, 63/06, исправка и 115/06 исправка) Влада Републике Србије донела је Уредбу о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника («Сл.гласник РС» бр.86/2007) која је ступила на снагу осмог дана од дана објављивања.

Уредба регулише који и под којим условима трошкови се накнађују државним службеницима и намештеницима, накнаду отпремнине државном службенику коме престане радни однос, због протекла шест месеци откад је постао нераспоређен и намештенику за чијим радом је престала потреба и отпремнина због одласка у пензију.

До ступања на снагу прописа којима ће се уредити права по основу рада у органима локалне самоуправе, изабрана, постављена и именована лица и запослени у органима локалне самоуправе остварују право на накнаду трошкова, а запослени и право на отпремнину сходном применом Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника (чл.53 Уредбе).

Сходна примена подразумева примену свих прописа Уредбе. Из ранијих прописа који су се примењивали на органе локалне самоуправе не могу се примењивати одредбе о истим односима који су на нов и другачији начин регулисани одредбама поменуте Уредбе.

**2. ПИТАЊЕ:** Да ли се нова Уредба о накнадама трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника («Сл.гласник РС» бр.86/07) односи и на постављена лица у локалној самоуправи и да ли имају право на отпремнину у складу са чл.50 и 51 Уредбе?

**Одговор:** Постављена и запослена лица у органима локалне самоуправе су у радном односу и под условима из Закона о радним односима у државним органима, престаје им радни однос због протеча 6 месеци откад је остао нераспоређен и због одласка у пензију има право на отпремнину у смислу чл.50 и 51 поменуте Уредбе о накнадама трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника. Сходна примена Уредбе ће свакако трајати до доношења посебног Закона о радним односима у територијалној аутономији и локалној самоуправи, Закона о платама и подзаконских аката.

**3. ПИТАЊЕ:** Да ли у складу са чл.50 Уредбе о накнадама трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника («Сл.гласник РС» бр.86/07) запосленом у локалној самоуправи на које се Уредба сходно примењује, припада отпремнина тек након протеча 6 месеци од дана стицања статуса нераспоређеног лица?

**Одговор:** Према одредби чл.50 поменуте Уредбе, државном службенику коме престане радни однос због протеча шест месеци откад је постао нераспоређен, јер не постоји ниједно радно место на које може бити премештен или распоређен, престаје радни однос и тек тада му се исплаћује отпремнина у висини која се утврђује у складу са чланом 50 Уредбе. Претходно се мора донети решење о престанку радног односа или решење о отказу уговора о раду. Правни основ исплате отпремнине је престанак радног односа као нераспоређеном државном службенику који није могао бити премештен или распоређен на друго одговарајуће радно место, јер такво радно место не постоји. Према поменутом, отпремнина се исплаћује по протеку рока од 6 месеци и престанку радног односа и постављеним запосленим лицима у органима локалне самоуправе.

**4. ПИТАЊЕ:** Да ли запосленом службенику у локалној самоуправи може престати радни однос и пре истека рока од 6 месеци, иако му се није могло обезбедити ни једно од права које припадају лицу које припадају лицу које је остало нераспоређено?

**Одговор:** Ако је запослени из било којих разлога предвиђених Законом постао нераспоређен, не може му престати радни однос пре истека рока од 6 месеци, ако му је у решењу којим је утврђено да је постао нераспоређен са роком од 6 месеци. Тако решење се мора донети с обзиром на постојање закона о радним односима у државним органима на основу одредбе чл.65 и 67.

**5. ПИТАЊЕ:** Која плата се исплаћује запосленом у локалној самоуправи који је остао нераспоређен?

**Одговор:** Запосленом у локалној самоуправи који је постао нераспоређен исплаћује се плата утврђена решењем у складу са Законом о платама у државним

органима и јавним службама («Сл.гласник РС» бр.34/2001) одређена у складу са чланом 1 ст.1 тач.2, чл.3,4 и чл.8 и 9 поменутог Закона и у складу са пуноважним актима донетим на основу тог Закона.

Законом се одређују плате, додаци, накнаде и остала примања, а потом и коначан износ у смислу чл.50 и 51 Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника.

**6. ПИТАЊЕ:** Да ли се примењује посебан колективни уговор за државне органе и на запослене у органима локалне самоуправе. Да ли се одредбе посебног колективног уговора који је поменут, примењују и у случају који је повољнији у односу на решење у Закону о раду?

