

Универзитет у Београду
Правни факултет

Даница Б. Радовановић

**РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У
ЈАВНИМ СЛУЖБАМА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2024. године

University of Belgrade
Faculty of law

Danica B. Radovanović

**LABOUR LAW POSITION OF EMPLOYEES IN
PUBLIC SERVICES**

DOCTORAL DISSERTATION

Belgrade, 2024.

Посвећено:

Мом **Оцу**, искреном пријатељу, који ме је научио свему у животу, и
мојој прелепој **Мајки**, која ме је научила да се смејем.
Хвала вам што сте сваку моју кору хлеба мазали медом.

Сви појмови који се у овој дисертацији употребљавају у мушком роду,
претпостављају исте појмове у женском роду.

Подаци о менторима и члановима Комисије за одбрану докторске дисертације

Ментор: Др Филип Бојић, доцент, Правни факултет Универзитета у Београду

Чланови Комисије:

1. Проф. др Љубинка Ковачевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду
2. Проф. др Добросав Миловановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду
3. Проф. др Горан Обрадовић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Датум одбране: _____

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

Резиме

Радноправни положај запослених у јавним службама одаје утисак да се, као такав, налази на граници најмање две гране права, на који великог утицаја (могу да) имају разне друштвене, економске и друге околности. Задобивши облик јавне службе, управном делатношћу почињу да се сматрају све оне активности путем којих држава може да, на (не)посредан начин, остварује своје социјалне циљеве. Са друге стране, управна организација се разматра као она организација која за свој циљ има управо вршење поменутих делатности. Експанзија делатности које (ће) управа (да) има у својој надлежности, неминовно доводе до све вишег степена интервенционизма државе у разне сфере друштвеног живота. Држава, у таквој поставци ствари, више не може да се своди тек на принуду и на ограничења, односно на пуко вршење власти, будући да су сада у надлежности управе и бројне делатности за чије извршење није неопходна примена силе. Реформе кроз које је управа пролазила су, између осталог, резултирале позитивноправним одређењем управе као јавне службе, која се састоји из два организациона дела – јавних предузећа и јавних установа. Јавне службе, тако, временом постају погодан простор за радно ангажовање других лица за обављање послова из њихове делатности, те могу да се сматрају једним од субјеката радног права – послодавцем. Са друге стране, као нарочито интересантна фигурира чињеница да се запослени у разматраном радном односу налазе у општем, односно посебном правном режиму радних односа. Упркос томе што постоји приличан број заједничких особености између запослених у јавним службама и запослених у неком другом сектору (државна управа или тзв. приватни сектор), уочљиве су и поједине различитости, чак и унутар организационих делова јавних служби. Штавише, у првом реду би и требало да се трага за том *differentia specifica* која недвосмислено одваја запослене у јавним службама од запослених у другим секторима.

Она се, понајвише, може уочити у појединим институтима радног права, који на недвосмислен начин, одвајају радноправни положај запослених у јавним службама, од радноправног положаја запосленог у ма којем другом сектору. Нема сумње да на радни однос у јавним службама друштвене и економске (не)прилике имају утицаја, те је значајно потражити одговор, пре свега, на питање импликација кризе на искуство запослених у погледу квалитета њиховог посла, а са тим у вези и на (не)посредан утицај тог квалитета на друге аспекте живота, попут личног благостања, породичног живота. Осим тога, ту је и (не)поверење у релевантне институције, које би, између осталог, требало да пруже одређени степен заштите запосленима. Разматрана криза је неминовно имала утицаја на квалитет рада запослених у јавним службама, те је са тим у вези, између осталог, неопходно да се преиспита и контрола, као и интензитет рада, али и сигурност запослења.

Промена начина савременог живота, дакле, неминовно има утицаја на све аспекте рада јавних служби и запослених у овим радним срединама. Ово је, понајвише, видљиво у оквиру института субјеката радног односа, будући да се, осим поделе на послодавца и запослене, јавља, условно речено, својеврсни „хибрид“, оличен у институту директора јавних служби, који се, сходно својим карактеристикама, налази на граници између запосленог и руководећег радника, који се у пракси, неретко, назива послодавцем. Промене су, такође,

прилично лако уочљиве и у институту радног времена и плата запослених. С тим у вези се све чешће јављају предлози да се изврши својеврсна интервенција у овим областима, а у циљу скраћивања радног времена, односно, решавања проблема увођења платних разреда, те увођења система плате по учинку и тенденција усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди, као кораку ближе ка успостављању својеврсне једнакости међу запосленима, што чини да су у пракси све чешће уочљиви покушаји да се нађе најадекватнији приступ наведеном циљу. Колективна права запослених у јавним службама су такође област у којој могу да се уоче посебности радноправног положаја запослених у јавним службама. Те посебности, најпре, могу да се примете приликом разматрања појма виталних служби, као и њиховог идентификовања у домаћем праву. Затим супосебности радноправног положаја запослених у јавним службама приметне у разматрању појма минимума процеса рада и узрочно – последичне везе коју такав начин рада остварује са радноправним положајем јавних службеника. Коначно, предметне посебности могу да се уоче, између осталог, и у случајевима када су колективна права запослених у јавним службама угрожена, као и онда када дође до (не)функционалности колективног преговарања у јавним службама, а у домаћем праву.

Разматрање радноправног положаја запослених у јавним службама би требало да претпостави и сагледавање могућих праваца реформи јавних служби, те радноправног положаја у њима запослених, у случају евентуалног наступања реформи, као и да предложи одређена *de lege ferenda* нормативна решења, имајући, притом, у виду међународне правне изворе, упоредноправна решења и правну праксу у међународном окружењу, као и у Републици Србији.

Кључне речи: запослени, јавне службе, јавна предузећа, јавне установе, радно време, плата, уговор о раду, синдикати.

Научна област: Правне науке

Ужа научна област: Радноправна област

DOCTORAL DISSERTATION DATA
LABOUR LAW POSITION OF EMPLOYEES IN PUBLIC SERVICES

Summary

The position of employees in public services gives the impression that, as such, it is located at the border of at least two branches of law, on which various social, economic and other circumstances can have a great influence. Having acquired the form of Public Service, administrative activity begins to be considered all those activities through which the state can (in)indirect way achieve its social goals. On the other hand, an administrative organization is considered as an organization that has as its goal precisely the performance of these activities. The expansion of the activities that the administration (will) have in its jurisdiction inevitably leads to an increasing degree of interventionism of the state in various spheres of social life. The state, in such a setting of things, can no longer be reduced only to coercion and restrictions, i.e. to the mere exercise of power, since they are now in the jurisdiction of the administration and numerous activities for the execution of which the application of force is not necessary. The reforms that the administration went through, among other things, resulted in a positive and just designation of the administration as a public service, consisting of two organizational parts – public companies and public institutions. Public services, thus, over time, become a suitable space for the work of other persons for the performance of their activities, and can be considered one of the subjects of labor law – employer. On the other hand, as particularly interesting is the fact that the employees in the considered employment relationship are in the general, i.e. special legal regime of employment relations. Despite the fact that there are quite a number of common features between employees in public services and employees in another sector (state administration or so – called private sector), some differences are also noticeable, even within the organizational parts of public services. Moreover, in the first place, there should be a search for that *differentia specifica* that unambiguously separates public service employees from employees in other sectors.