**Одговор:** Према Закону о државним службеницима, у члану 1 који је ступио на снагу 1.јула 2006.године, тим Законом уређују се права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника. Одредбом става 1. члана 2 Закона о државним службеницима одређен је појам државни службеник.

Према чл.190 ст.1 Закона о државним службеницима, даном ступања на снагу тог Закона престаје да се на радне односе у државним органима примењује Закон о радним односима у државним органима.

Одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног Закона (чл.189 Закона о државним службеницима).

Закон о радним односима у државним органима наставља да се примењује и на коришћење стечених права (на пример право на плату после престанка дужности коју су запослени остварили до ступања на снагу Закона о државним службеницима.)

Када су у питању зараде и накнаде зарада и на запослене у органима локалне самоуправе примењује се Закон о платама у државним органима и јавним службама («Сл.гласник РС» бр.34/2001). Нови Закон о платама државних службеника («Сл.гласник РС» бр.62/2006, 63/2006 и 115/2006) не предвиђа сходну примену тог закона и на запослене у локалној самоуправи.

На запослене у локалној самоуправи не може се примењивати посебан колективни уговор за запослене у државним органима.

Излаз из сложене ситуације о радним односима запослених у органима локалне самоуправе је доношење Закона о радним односима у органима локалне самоуправе и других правних аката који ће се донети на основу наведеног Закона (Уредбе и других).

**7. ПИТАЊЕ:** Накнада зараде за време породилског одсуства. Запослена је у радном односу код послодавца више од 5 година, а 4 месеца пре отварања породилског одсуства била је на неплаћеном одсуству са рада. Да ли запо-



**сленој припада право на пун износ накнаде зараде, у смислу чл.12 Закона о финансијској подршци породиљи са децом?**

**Одговор:** Накнада зараде за запослене код послодавца, обрачунава се и исплаћује у висини основне зараде запосленог за месец који претходни месецу у коме почиње коришћење одсуства, увећане по основу временаведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу у складу са Законом, а највише до пет просечних месечних зарада у Републици Србији. Све у складу са одредбама и условима предвиђеним Законом о финансијској подршци породици са децом («Сл.гласник РС» бр.16/2002 и 115/2005).

Пун износ накнаде зараде, утврђен у смислу чл.11 поменутог Закона, припада под условом да непосредно пре остваривања овог права била у радном односу, односно самостално обављала делатност више од 6 месеци непрекидно.

Запосленој припада накнада у смислу чл.11 Закона јер је била у радном односу, без обзира на неплаћено одуство, стим да се обрачун може вршити према заради из последњег месеца који је претходио неплаћеном одуству.

**8. ПИТАЊЕ:** Наставник је редовни професор за једну ужу научну област. У међувремену је конкурисао за другу ужу научну област на истом факултету и изабран у звање ванредног професора. Какв уговор о раду факултет са њим закључује? Да ли постоји могућност да наставник има два различита звања на истом факултету?

**Одговор:** Закон о државним службеницима у одредби чл.191 став 2 тач.1 предвиђа да даном ступања на снагу Закона (1.07.2006.г), престаје да важи члан 23 Закона о јавним службама («Сл.гласник РС» бр.42/91 и 71/94).

Из предњег произлази да ступањем на снагу Закона о државним службеницима, престанком важности чл.23 Закона о јавним службама, на права и обавезе запослених у установама које се образују по наведеном Закону примењује се Закон о раду као матични закон.

Од 01.07.2006.год., на јавне службе примењује се матични Закон о раду, ако посебним прописима којима се уређује њихова делатност није друкчије одређено. Произлази закључак да се Закон о раду («Сл.гласник РС» бр.24/05 и 61/05), примењује и у високошколским установама.

Законом о високом образовању («Сл.гласник РС» бр.76/2005) у поглављу IX «Права и обавезе запослених на високошколској установи», у одредби чл.74 предвиђа, да у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи, примењује се закон којима уређује рад, ако овим законом није другачије уређено.

О појединачним правима, обавезама и одговорностима запослених на високошколској установи одлучује орган пословођења те установе (став други

члана 74 Закона). О појединачним правима, обавезама и одговорностима органа пословођења високошколске установе одлучује орган управљања те установе.

Ради спречавања сукоба, интереса, наставник, односно сарадник високошколске установе, може закључити уговор којим се радно ангажује на другој високошколској установи, само уз претходно одобрење стручног органа високошколске установе у оквиру које има заснован радни однос.

Законом о високом образовању није предвиђена могућност да једно лице има два звања на једној високошколској установи. По стицања звања на високошколској установи, закључује се уговор о раду са органом пословођења.

Високошколске установе које обављају делатност високог образовања у смислу члана 32-38 Закона о високом образовању су: 1. универзитети и научни институти и научноистраживачке установе у саставу универзитета, 2. факултети, односно уметничке академије у саставу универзитета, 3. академије струковних студија, 4. високе школе, 5. високе школе струковних студија.

**10. ПИТАЊЕ:** Према Закону о високом образовању изборни период за сва звања наставника, осим за звање редовни професор је 5 година. На завршетку поступка избора са наставником се закључује уговор о раду. Какав је статус наставника ако поступак избора није окончан, а истекло је време на које је закључен претходни уговор о раду?

**Одговор:** Према чл.63 Закона о високом образовању звања наставника су: предавач, професор струковних студија, доцент, ванредни професор и редовни професор. Универзитет врши избор у сва звања наставника на предлог факултета, односно друге високошколске јединице. Академија струковних студија за наставнике у звању предавача и професора струковних студија врши избор за наставнике у звању предавача и професора струковних студија, на предлог одговарајуће високошколске јединице академије струковних студија. Лице изабрано у звање предавача, доцента и ванредног професора стиче звање и заснива радни однос на период у трајању од 5 година.

Са лицем изабраним у звање наставника, уговор о раду закључује орган пословођења високошколске установе (чл.65 ст.1,2,3 и 5 Закона о високом образовању).

Орган пословођења високошколске установе дужан је да донесе и решење о престанку радног односа за звање предавача, доцента и ванредног професора пре истека рока од 5 година са даном истека тог рока.

Ако то не учини под условима напред истакнутим, без таквог решења изабраним лицима за поменута звања не престаје радни однос и не губе звања за које су изабрани у смислу чл.65 ст.2 Закона о високом образовању. Звање може изгубити на предлог високошколске установе, одлуком органа из чл.65 ст.2 Закона о високом образовању.

**11. ПИТАЊЕ:** Када је у питању ванредно напредовање, тј. када наставник конкурише за избор у више звање знатно пре истека изабраног периода, и на том конкурс у не буде изабран да ли губи радни однос?

**Одговор:** Према чл.65 ст.2 универзитет врши избор у сва звања наставника на предлог факултета, односно друге високошколске јединице, а академије струковних студија за наставника у звању предавача и професора струковних студија на предлог одговарајуће високошколске јединице академије струковних студија.

Лице изабрано у звање професора струковних студија и редовног професора стиче звање и заснива радни однос на неодређено време.

Лице изабрано у звање предавача, доцента и ванредног професора на факултету стиче звање и заснива радни однос у трајању од 5 година. Ако ови наставници конкуришу безуспешно за више звање, не губе постојеће звање и не престаје им радни однос пре истека периода од 5 година на које су уговором засновали радни однос. (чл.65 ст.5 Закона о високом образовању).

**12. ПИТАЊЕ:** Невладина организација је добила донацију за спровођење пројекта у трајању од три године. Какав уговор треба склопити са радницима запосленим на пројекту, а да уговор на пројекту не буде на штету радника, невлaдина организација нема средства за исплату отпремнине и даље запошљавање тих радника на неодређено време?

**Одговор:** Према одредбама чл.37 Закона о раду («Сл.гласник РС» бр.24/05 и 61/05), радни однос заснива се на време чије је трајање унапред одређено када су у питању: сезонски послови, рад на одређеном пројекту, повећање обима посла који траје одређено време и слично, за време тих потреба, с тим што тако заснован радни однос непрекидно или с прекидима не може трајати дуже од 12 месеци (чл.37 ст.1 Закона о раду).

Под прекидом из става 1. наведеног члана не сматра се прекид рада краћи од 30 радних дана.

Могућност заснивања радног односа на одређено време, конкретно се предвиђа и за случај потребе рада на одређеном пројекту. Ако постоји потреба да се настави са радом на истим пословима, мора да се заснује радни однос на неодређено време. Ако се одреди прекид рада на пројекту за време које није краће од 30 радних дана, са истим радницима може се поново засновати радни однос на одређено време у трајању од наредних 12 месеци.

После новог прекида од 30 радних дана, може се поново засновати радни однос на одређено време у трајању од 12 месеци. Ако се не заснује радни однос на одређено време како је напред истакнуто у периодима од по 12 месеци, мора се засновати радни однос на неодређено време.