Most of all, it can be observed in certain labor law institutes, which, in an unambiguous way, separate the employment status of employees in public services, from the employment status of an employee in any other sector. There is no doubt that social and economic circumstances have an impact on the employment relationship in public services, and it is important to seek an answer, first of all, to the question of the implications of the crisis on the experience of employees in terms of the quality of their work, and in this regard to the indirect impact of this quality on other aspects of life, such as personal well – being, family life. In addition, there is (non)trust in relevant institutions, which, among other things, should provide a certain degree of protection to employees. The discussed crisis inevitably had an impact on the quality of work of employees in public services, and in this regard, among other things, it is necessary to review the control, as well as the intensity of work, but also the security of employment.

Changing the way of modern life, therefore, inevitably has an impact on all aspects of the work of public services and employees in these working environments. This is, most of all, visible within the Institute of subjects of employment, since, in addition to the division into employer and employee, there arises, conditionally speaking, a kind of "hybrid", embodied in the Institute of Directors of public services, which, according to its characteristics, is located on the border between the employee and the managerial worker, who in practice, often, it's called an employer. Changes are also quite easily noticeable in the Institute of working hours and salaries of employees. In this regard, proposals to carry out a kind of intervention in these areas are increasingly appearing, with the aim of shortening working hours, i.e. solving the problem of the introduction of pay grades, and the introduction of the system of

pay per performance and the tendency of harmonization of salaries in public services with salaries in the economy, as a step closer to establishing a kind of equality among employees, which makes in practice increasingly noticeable attempts to find the most appropriate approach to the stated goal. The collective rights of employees in public services are also an area in which the particularities of the labor law position of employees in public services can be observed. Those peculiarities can be noticed, first of all, when considering the concept of vital services, as well as their identification in domestic law. Then, when considering the concept of the minimum of the work process, the cause – and – effect relationship that such a way of working achieves with the working position of public servants is noticeable. Finally, the particularities in question can be observed, among other things, in cases where the collective rights of employees in public services are threatened, as well as when there is (non)functionality of collective bargaining in public services, and in domestic law.

Consideration of the employment status of employees in public services should also presuppose consideration of possible directions of public service reforms, and the employment status of employees in them, in case of possible appearance of reforms, as well as propose certain *de lege ferenda* normative solutions, bearing in mind international legal sources, comparative legal solutions and legal practice in international law environment, as in the Republic of Serbia.

Key words: *employees, Public Services, Public Enterprises, public institutions, working hours, salary, labor contract, trade unions.*

Scientific field: Legal science

Narrow scientific field: Labor law

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
I ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЊИХОВО МЕСТО У СИСТЕМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ	8
1. Појам, правна природа и основни теоријски модели јавне управе	8
2. Претходно питање: теоријски модел јавне управе, теоријски модел јавне управе као јавне службе и теоријски модел јавне управе као система за социјалну регулацију друштвених процеса	12
3. Појам, елементи и правна природа јавне службе.....	14
3.1. <i>Теоријско одређење појма јавне службе.....</i>	18
3.1.1. Теоријски појам јавне службе у страниј литератури	18
3.1.2. Теоријски појам јавне службе у југословенској литератури у новијој домаћој литератури.....	20
3.2. <i>Законско одређење појма јавне службе.....</i>	22
3.2.1. Појам јавне службе у југословенском праву	22
3.2.2. Појам јавне службе у домаћем позитивном праву	24
3.2.3. Проблеми одређивања појма јавне службе у позитивном праву Републике Србије	28
4. Место јавне службе у систему јавне управе	31
II УРЕЂИВАЊЕ РАДА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА.....	34
1. Општи режим радних односа	34
2. Посебан режим радних односа у јавним службама	34
3. Извори радног права међународног порекла од значаја за запослене у јавним службама	35
4. Извори радног права домаћег порекла од значаја за запослене у јавним службама	38
4.1. <i>Појам и врсте извора хетерономног радног права.....</i>	39
4.1.1. Примена уставних гаранција на јавне службе	39
4.1.2. Општи, посебни и специјални закони који се примењују на запослене у јавним службама	39
4.1.3. Подзаконски општи акти.....	41
4.2. <i>Појам и врсте извора аутономног радног права</i>	42
4.2.1. Уређивање рада у јавним службама једностраним општим актима послодавца	42
4.2.2. Уређивање рада у јавним службама колективним уговорима.....	43
III СУБЈЕКТИ ИНДИВИДУАЛНОГ РАДНОГ ОДНОСА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА	45

1. Јавна служба као послодавац	45
1.1. <i>Држава као послодавац</i>	46
1.2. <i>Јавне службе: установе и јавна предузећа, јавне агенције и друге организације као послодавци</i>	47
1.3. <i>Ограничења постављена јавним службама у својству послодаваца</i>	48
2. Запослени у јавним службама	52
2.1. <i>Радник, запослени, функционер или јавни службеник – проблем квалификације запосленог у јавној служби</i>	53
2.2. <i>Одређивање општег појма јавног службеника</i>	59
2.2.1. Теоријски појам јавног службеника	59
2.2.2. Појам јавног службеника са организационог и функционалног аспекта.....	60
2.2.3. Појам јавног службеника у праву појединих држава.....	62
2.3. <i>Разлике између појединих врста запослених у јавним службама</i>	63
2.3.1. Разлике између јавних и државних службеника	63
2.3.2. Упоредноправни осврт – <i>public servant</i> и <i>civil servant</i>	65
2.4. <i>Категорије запослених у јавним службама</i>	66
2.4.1. Запослени и руководећи радници	66
2.4.2. Директори јавних служби и вршиоци дужности директора јавних служби	67
IV ЗАСНИВАЊЕ РАДНОГ ОДНОСА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА	77
1. Уводна разматрања	77
2. Претпоставке за заснивање радног односа	78
3. Заснивање радног односа у јавним службама	79
3.1. <i>Организација и систематизација радних места у јавним службама</i>	80
3.2. <i>Планирање кадрова и кадровски план</i>	84
3.3. <i>Попуњавање радних места</i>	84
3.3.1. Трајни премештај запосленог и изузеци од правила.....	84
3.3.2. Споразум о преузимању запосленог	86
3.3.3. Спровођење конкурса.....	89
4. Услови за заснивање радног односа	89
4.1. <i>Општи услови за заснивање радног односа у јавним службама</i>	92
4.2. <i>Посебни услови за заснивање радног односа у јавним службама</i>	94
4.2.1. Садржина и ограничења овлашћења за утврђивање посебних услова.....	95