Предње правно мишљење изразило је и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике (акт бр.011-00-1239/2005 од 09.01.2006.г).

**13. ПИТАЊЕ:** У установи постоји организовано дежурство (пиртирница), која укључује рад у сменама, па и ноћни рад. Рад тих запослених третирамо као прерасподелу радног времена и не плаћа им се ноћни рад. Да ли у овом случају треба плаћати ноћни рад или не?

**Одговор:** Закон о државним службеницима ступио је на снагу 01.јула 2006.год. Одредбом чл. 190 ст.2 поменутог Закона, одређено је да даном ступања на снагу тог Закона, престаје да важи чл.23 Закона о јавним службама («Сл.гласник РС» бр.42/91 и 71/94), што поуздано значи да се на права и обавезе запослених у установама које се образују по овом Закону, од 01.07.2006.год. примењује Закон о раду, ако посебним прописима којима се уређује њихова делатност није друкчије одређено.

То се односи и на следеће установе: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите и друге.

Закон о раду примењује се и у високошколским установама (чл.74 ст.1 Закона о високом образовању).

На јавне службе примењује се Закон о платама у државним органима и јавним службама («Сл.гласник РС» бр.34/2001). То значи да се на рад ноћу (од 22 часа увече до 6 часова ујутру следећег дана), у установама примењује Закон о платама у државним органима и јавним установама.

За рад ноћу додатак се обрачунава и исплаћује у висини утврђеној Општим колективним уговором.

Накнада за рад ноћу може се обрачунати у смислу чл.8 Закона о платама у државним органима и јавним службама кроз утврђивање коефицијената (увечање броја коефицијента и др.) и тиме обезбедити законити и правичан додатак на плату за рад ноћу.

Припремила Параскева Михајловић,  
дипл. правник из Београда

## ПИТАЊА И ОДГОВОРИ

СА САВЕТОВАЊА ОДРЖАНОГ НА ЗЛАТИБОРУ ОД 03. ДО 06.  
ОКТОБРА 2007. ГОДИНЕ, У ОРГАНИЗАЦИЈИ УДРУЖЕЊА ЗА РАДНО  
ПРАВО И СОЦИЈАЛНО ОДИГУРАЊЕ

1. Да ли именовани директор у установи културе (музеј, галерија, архив) мора бити у радном односу у установи у којој је именован за директора, односно да ли мора након именовања и засновати радни однос у установи?

Одговор:

Према одредбама члана 48. Закона о раду ("Службени гласник РС", бр. 24/05 и 61/05), директор може да заснује радни однос на неодређено или одређено време, или да обавља послове директора без заснивања радног односа.

Радни однос заснива се уговором о раду.

Радни однос на одређено време може да траје до истека рока (мандата) на који је изабран директор, односно до његовог разрешења.

Међусобна права, обавезе и одговорности директора, који обавља послове директора без заснивања радног односа (ван радног односа), и послодавца уређују се уговором.

Лице које обавља послове директора из става 4. овог члана има право на накнаду за рад која има карактер зараде и друга права, обавезе и одговорности у складу са законом.

Уговор о раду, односно уговор о међусобним правима, обавезама и одговорности са лицем које обавља послове директора закључује у име послодавца управни одбор, а код послодавца код кога није образован управни одбор – орган који је одређен актом послодавца.

Према томе, ако директор заснива радни однос, исти се заснива уговором о раду, у смислу члана 30. став 1. Закона о раду. Уговором се утврђује начин заснивања радног односа (на неодређено или одређено време).

Уговор треба да садржи, поред елемената из члана 33. Закона и одредбе које се односе на обавезе и одговорност директора као органа пословођења, положај по истеку времена за које је изабран, или ако буде разрешен пре истека времена на које је изабран (именован). Уговором може да се предвиди да по разрешењу,

лицу које је било изабрано за директора, престаје радни однос или има право да ради на другим пословима.

Радни однос на одређено време може да заснује до истека рока на који је директор изабран, односно до разрешења са дужности. По истеку рока на који је изабран, односно даном разрешења, директору престаје радни однос. Ова одредба мора да стоји изричито у уговору о раду.

О међусобним правима, обавезама и одговорности са лицем које обавља послове директора без заснивања радног односа закључује се уговор. **То није уговор о раду**, јер се не заснива радни однос, већ уговор којим се уређују међусобна права, обавезе и одговорности између лица које је постављено за директора и послодавца. За свој рад директор има право на накнаду која има карактер зараде и друга права и обавезе које се уговоре.