4.2.2.	Посебни услови који се односе на професионална својства запослених	96
4.2.3.	Посебни услови који се односе на лична својства запослених.....	101
5.	Фазе поступка заснивања радног односа у јавним службама	104
5.1.	<i>Утврђивање постојања и проблем доказивања постојања потребе за заснивањем радног односа</i>	104
5.2.	<i>Конкурсни поступак за попуњавање слободног радног места.....</i>	105
5.2.1.	Јавно оглашавање слободног радног места.....	106
5.2.2.	Интерно тржиште рада.....	106
5.3.	<i>Подношење пријаве на конкурс.....</i>	108
5.4.	<i>Претходна провера радних способности кандидата</i>	109
5.4.1.	Појам и правне последице претходне провере радних способности кандидата	109
5.4.2.	Методe за претходну проверу способности кандидата.....	110
5.5.	<i>Разматрање благовремених и уредних пријава</i>	113
5.6.	<i>Доношење одлуке о попуњавању слободног радног места</i>	115
5.7.	<i>Закључење уговора о раду</i>	116
5.7.1.	Уговор о раду као акт заснивања радног односа.....	116
5.7.2.	Врсте уговора о раду	119
5.7.3.	Радно ангажовање директора јавне службе на основу уговора о раду.....	125
5.8.	<i>Ступање на рад</i>	126
6.	Ауторизовано заснивање радног односа у јавним службама.....	126
7.	Сметње за заснивање радног односа	133
7.1.	<i>Претходно питање: појам, циљеви и правна одређеност сметњи за заснивање радног односа</i>	133
7.2.	<i>Појам и врсте сметњи за заснивање радног односа на страни послодавца.....</i>	135
7.3.	<i>Појам и врсте сметњи за заснивање радног односа на страни запосленог.....</i>	137
7.4.	<i>Сметње за заснивање радног односа у јавним службама</i>	139
7.4.1.	Утицај одређивања максималног броја запослених на јавне службе	139
7.4.2.	Сметње карактеристичне за заснивање радног односа у јавним службама	143
7.4.3.	Сметње за обављање лиценцих занимања.....	144
V	ДОСТОЈАНСТВО НА РАДУ И ЗАШТИТА ОД ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА	152
1.	Достојанство на раду	152
2.	Злостављање на раду.....	155

2.1.	<i>Појам и облици злостављања на раду</i>	155
2.2.	<i>Специфичности злостављања на раду у јавним службама</i>	164
3.	Адресати и вршиоци злостављања на раду	168
3.1.	<i>Запослени у јавним службама као адресати злостављања на раду</i>	168
3.2.	<i>Послодавац и други запослени као вршиоци злостављања на раду</i>	168
3.3.	<i>Корисници услуга јавних служби као вршиоци злостављања на раду</i>	169
3.4.	<i>Злостављање на раду у јавним службама у правима одабраних држава</i>	172
3.5.	<i>Злостављање на раду у јавним службама према Конвенцији Међународне организације рада број 190</i>	174
4.	Дискриминација на раду	175
4.1.	<i>Појам дискриминације у области рада</i>	175
4.2.	<i>Спречавање и заштита од дискриминације у јавним службама</i>	179
4.3.	<i>Пракса у вези са забраном дискриминације запослених у јавним службама</i>	181
4.3.1.	<i>Пракса домаћих судова у вези са дискриминацијом запослених у јавним службама</i> 181	
4.3.2.	<i>Пракса Повереника за заштиту равноправности у вези са дискриминацијом запослених у јавним службама</i>	182
VI	РАДНО ВРЕМЕ, ОДМОР И ОДСУСТВА СА РАДА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА	185
1.	Радно време	185
1.1.	<i>Појам и врсте радног времена</i>	185
1.2.	<i>Радно време у јавним службама</i>	193
1.3.	<i>Специфичности прерасподеле и распоред радног времена у јавним службама</i>	194
1.3.1.	<i>Прерасподела и распоред радног времена у јавним образовним установама</i>	196
1.3.2.	<i>Прерасподела и распоред радног времена у здравственим установама</i>	197
1.4.	<i>Нови трендови у скраћивању радног времена у јавним службама</i>	198
1.4.1.	<i>Разлози скраћивања радног времена</i>	199
1.4.2.	<i>Начини скраћивања радног времена</i>	200
2.	Специфичности обима послодавчевих овлашћења у случајевима који могу да се квалификују као радно време	204
2.1.	<i>Дежурство, приправност за рад и рад по позиву</i>	204
2.2.	<i>Проблем дежурства и приправности за рад у здравственим установама</i>	206
3.	Одмори	207
3.1.	<i>Појам и врсте одмора</i>	207

3.1.1.	Одмор у току дневног рада	208
3.1.2.	Дневни одмор	210
3.1.3.	Недељни одмор.....	210
3.1.4.	Годишњи одмор.....	212
3.2.	<i>Специфичности коришћења права на одмор у јавним службама</i>	217
4.	Одсутва са рада и мировање радног односа	219
4.1.	<i>Појам и врсте одсутва са рада</i>	219
4.1.1.	Плаћено одсуство са рада.....	219
4.1.2.	Неплаћено одсуство са рада.....	220
4.2.	<i>Појам и циљеви мировања радног односа</i>	221
5.	Рад запослених у јавним службама за време верских, државних и других јавних празника	223
VII ПЛАТА, НАКНАДА ПЛАТЕ И ДРУГА ПРИМАЊА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА		225
1.	Појам плате и модели плаћања запослених	225
2.	Плате и друга примања у јавним службама	227
2.1.	<i>Законско регулисање плата запослених у јавним службама</i>	227
2.2.	<i>Вредновање радних места у јавним службама</i>	228
2.3.	<i>Минимална и увећана плата</i>	229
2.4.	<i>Накнада плате и накнада трошкова</i>	231
2.5.	<i>Примања запослених која немају правну природу плате</i>	235
3.	Нови трендови: плата по учинку у јавним службама	236
4.	Тенденција усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди	241
4.1.	<i>Општи осврт на тенденције усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди</i>	241
4.2.	<i>Преговори и начини усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди</i> .	243
VIII ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ И ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА		245
1.	Дисциплинска одговорност	245
1.1.	<i>Појам и правни режим дисциплинске одговорности</i>	245
1.2.	<i>Услови и основ дисциплинске одговорности</i>	248
1.3.	<i>Врсте повреда обавеза из радног односа које иницирају дисциплинску одговорност</i> ..	249
1.3.1.	Лакше повреде обавеза из радног односа.....	249
1.3.2.	Теже повреде обавеза из радног односа	250