Према члану 104. став 1. Закона о раду "запослени има право на одговарајућу зараду". С обзиром да лице које обавља послове директора није запослено, то за свој рад има право на накнаду (члан 48. став 5.). Ова накнада има карактер зараде, у складу са Законом о раду. На исплаћену накнаду плаћају се сви доприноси за обавезно социјално осигурање и порез из зараде. Друга права и обавезе утврђују се уговором. Међутим, нема законских сметњи да се лицу које обавља послове директора обезбеде и друга права из радног односа (годишњи одмор, плаћено одсуство и др.).

Сагласно одредбама члана 2. став 2. Закона о раду, одредбе овог закона примењују се и на јавне службе, ако законом није друкчије одређено.

Према томе, ако је законом којим се уређује делокруг рада одговарајуће културне установе уређено питање радноправног статуса директора, онда се примарно примењују одредбе тог закона, а супсидијарно наведене одредбе члана 48. Закона о раду.

**2. Примена члана 153. Закона о раду у пракси – да ли је највећи број запослених који је исказан као вишак 29 или 19 запослених код послодавца који има преко 300 запослених на неодређено време, као и да ли послодавац (применом тачке 3) става 1. овог члана) може без програма да као вишак у року од 30 дана исказе 29 запослених, па да у наредних 60 дана не исказе вишак, а по истеку три месеца поново исказе вишак од 29 запослених или је то 19 запослених?**

Одговор:

Одредбом члана 153. Закона о раду прописано је да је послодавац дужан да донесе програм за решавање вишка запослених ако утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена у оквиру периода од 30 дана доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време, и то за најмање:

1) 10 запослених код послодавца који има у радном односу више од 20, а мање од 100 запослених на неодређено време;

2) 10% запослених код послодавца који има у радном односу најмање 100, а највише 300 запослених на неодређено време;

3) 30 запослених код послодавца који има у радном односу преко 300 запослених на неодређено време.

Програм је дужан да донесе и послодавац који утврди да ће доћи до престанка потребе за радом најмање 20 запослених у оквиру периода од 90 дана, из разлога наведених у ставу 1. овог члана, без обзира на укупан број запослених код послодавца.

Период у коме ће доћи до престанка потребе за обављањем одређеног посла је 30 или 90 дана. Период од 30, односно 90 дана рачуна се од дана када је послодавац утврдио промене које су разлог за утврђивање вишка. Да би послодавац могао да утврди да ли је дужан да донесе програм, ако ће у периоду од 30 дана доћи до престанка потребе за обављањем одређеног посла, он мора предходно да утврди број запослених који су вишак и то да стави у однос према укупном броју запослених (став 1.). Када је у питању период од 90 дана, обавеза доношења програма је само број запослених који су вишак без обзира на број запослених (став 2.).

Послодавац има обавезу да донесе програм у два случаја, у зависности од периода у коме ће доћи до престанка потребе за радом запослених (период од 30 или 90 дана).

Ако послодавац у периоду од 30 дана утврди престанак потребе за радом:

- **до 20 запослених** – нема обавезу доношења програма ако би отпустио 1 до 20 запослених;
- **више од 20, а мање од 100 запослених** – ако је вишак запослених најмање 10 запослених дужан је да донесе програм; ако је вишак 1 до 9 запослених, није дужан да донесе програм;
- **најмање 100, а највише 300 запослених** – ако је вишак најмање 10% запослених, тј. 10 и више, дужан је да донесе програм; ако је 1 до 9 запослених, није дужан да донесе програм;
- **више од 300 запослених** – дужан је да донесе програм ако је вишак најмање 30 запослених; ако је 1 до 29 запослених, није дужан да донесе програм.;
- **ако послодавац утврди у периоду од 90 дана да ће престати потреба за радом запослених**, послодавац је дужан да донесе програм – ако је вишак најмање 20 запослених; ако је вишак 1 до 19 запослених, није дужан да донесе програм.

**3. Примена члана 154. Закона о раду у пракси – шта овај члан значи у контексту осталих одредаба, пре свега чл. 155. и 156. Закона. Каква је улога синдиката када се још незна ни да ли ће бити исказан вишак и који ће се критеријуми применити?**

Одговор:

Према члану 154. Закона о раду послодавац је дужан да, пре доношења програма за решавање вишка запослених, у сарадњи са репрезентативним синдикатом код послодавца и републичком организацијом надлежном за запошљавање, предузме одговарајуће мере за ново запошљавање вишка запослених.