2. Дисциплински поступак	251
3. Дисциплинске мере	253
3.1. <i>Појам и концепт дисциплинских мера</i>	253
3.2. <i>Врсте дисциплинских мера</i>	254
4. Одговорност за штету	256
4.1. <i>Појам и правни режим одговорности за штету</i>	256
4.2. <i>Законско регулисање одговорности за штету у јавним службама</i>	258
4.3. <i>Питање пасивне и активне легитимације у случају одговорности за штету у јавним службама</i>	259
IX ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА	263
1. Појам престанка радног односа	263
2. Појам и правна природа права на заштиту од неоправданог престанка радног односа	263
3. Споразумни престанак радног односа	264
4. Престанак радног односа по сили закона	265
5. Престанак радног односа отказом од стране запосленог	277
6. Престанак радног односа отказом од стране послодавца	280
6.1. <i>Појам и концепција ваљаних разлога за отказ уговора о раду</i>	280
6.2. <i>Забрањени разлози за отказ уговора о раду</i>	283
6.2.1. <i>Дискриминаторски разлози за отказ уговора о раду</i>	283
6.2.2. <i>Отказ као вид послодавчеве одмазде</i>	289
6.3. <i>Отказни разлози</i>	290
6.3.1. <i>Отказни разлози који се тичу способности запосленог</i>	290
6.3.2. <i>Отказни разлози који се тичу понашања запосленог</i>	291
6.3.3. <i>Отказни разлози који се тичу потреба послодавца</i>	294
7. Колективно отпуштање запослених	296
7.1. <i>Појам и правни режим колективног отпуштања</i>	296
7.2. <i>Разлози за доношење одлуке о колективном отпуштању</i>	296
7.3. <i>Критеријуми за утврђивање вишка запослених</i>	298
7.4. <i>Решавање вишка запослених и мере запошљавања</i>	301
8. Отказни поступак	304
9. Права запосленог поводом отказа	305

10. Правне последице незаконитог отказа	305
X КОЛЕКТИВНА ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА.....	309
1. Право на синдикално организовање.....	309
1.1. Слобода синдикалног организовања и удруживања и (не)допуштеност њеног ограничавања у јавним службама	309
1.2. Нивои организовања синдиката запослених у јавним службама на националном нивоу	312
1.3. Међународне организације синдиката запослених у јавним службама	313
2. Право на колективно преговарање.....	314
2.1. Претходно питање: појам и претпоставке за социјални дијалог	314
2.2. Социјални дијалог у праву Републике Србије.....	315
2.3. Колективно преговарање као модел социјалног дијалога.....	319
2.3.1. Појам колективног преговарања.....	319
2.3.2. Предуслови за колективно преговарање у јавним службама и погодности за организације јавних службеника.....	320
2.4. Карактеристике и функционалност колективног преговарања у јавним службама Републике Србије.....	324
3. Право на колективно деловање.....	326
3.1. Право на штрајк у јавним службама: услови и ограничења	326
3.1.1. Правни режим штрајка у међународном праву и у страним правима.....	326
3.1.2. Забрана и ограничавање права на штрајк: службе које се баве делатностима од јавног значаја	327
3.1.3. Кршење права на штрајк	336
3.2. Последице штрајка у јавним службама	337
4. Право запослених у јавним службама на партиципацију.....	340
4.1. Претходно питање: појам и уређивање партиципације запослених	340
4.2. Класификација партиципативних права запослених.....	342
4.3. Фактори који су од утицаја на (не)ефикасну партиципацију запослених.....	344
XI ИНДИВИДУАЛНИ И КОЛЕКТИВНИ РАДНИ СПОРОВИ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА	350
1. Радни спор	350
1.1. Појам радног спора	350
1.2. Радни спор и спор из радног односа	350
1.3. Врсте радних спорова	351

1.3.1. Индивидуални радни спорови.....	351
1.3.2. Колективни радни спорови	353
2. Модели решавања радних спорова у јавним службама	356
2.1. <i>Мирно решавање радних спорова</i>	<i>356</i>
2.2. <i>Судско решавање радних спорова.....</i>	<i>360</i>
2.3. <i>(Не)могућност примене појединих модела решавања радних спорова у јавним службама.....</i>	<i>361</i>
3. Проблем остваривања права запослених у јавним службама путем радног спора.....	361
ЗАКЉУЧАК	365
ЛИТЕРАТУРА	372
СПИСАК КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА ПРАВА	403
1. Извори права међународног порекла	403
1.1. <i>Међународна организација рада</i>	<i>403</i>
1.2. <i>Европска унија и Савет Европе</i>	<i>404</i>
2. Извори права унутрашњег порекла	405
2.1. <i>Домаће право</i>	<i>405</i>
2.2. <i>Страно право.....</i>	<i>411</i>

УВОД

Имајући у виду неминовну чињеницу да је друштво елемент који посредује у односима до којих долази између човека и природе, нема места сумњи да управо рад представља процес којим се то посредовање и одвија. Рад, дакле, већ сам по себи представља неизбежан и, тиме, свакодневни део живота људи. Наведено га чини и битним елементом друштвене кохезије, као и задовољења свих оних, малих и великих, потреба друштва, односно грађана. Односи који настају и који се развијају у процесу рада су готово од својих зачетака носили карактер сложености. Сложеност, коју радни односи подразумевају, је додатно (за)компликована неминовним и незадрживим развојем друштва и то, у бројним областима живота. Ово из разлога што су промене до којих је у друштву долазило имале, као што имају и данас, изузетног утицаја на радне односе. Поменути утицај је, изнад свега, приметан код једних од субјеката радног односа, тј. код запослених, нарочито када је реч о њиховом радноправном положају.

Право, из чега следи и радно право, представља динамичан друштвени феномен чије се промене, као и прилагођавање тим променама, готово нужно одвијају упоредо са напретком до којег долази у друштву. У Републици Србији, као што је то, уосталом, случај и у другим правним системима, у условима које диктира сада већ савремен(и)ји *modus vivendi*, долази до експанзије делатности које подразумевају успостављање (нових) радних односа. Из разлога постојања тзв. општег интереса, као и чињенице да бројне делатности завређују карактер општих, формирају се јавне службе, које настоје да дејствују као „јавни сервис грађана“. Како би се осигурало да се делатности тих јавних служби, услед којих су и основане, спроводе и у пракси, јавне службе су постале погодан простор за ангажовање туђег рада. Међутим, никако не сме да се сметне са ума чињеница да је концепт јавних служби изузетно сложен, те да је ово нарочито случај када се говори о радним односима који овде (могу да) постоје. Стога, (по)стављање јавних служби у општи или посебан режим радних односа, не представља тек резултат политике која постоји на тржишту рада (*market failure*), већ је то и исход – углавном, али не и искључиво – процене политичког интереса по питању важности коју одређене делатности имају у погледу задовољења општег интереса. Нема места сумњи да све наведено има утицаја и на радноправни положај у којем ће да се нађу запослени у јавним службама.

Истраживање које је представљено у овој докторској дисертацији покушава да позиционира радноправни однос запослених у јавним службама у односу на поједине, одабране радноправне институције. Ово, најпре, али не и искључиво, из разлога који диктирају запажања до којих је током истраживања теме докторске дисертације дошло. На сва предметна запажања, односно, на сваки уочени проблем из којег деривира непосредно релевантно питање, се уједно нуди и потенцијални одговор. Нема места сумњи да је мултидисциплинарни приступ истраживању могуће оправдати потребом да се одговори на постављена питања у раду потраже и ван оквира релевантних норми радног права. Будући да ова докторска дисертација претендује да дубље разуме предмет истраживања, односно, радноправни положај запослених у јавним службама, међу првима се поставља потреба да се потражи одговор на питање да ли би – и уколико је одговор потврдан, на који начин – радноправни положај запослених у јавним службама требало у потпуности да буде регулисан радноправним прописима. Анализа овог проблема би требало да, између осталог, укаже на узрочно – последичну везу коју радно право, у овом контексту, остварује са другим, релевантним гранама права. Надовезујући се на овај проблем, упитно је да ли је могуће утврдити општу дефиницију и садржину појма запосленог у јавним службама. Ово, међутим, нису једине недоумице које су деривирале из истраживања предмета ове докторске дисертације. Наиме, промене које су се одвијале у друштву су уједно

представљале и промене до којих је нужно морало да дође у области радних односа, из чега следи и на тржишту рада јавних служби. Светска економска криза, до које је дошло у Сједињеним Америчким Државама је бројне државе суочила са потребом смањивања трошкова, као и стварања погодних услова за очување континуитета рада свих произвођача и пружалаца услуга, укључујући и оне у јавним службама. Мере које су предузете као одговор на кризу су у већини држава биле прилично сличне, те су као такве следиле политику коју су спроводиле федерелане власти Сједињених Америчких Држава. За један од начина борбе против новонастале ситуације, којима је прибегла Република Србија, се огледа у увођењу у праксу мере забране запошљавања у јавним службама. Са тим у вези је, међутим, потребно преиспитати и то, да ли је ова мера узроковала негативне последице по квалитет рада запослених у јавним службама, као и то да ли је, у околностима примене ове мере у јавним службама, остављено превише дискреционих овлашћења директорима јавних служби да утичу на доношење одлуке о постојању потребе за новим запошљавањем. Намеће се и претпоставка да, као још једна од разматраних негативних последица, може да се јави проблем (не)продуктивности запослених у јавним службама. Наиме, потенцијална непродуктивност запослених би, између осталог, значила и евентуалне веће трошкове које сноси послодавац. Као могуће решење се нуди идеја да је могуће остварити систем плата кроз оцену продуктивности запослених у јавним службама. Говорећи о остављању могућности да послодавац процењује рад својих запослених, оправдано је понети се уверењем да је процес развоја друштва, као и економије, са собом донео и значајан напредак у погледу унапређивања (радних) односа у које ступају субјекти радних односа у јавним службама. Конкретније речено, док је послодавцима претежни, иако не и једини, циљ увећање профита, запосленима је циљ да се изборе за адекватније услове рада. И поред очигледног и тиме, значајног напретка у области (радних) односа послодавца и запослених – нарочито оног који је остварен у другој половини XX века – спорне ситуације су задржале карактер уобичајености. Ово је нарочито случај у погледу утврђивање делатности од јавног значаја и спровођење минимума процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја, будући да је законски оквир такав, да онемогућава ефикасно решење узрока проблема који су довели до штрајка и сужава могућности отпочињања и спровођења штрајка.

Све наведено може оправдано да се сматра разлогима због којих је предмет истраживања ове докторске дисертације управо анализа кључних аспеката радноправног положаја који запослени имају у јавним службама и то, првенствено у домаћем праву, али уз пригодне остврте учињене на релевантне аспекте у страним правима, као и у међународном праву. Овако постављена, целовита анализа је нужно неопходна услед разноликости и бројности питања која овај предмет поставља за (радно) право као науку. Ово упркос томе што је питања која су у вези са истраживањем којим се овај рад бави толико много, да је тешко и, надасве, претенциозно претпоставити да уопште могу да буду у потпуности обухваћена у једном раду, она су, ипак, изузетно уско повезана и међусобно зависе једно од другог.

Равнајући се са истакнутом тежњом истраживања теме ове докторске дисертације, да на што је могуће свеобхватнији начин размотри радноправни положај запослених у јавним службама, оправдано је (по)служити се мултидисциплинарним методама, узимајући притом у обзир промене које су се одвијале у области радних односа у јавним службама. Ово из разлога што је нужно истраживање предложене теме докторске дисертације отпочети употребом *историјског* метода, будући да овај метод доприноси квалитетнијем и адекватнијем разумевању положаја јавних служби данас, те уједно нуди и одговор на питање зашто је управа уопште почела да се схвата као „јавни сервис грађана“, као и разумевање стања друштва које је имало таквог утицаја на управу, да од ње створи веома велики простор за ангажовање туђег рада. Осим историјског метода је важно користити се и *социолошким* методом, јер је важно узети у разматрање утицај поменутих промена на друштво и *vice versa*, из чега деривира потреба за

употребом *аксиолошког* метода, који пратити анализу ранијих и позитивних законских одредби. Ради потпунијег утиска се користи *компаративни* метод, како би се увиделе паралеле, тј. разлике и/или идентичности регулисања радних односа у јавним службама Републике Србије и неких, релевантних држава – показатеља. Поред *догматског* метода, *нормативни* метод је такође неизоставан. Разлог томе је што нормативни метод, пре свега, служи систематизовању и тумачењу универзалних, затим регионалних и коначно, националних правних стандарда који су од значаја за истраживање радноправног положаја запослених у јавним службама. Наведене методе су нужне, како би се испитао садржај, начин законског позиционирања и регулисања, те специфичности радноправног положаја запослених у јавним службама, које ову врсту радног односа чине толико посебном да – готово у потпуности или макар, у значајном делу – оправдавају предмет и циљ предложене теме докторске дисертације, као и њен научни допринос. С тим у вези је врло важно имати на уму да овакав приступ истраживању одређује сама тема дисертације, јер се као таква, налази на граници не само најмање две гране права – радног и управног – већ и других друштвених наука, попут економије и социологије. Имајући у виду и то да је тема дисертације заступљена у пракси, може се сматрати оправданим употреба *студије случаја*, како оних који производе хипотезе, тако и оних који потврђују теорију, односно, који у њу уносе сумњу. Разматрање теоријских становишта у вези са темом дисертације, са собом нужно носи употребу релевантне научне литературе. Стога су, као критеријуми који су од помоћи истраживању предмета ове докторске дисертације, потребни *метод научне дескрипције* и *метод класификације*, у оним деловима у којима је то нужно и оправдано. Такође, поједини делови рада су определили и употребу *методе анализе садржаја пресуда и решења*.