Програмом за решавање вишка запослених, како сам назив казује, утврђују се права запослених који су вишак и мере за њихово ново запошљавање. Мере за ново запошљавање су приоритет. Зато је обавеза послодавца да, када утврди да је за обављањем одређених послова престала потреба, у поступку припреме програма, пре његовог доношења, као и у случају када сагласно члану 153. Закона није обавезан да доноси програм, у сарадњи са репрезентативним синдикатом и организацијом надлежном за послове запошљавања (Националном службом за запошљавање – надлежном филијалом), предузме мере да запосленима који ће бити утврђени као вишак обезбеди да раде. У том процесу активну улогу мора да има синдикат. Активна улога синдиката у овом поступку је битан услов за решавање проблема утврђивања вишка запослених и остваривања њихових права. Тиме се стварају услови да у програму, који се доноси сагласно члану 155. став 1. у тачки 5) Закона, буду садржане мере за решавање вишка запослених, а не искључиво престанак радног односа.

**4. Да ли се може водити управни спор поводом коначног решења инспектора рада донетог у смислу члана 271. Закона о раду, којим се одлаже од извршења одлука послодавца до доношења правноснажне пресуде?**

Одговор:

Одредбама члана 271. Закона о раду прописано је да ако инспектор рада нађе да је решењем послодавца о отказу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је повео радни спор, на захтев запосленог одложиће својим решењем извршење тог решења – до доношења правноснажне одлуке суда.

Запослени може поднети захтев из сава 1. овог члана у року од 30 дана од дана покретања радног спора.

Инспектор рада је дужан да донесе решење о одлагању извршења решења послодавца о отказу уговора о раду у року од 15 дана од дана подношења захтева запосленог, ако су испуњени услови из ст. 1. и 2. овог члана.

Према члану 172. истог закона против решења инспектора рада може се изјавити жалба министру рада у року од осам дана од дана достављања решења. Жалба не одлаже извршење решења, а министар је дужан да у року од 15 дана од дана пријема жалбе одлучи по жалби.

Против коначног решења из члана 271. став 1. овог закона не може да се покрене управни спор.



Услов за доношење решења инспектора рада о одлагању извршења решења о отказу уговора о раду је да је запослени повео радни спор и да је појединачном одлуком (решењем) послодавца **очигледно** повређено право запосленог.

Инспектор рада, на основу списка предмета, цени да ли је очигледно повређено право запосленог и да ли треба одложити од извршења решење. Ако утврди да је очигледно повређено право запосленог, доноси решење којим одлаже од извршења решење послодавца. Решење о отказу уговора о раду одлаже се до доношења правноснажне одлуке суда. Запослени се, по решењу инспектора, до доношења правноснажне одлуке суда враћа на рад.

Против решења инспектора рада може да се поднесе жалба другостепеном органу – министру рада. Жалба на решење о одлагању извршења решења не задржава извршење решења. Послодавац је дужан да изврши решење инспектора.

Против коначног решења инспектора рада о одлагању извршења решења послодавца, не може се покренути ни водити управни спор.

## 5. Да ли се време рада на привременим и повреним пословима уписује у рубрику стаж у радну књижицу

Одговор:

Лице које ради на привременим и повременим пословима обавља рад ван радног односа. који обављају повремене и привремене послове су осигураници запослени, ако нису осигурани по другом основу. На то упућује одредба чл. 197. Закона о раду («СЛ.гласник РС» бр. 24/2005 и 61/2005)

Према одредби става 11. став 1. тач. 9 Закона о пензиском и инвалидском осигурању («СЛ.гласник РС» бр. 34/2003, 64/2004, 84/2004, 85/2005, 101/2005, 63/2006) :Осигураници запослени су и :

9) лица која у складу са законом обављају привремене и повремене послове, ако нису осигурани по другом основу .Пошто је то рад ван радног односа за та лица податке о стажу осигурања у радну књижицу уписује организација за пензијско и инвалидско осигурање. Нормативни основ за то садржан је у одредби чл. 18 став 1 и 2 Правилника о радној књижици («СЛ.гласник РС» бр. 17/97): која гласи: На странама од 6. до 21. у рубрици “Назив и седиште послодавца, основ осигурања” уписује се:

1) назив и седиште послодавца код којег је запослени у радном односу - ове податке за запослене код послодавца који има својство правног лица уписује послодавац код кога је запослени у радном односу, а за запослене код послодавца који нема својство правног лица - организација за пензијско и инвалидско осигурање;

2) основ осигурања за лица која нису у радном односу, а осигурана су у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању - ове податке уписује организација за пензијско и инвалидско осигурање;

У рубрику “Почетак рада - осигурања” уписује се дан заснивања радног односа, или дан признања својства осигураника, или дан признања одређеног права на осигурање.