Користиће се традиционалне методе правне науке, како би се извршила анализа појединих особености института радног односа заснованог у јавним службама. Стога ће **први део** дисертације да отпочне анализу предмета докторске дисертације постављајући оквире одређивању појма јавних служби, уз кратак осврт на њихово место у систему јавне управе. Управа се, као друштвена појава, развијала у склопу општег друштвеног развоја, што је неминовно довело до њеног издвајања из јединствене пирамиде државне власти, те се надаље развијала, првенствено као државна или јавна управа у ужем смислу, а потом и као јавна управа у ширем смислу, која, као таква, служи да се задовоље витални интереси и потребе грађана. Друштвено – економски напредак у држави и друштву је условио виши степен интервенционизма државе у разне сфере друштвеног живота, те многобројни друштвени односи постају предмет регулисања од стране државе. Организација и регулисање области попут образовања, здравствене и социјалне заштите, културе, науке, привреде су све више у надлежности државе. Јавна управа у таквим условима, у којима долази до експанзије делатности које ће се сматрати надлежношћу јавних служби, више не може да се сведе на пуко вршење власти, јер преостаје низ управних делатности за чије спровођење она није нужна. Позитивноправно одређење појма јавне службе их дели у два организациона облика – јавна предузећа и јавне установе. Вршењем делатности јавних служби се не задовољавају искључиво потребе корисника појединца, већ и друштва, што ствара додатну заинтересованост за њихово правилно развијање и деловање, из чега следи – и квалитетан радноправни положај запослених у јавним службама.

Други део докторске дисертације преиспитује уређење рада у јавним службама. Наиме, субјекти радног односа заснованог у јавним службама се налазе у правном режиму радних односа у државним органима или пак, у *sui generis* правном режиму утврђеним самим законом за поједину јавну службу. Но, законом за поједину јавну службу може да се предвиди и примена општег правног режима радног односа. Оно што је, пак, чињеница је то да је постојање низа посебних закона којима се уређује рад у јавним службама, као и радноправни положај у њима

запослених, заправо последица немогућности да се одреди „најмањи заједнички садржалац“ за све делатности кроз које јавне службе дејствују. Упркос поменутој немогућности било је покушаја да се „најмањи заједнички садржалац“ за све делатности јавних служби одреди, и то кроз Закон о запосленима у јавним службама. Међутим, на уређивање рада, односно, радног односа у јавним службама не утичу искључиво закони, већ учешћа имају и други извори радног права, како домаћег – хетерономног и аутономног –, тако и међународног порекла. Нарочито је корисно да се сагледа и уставни положај јавних служби, као и примена, односно изостанак примене – уставних гаранција. Једнострано општи акти послодавца, као и колективни уговори имају значајну улогу у обликовању рада поједине јавне службе, те ова анализа иде у прилог пређашњим наводима о (не)оправданости постојања низа посебних закона којима се уређује рад у јавним службама, као и радноправни положај запослених у њима.

У **трећем делу** докторске дисертације је пажња усмерена на одређивање и анализирање субјеката радног односа у јавним службама. Јавна служба, као субјект радног односа, наступа у својству послодавца, али је потребно диференцирати је од државе као њеног оснивача. Држава, свакако, може да се јави као носилац права на постављање граница слободи коју јавне службе у својству послодавца уживају по питању доношења одлуке о заснивању радног односа и одабира запослених. Чини се, већу заинтересованост у међународном радном праву, европском некомунистичком и комунистичком радном праву, као и у националном радном праву изазива појам запосленог него појам послодавца. Не постоји јединствена дефиниција појма тзв. јавног службеника и суштински га је тешко и одредити. Но, као полазна тачка ка одређивању општег појма тзв. јавног службеника, могу да послуже методе помоћу којих се одређивао појам јавне службе. Нужно је, пре свега, указати на разлику која неминовно постоји, када је реч о врстама запослених у јавним службама, што је проблем који није ограничен само на домаће право, те је продуктивно уврстити и упоредноправни осврт на појам тзв. јавних службеника. Услед неадекватног разумевања предметних разлика, као и услед неподударности термина неретко долази до тога да се тзв. јавни службеници“ мешају са државним службеницима и другим запосленима. Издвајањем заједничких, најзначајнијих елемената појма јавних службеника се чини први корак ка превазилажењу изостајања јединствене дефиниције појма тзв. јавног службеника, односно, прави се корак ближе ка њеном проналажењу. Извршена је и класификација унутар самих субјеката и посебно се одређује радноправни положај ових лица, с обзиром на то да се њихов рад јавља са значајним специфичностима у односу на основне субјекте радног односа у јавним службама. Реч је о специфичним особеностима радноправног положаја „хибридне“ категорије лица, које их истовремено приближавају категоријама запосленог и руководећег радника, који се у пракси неретко – и, погрешно – одређује појмом „послодавац“.

Појам индивидуалног радног односа и његово заснивање у јавним службама је сврха **четвртог дела** докторске дисертације. Покушај унификације статуса свих запослених није одолео зубу времена, те је у коначници дошло до реафирмације метода диференцијације радних односа. У овом контексту, не би требало сметнути са ума да је законом за поједину јавну службу могуће предвидети примену општег правног режима радних односа. Ово суштински указује на тенденције да се разматрани режими радних односа у тзв. приватном и тзв. јавном сектору – из чега следи, и у јавним службама – уједначе.

Један од највећих изазова у области радних односа јесте остваривање права из радног односа од стране запослених. У наведеном праву се, између осталог, убраја и, потенцијално издваја као *primus inter pares* право на достојанство и управо је (и) то тема **петог дела** дисертације. Бројне су дефиниције злостављања на раду којима се настоји да се укаже на широк спектар његовог деловања, те да се кроз ту дефиницију обухвати физичко, психичко, морално и друге врсте злостављања. Такође, остаје упитно и да ли се злостављањем на раду може сматрати

и уколико до њега дође од стране трећег лица. Проблем је утолико већи уколико се посматра са становишта заштите од злостављања на раду запослених у јавним службама. Наиме, чињеница је да поједини запослени неретко могу да буду изложени негативном облику понашања од стране корисника услуга јавне службе, које домаће законодавство не препознаје као субјекте – вршиоце злостављања на раду. Но, државама региона проблематизација оваквог случаја није остала непозната, те је у овом делу докторске дисертације посебна пажња усмерена на указивање могућег решења и на могућност правног транспланта. Такође је важно, у овом делу напоменути да се злостављање на раду неретко меша са њему сличним облицима понашања и другим повредама права запослених. Најчешће је у питању поређење или чак, поистовећивање са дискриминацијом и узнемиравањем које је са њом у вези. Но, иако се злостављање на раду врши на другачији начин и са другачијим циљевима, могуће је да буде подстакнуто неким од основа за дискриминацију, што је посебно интересантно размотрити са становишта запослених у јавним службама.