Када те послове обављају лица преко омладинске задруге .О њима говори одредба чл.198.овог закона која прописује :Послодавац може за обављање привремених и повремених послова да закључи уговор са лицем које је члан омладинске или студентске задруге и које није старије од 30 година.

осигураници запослени по прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

Та лица у смислу одредбе чл.17 Закона о пензијском и инвалидском осигурању имају само права за случај инвалидности и телесног оштећења проузрокованих повредом на раду или професионалном болешћу остварују:1) лица која, у складу са законом, обављају привремене и повремене послове преко омладинских задруга до навршених 26 година живота, ако су на школовању Према мишљењу Министарства рада и социјалне политике бр.113-04-40/2007-01 од 11.7.2007.године упис података о стажу осигурања у радну књижицу за лица која обављају привремене и повремене послове преко омладинске задруге треба да уписује организација за пензијско и инвалидско осигурање

### III ПОРУКЕ



Проф. Др Предраг Јовановић,  
Председник Удружења за радно право и  
социјално осигурање Србије

## ПОРУКЕ СА САВЕТОВАЊА «ЗЛАТИБОР 2007.»

Генерална тема Саветовања *Радно законодавство у пракси* разматрана је у три радна дана пленарног рада и рада у форми «округлих столова».

У вези са променама и праксом на плану радног и социјалног законодавства, на основу датих предлога произилазе поруке, које даље следе.

1. Доградња *радног законодавства* опредељена је смерницама које су садржане у *међународном радном и социјалном праву*. Превасходно, радно законодавство треба да омогући пуну економску ефикасност рада, али истовремено и пуну социјалну заштиту запослених. Изграђивати радно законодавство у духу индустријске демократије, што значи даљу доградњу посебно колективних права запослених и послодаваца, са посебном препоруком да се приступи изради прописа у вези учешћа запослених у управљању (*партиципације*).
2. У напорима даље доградње радноправног система треба се руководити и принципима садржаним у *комунитарном праву*, а посебно везаним за забрану дискриминације, једнаке могућности жена и мушкараца, обезбеђивање безбедних услова рада и заштите здравља, заштиту свих људских права те и социјално економских, уз посебну препоруку за дефинисање радноправних оквира у смислу спречавања злостављања на послу (*м о б и н г а*), за колективна отпуштања као проблема који неизбежно прати процесе својинске трансформације, те у том контексту преиспитати програм и динамику приватизације јавних предузећа.  
Остаје потреба да се већа пажња посвети механизмима заштите предвиђених права: ојачати постојеће механизме нарочито у сфери мирног решавања радних спорова и то из кадровског, организационог и материјалног угла; конституисати специјалне – радне судове за спорове из области радног и социјалног права.
3. На плану *тржишта рада и запошљавања* потребне су такође одговарајуће промене. Када је реч о променама институционалне природе, треба отворити питање децентрализације система, тј. елиминисати било какав монопол у пословима запошљавања у јединственом циљу елиминисања проблема незапослености. Јачати рад приватних агенција за запошљавање, пре свега у њиховој специјализацији за одређене функције у области запошљавања.

Обезбедити да филијале Националне службе за запошљавање добију већа овлашћења у одлучивању о значајним питањима у области запошљавања, пре свега у сфери активне политике запошљавања, како би у свом раду обезбедиле већи степен прилагођавања «локалних питања» у области запошљавања потребама тржишта рада. На тај начин се излази у сусрет и горе наведеној потреби о децентрализацији система, као и потреби «управљања према циљевима». То не доводи у питање «стратегију» у политици запошљавања (она остаје на централном нивоу).

Изградити бољу институционалну платформу за сарадњу са послодавцима у решавању проблема незапослености (отворити посебна одељења за послодавце при службама за запошљавање у оквиру којих се свакодневно може контактирати са њима, анализирати и процењивати потребе за запошљавањем, договарати о професионалној оријентацији незапослених, спроводи са тим у вези анкете међу послодавцима итд.).