О институту радног времена, одморима и одсуствима са рада запослених у јавним службама се говори у **шестом делу** докторске дисертације. Потенцијалним одговорима на неколицину питања, који су проблематизовани у овом делу дисертације, између осталог се указује и на евентуалне правне празнине које се тичу регулисања појединих аспеката радног времена, уједно и на проблеме који могу да се јаве у пракси. Ово, пре свега имајући у виду стандарде који су постављени у директиви 2003/88 Европске уније. С обзиром на то да ранији законодавци нису нашли за сходно да кроз релевантне законске одредбе пруже ову дефиницију, дефиниција стандарда радног времена је, на изванредан начин, новина у домаћем законодавству. Када је реч о радном времену у јавним службама, нарочиту пажњу привлачи активност Европске федерације синдиката јавних служби. Наиме, тренд скраћивања радног времена у сврху побољшања равнотеже између пословног и приватног живота који подлеже континуираним променама у друштву је крајем 1990–их година стављен у други план, услед економске кризе која је била испраћена уведеним мерама штедње у тзв. јавном сектору, *ergo* у јавним службама. Ово је за последицу имало суочавање бројних запослених у јавним службама са продужењем радног времена и то без надокнаде. Позадина овога је, између осталог, била намера послодаваца да имају више контроле над иницијативама у вези са радним временом у оквирима националних закона са једне стране, док је са друге била намера да се ревидира Директива о радном времену, што Европска комисија није одобрила. Тиме су, изнова, отворена врата за преговоре и успостављање тренда скраћивања радног времена.

Седми део дисертације анализира плату и друга примања запослених у јавним службама, као институт који је предмет неколицине неодоумица. Упркос томе што је домаћи законодавац овај институт одредио посебним законом, то није разрешило проблеме који у пракси опстају дужи низ година. Наиме, неједнакост у расподели дохотка није штетна искључиво са економског аспекта, већ може да значи и политичку и друштвену нестабилност. Република Србија има вишу неједнакост у расподели дохотка у поређењу са било којом државом чланицом Европске уније. Могло би се рећи да је узрок томе, између осталог, и низ проблема који настају на тржишту рада. Препоруке реформске политике које би значиле евентуално смањење предметне неједнакости, између осталог, подразумевају повећање запошљивости особа са ниским степеном образовања, што је нарочито потребно размотрити са аспекта јавних служби као тржишта рада, а у светлу института плата. Наиме, један од горућих проблема је свакако питање увођења платних разреда. То би, на извесан начин, довело до преиспитивања вредновања радних места у јавним службама, а што је у непосредној вези са разликама у висини плате и других примања. Уколико би се приступило реформи јавних служби, онда би у први план дошло и питање плаћања по учинку, што је постало једна од најзаговоранијих техника

многих реформатора и саветника у државама чланицама Европске уније и Организације за економску сарадњу и развој.

Осми део докторске дисертације се бави проблемом дисциплинске одговорности и одговорности за штету којима подлежу запослени у јавним службама, а нарочито проблемом активне и пасивне легитимације у случају утврђивања одговорности за штету. Одређивање опште дисциплинске одговорности и одговорности за штету запослених у јавним службама није оствариво, што је последица разлика које постоје у природи делатности која се у појединој јавној служби обавља. Свака јавна служба, тако, дефинише карактер лакших и тежих дисциплинских повреда обавеза из радног односа, а следствено томе и мере које ће бити предузете. Дисциплински поступак је, са друге стране, у својим основним елементима, прилично уједначен за све јавне службе. Питање одговорности за штету је у пракси било извор више спорних питања, што је за последицу имало различите судске одлуке по захтевима за њену накнаду. На првом месту јесте питање пасивне и активне легитимације у случају одговорности за штету јавне службе у којој запослени ради, као и какве су узрочно – последичне везе са радноправним положајем конкретног запосленог. Друго спорно питање јесте облик одговорности, те проблематизација „трећег лица“ које је у вези са причињеном штетом. Различити су правни основи одговорности, те ће се овај део дисертације њима детаљније бавити.

Девети део докторске дисертације је у оквиру предложене теме посвећен престанку радног односа. Институт престанка радног односа у јавним службама је регулисан одредбама Закона о запосленима у јавним службама, те је нужно размотрити карактеристике овог института. Упитно је да ли се све одредбе које су релевантне за овај институт примењују подједнако на све категорије запослених у јавним службама. Логичан след је разматрање колективних отпуштања, што ће, између осталог, послужити да се поставе добре основе за разматрања повреде права запослених у поступку колективног отпуштања, као и последице наведеног. Истраживање је, такође, послужило за разматрање границе власти коју ужива послодавац у вези са доношењем одлуке о колективном отпуштању.

Претпоследњи, **десети део** дисертације је у потпуности посвећен колективним правима запослених у јавним службама, те се анализирају права запослених на синдикално организовање, нарочито у контексту испитивања оправданости и граница (не)допуштености ограничавања слободе права на синдикално организовање и деловање. Савремене тежње института радних односа, у оквиру којих се радни односи крећу ка напуштању политике заштите радника и транспарентног сврставања државе на страну послодавца, неминовно преиспитују одрживост трипартитне комуникације социјалних партнера. Право на колективно деловање је, на извештан начин, већ ограничено постојањем минимума процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја и чини се као да се тренд ограничавања коришћења овог права наставља. Могућност јавних органа појединих држава да суспендују или чак прогласе штрајк незаконитим у јавним службама је проблем за који се решење мора пронаћи пре него ово постане пракса упоредног права. Изостајање јединствене дефиниције појма јавних служби је већ само по себи проблематично. Ипак, изостајање јединствених одредница појма јавних служби које носе епитет виталних може да има далекосежније негативне последице по остваривање права на колективно деловање запослених у тим службама. Једно од готово најпроблематичнијих питања је законски оквир регулисања посебног режима штрајка. Наиме, у односу на утврђивање делатности од јавног значаја и спровођење минимума процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја, предметни законски оквир је такав да онемогућава ефикасно решење узрока проблема који су довели до штрајка. Уз то, разматрани законски оквир регулисања посебног режима штрајка чак

и сужава могућности његовог отпочињања и спровођења. Остаје упитно да ли запослени у јавним службама могу и у којој мери своја права да остваре путем колективних радних спорова.

Управо се у последњем, **једанаестом делу** докторске дисертације сагледавају радни спорови у јавним службама. У овом се делу, додатно, прави кратак осврт и на везу која постоји између радних спорова и колективних отпуштања запослених. С тим у вези је извршена класификација права која могу да буду повређена у поступку колективног отпуштања и да тако постану предмет индивидуалног или колективног радног спора. Код колективних радних спорова се указује на њихову поделу на правне и интересне, а с обзиром на суштинску разлику по питању правне природе која опредељује (не)подобност и (не)ефикасност појединих метода решавања радних спорова. Имајући у виду то да се најуспешније „решеним“ радним спором сматра онај до којег није дошло, односно, чије је развијање било препознато и спречено, у овом делу докторске дисертације се говори и о мирном решавању радних спорова у јавним службама.