4. Поводом актуелних питања у вези *Закона о државним службеницима и запослених у државним органима* указујемо на потребу да треба појаснити критеријуме за опредељивање лица која нису јавни службеници и чији је статус резултат изборног процеса, затим лица која врше јавну службу, односно послове државне управе по посебном правном основу.

Посебно, детаљно и квалитетно уредити радне односе у органима јединица локалне самоуправе, водећи рачуна о садржини послова који се у њима непосредно обављају.

Указује се, такође, да се преиспита заштита права државних службеника и да се у том смислу заштита права која се тиче постављања државних службеника на положај и пријема у службу актом функционера, остварује у управном поступку и управном спору, док би се заштита права која се не остварује поводом управног акта (годишњи одмори и слично) остваривала пред судовима за радне спорове.

Било би корисно да се на нов начин уреде начела деловања државних службеника, која треба више него до сада, везати за саму личност државног службеника, уз потребну разлику у односу на начела деловања самих државних органа.

Уредити питања застарелости извршења дисциплинских мера изречених државним службеницима.

5. У вези са решавањем радних спорова мирним путем, а у потреби ефикаснијег решавања спорова, препорука је да Републичка агенција за мирно решавање радних спорова добије статус јавне службе, како би се, у статусном смислу, ојачала њена независност, а у раду – неутралност. Радити даље на кадровском јачању ове Агенције и на обезбеђивању институционалних форми за адекватно учешће представника запослених и послодаваца (посебно у саставу судских већа), јер су у питању спорови који превасходно њих тангирају.

6. *Систем пензијског и инвалидског осигурања* интензивније и даље реформисати нарочито у погледу финансирања. Економски речено: до сада смо више пажње посвећивали «расходној страни» система (реформе у области права), а треба исти значај дати и «приходној страни» (финансирање система). Све досадашње промене у начину финансирања тичале су се, преваходно, текућег начина финансирања. Али, тај начин је исцрпљен и даља оптерећења ту нису могућа. Са друге стране тај начин више није *одговарајући* фактичкој ситуацији на тржишту рада у погледу односа између радно-активних и пензионисаних лица. Он је примерен и даје пуне ефекте само када ја број запослених три или више пута већи од броја корисника пензија. Свака друга пропорција захтева веће или мање трансфере из буџета, који подлеже посебној «буџетској политици», што чини пензијски систем, у финансијском смислу и у целини нестабилним (проблем покривености расхода доприносима – неподношљива пропорција 1 : 1,63).

Стога, будуће најкрупније промене требало би да буду у увођењу и разради тзв. *другог и трећег стуба* пензијског осигурања. Трећи стуб је већ инсталиран – Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима (2005.), али треба га дограђивати по смерницама Светске банке. Други стуб не постоји, а потребан је за стабилност система – као трећи стабилизирајући ослонац. Заправо, други стуб треба дефинисати као начин акумулације капитала и на следећим *принципима*: обавезност улагања; капитализација уложених средстава и њихова индивидуализација (индивидуални рачуни); штедња; држава одређује доприносе а носиоци (фондови) су приватни; ризик носе запослени као и други уплатиоци.

Само тако ће, сада доминантни, први стуб система – систем међугенерациске солидарности бити значајно растерећен и спречено његово дефинитивно урушавање.

Дакле, само наведено «тројство» у даљој реформи финансирања система пензијског и инвалидског осигурања може омогућити остваривање духа *социјалне правде уз приврженост економским принципима и вредностма*, што је предуслов његове одрживости и дугорочности.





## ОБАВЕШТЕЊЕ

Обавештавамо цењене читаоце да Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и ове 2008. године организује редовно, XI по реду, саветовање на Златибору.

Позивамо Вас на још један сусрет на Златибору. Конкретан програм и план рада биће Вам касније достављен.

Удружење за радно право и социјално  
осигурање Србије  
Тел/факс: 011/3615-154; 2644-766  
e-mail: savezzad@drenik.net.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Библиотека Матице српске, Нови Сад

349.2/.3(497.1)

РАДНО и социјално право : часопис за теорију  
и праксу радног и социјалног права / главни  
и одговорни уредник Предраг Јовановић. – Год. XI, бр.2  
(2007)- . – Београд : Удружење за радно право и социјално  
осигурање Србије, 2007- (Будисава : КриМел). – 23 cm

Два пута годишње  
ISSN 1450-5800

COBISS.SR-ID 133704455







4 1166/2007



700054761,2

COBISS ©