Закључна разматрања су резервисана за представљање резултата истраживања предложене теме докторске дисертације, излагање коначних закључака, као и за предлог(е) *de lege ferenda* решења. На систематизован и интегрисан начин ће, дакле, бити представљени резултати спроведених истраживања, након чега ће бити понуђени предлози за ефикасније уређивање релевантног законодавства, односно, радноправног положаја запослених у јавним службама Републике Србије.

Оправдано се очекује да се анализом јавних служби, као и специфичности радноправног положаја запослених у њима поставе нови темељи за теоријско разматрање и потом, додатно нормативно регулисање ове материје, што суштински и представља основни циљ ове докторске дисертације. Ово, нарочито с обзиром на то да се стиче утисак да о радноправном положају запослених у јавним службама нема довољно литературе, као ни литературе која предложеној тему разматра на начин на који ће то бити учињено у овој докторској дисертацији. Такође је нарочито интересантно истраживати радноправни положај запослених у јавним службама са различитих апеката и кроз различите примере. Тиме се настоји да се направи упоредо сагледавање релевантних правних оквира и праксе у којој (би требало да) су они примењени. Циљ истраживања предмета докторске дисертације је, свакако, сагледавање могућих праваца реформи јавних служби, те радноправног положаја у њима запослених у случају евентуалног наступања реформи. Коначно, циљ је, такође и предлагање одређених *de lege ferenda* нормативних решења имајући, притом, у виду међународне правне изворе, упоредноправна решења и правну праксу у међународном окружењу, као и у Републици Србији.

I ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЊИХОВО МЕСТО У СИСТЕМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ

1. Појам, правна природа и основни теоријски модели јавне управе

Управа се, као друштвена појава, развијала у склопу општег друштвеног развоја.¹ Тај развој је неминовно довео до издвајања јавне управе из јединствене пирамиде државне власти, те се надаље развијала, првенствено као државна или јавна управа² у ужем смислу, а потом и као јавна управа у ширем смислу³ која, као таква, служи да се задовоље витални интереси и потребе грађана. Демократско друштво тешко може да се сматра развијеним, уколико му се изузму активности које се налазе у надлежности сектора јавних услуга⁴, с обзиром на то да оне, између осталог, обухватају успостављање јавног поретка и његово одржавање, производњу јавних добара, јавну здравствену заштиту, јавно образовање, заштиту старих и сиромашних лица, подстицање научних истраживања. Разноврсност поменутих јавних услуга, тј. делатности за чије је обављање (била) неопходна интервенција државе је условила да се они нађу у систему јавне управе. Стога, уопштено посматрано, јавна управа представља скуп управних организација које обављају јавне послове.⁵ Под јавним пословима се подразумевају они послови који се обављају у интересу локалне, регионалне или националне политичке заједнице, те су, као такви, одређени прописом локалног, регионалног или државног карактера.⁶ Но, јасна дефиниција термина „јавна управа“ је у различитим изворима схваћена на различите начине, што је случај и у различитим историјским, неретко и савременим, окружењима. Миленковић тврди да предметни појам већ деценијама представља тачку спорења, те је оправдано испрва разложити атрибуте термина „јавна управа“, а потом га размотрити са теоријског и позитивноправног становишта, те одредити моделе кроз које јавна управа остварује своју сврху.⁷

¹ Вукоичић подсећа да се први трагови јавне управе већ називу у развијенијим друштвима предхришћанске ере, попут Старог Египта и античке Кине. Детаљније о овоме, видети: А. З. Вукоичић, *Реформа и модернизација јавне управе у Србији са посебним освртом на стандарде добре управе*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 2020, 17 – 18.

² Целисходније о појму јавне управе, видети: М. Петровић, *О појму јавне управе у савременој теорији*, Београд, 1963.

³ Становиште да јавна управа обухвата шири скуп активности заступа Кавран, који наводи да јавна управа поред управне, има и услужну, регулативну и организаторску функцију., Д. Кавран, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, Београд, 2003, 62.

⁴ Сектор јавних услуга, односно, тзв. јавни сектор јесте подручје од општег интереса. Одређују га, тј. дефинишу, затим стварају и њиме управљају, тј. контролишу га органи јавне власти. Јавни сектор игра готово главну економску улогу као регулатор, пружатељ услуга и као послодавац. Више о овоме: Д. Франјчевић, *Јавни сектор у ЕУ и РН*, дипломски рад, Економски факултет у Загребу, Загреб, 2019, 2 – 4. Наиме, тзв. јавни сектор представља део националне привреде, која подразумева општи ниво државе, као и нефинансијска предузећа која се налазе под контролом државе (јавна предузећа), која се примарно баве комерцијалним активностима. Овај сектор подразумева предузећа која обављају делатности од општег интереса за све грађане, а што ће рећи: електропривреда, нафтна индустрија, сви облици транспорта, ПТТ саобраћај, комуналне услуге. Више о овоме, као и о јавном сектору Републике Србије и о неопходности његове реформе: Р. Veselinović, „Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije”, *Економски хоризонти*, бр. 16/2014, 141 – 159.

⁵ „Управа је један изузетно сложени систем како у организационом смислу, јер обухвата енормно велики број органа и организација, тако и у функционалном смислу, јер управа обавља веома велики број послова, који су међусобно толико различити и хетерогени, да се не може пронаћи нешто заједничко што би повезивало у једну целину све послове и задатке који чине управну функцију. Због тога тешко је објединити једном дефиницијом организацију и послове управе, а да она буде кратка и сажета, што је основни методолошки захтев сваког дефинисања.“, П. Димитријевић, *Управно право општи део, књига прва*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2008, 83.

⁶ К. Vučićević, *Економика рада у јавној управи*, завршни рад, Велеучилиште у Пожеги, Пожега, 2017, 7.

⁷ Д. Milenković, *Савремене теорије и модерна управа*, Београд, 2019, 22.

Појам „јавна управа“ није најједноставније одредити, услед различитих значења која има, онда када се настоји да се означе различите појаве.⁸ Атрибут „јавна“ указује на неопходност разликовања између јавне и приватне сфере друштва, тако да јавна сфера недвосмислено указује да је по среди задовољење јавног, односно, општег интереса. Са друге стране, атрибут „управа“ је, неретко, синоним појма „власт“.⁹ Јавна управа (*public administration*) фигурира у англосаксонском правном систему, где се пребацивањем тежишта на атрибут „јавна“ уствари прави недвосмислена разлика између јавне државне управе и управе у привредним предузећима, банкама (*business administration*). Оно што је у вези са наведеним веома битно напоменути јесу две ствари: (1) повезаност која постоји између јавне управе и англосаксонског правног система¹⁰, што отвара могућност разматрања историјске позадине јавне управе и њено деловање на територији Републике Србије и (2) то да јавна управа подразумева и недржавне организационе облике, вршиоце којима су од стране државе поверена јавна овлашћења за обављање делатности које су у надлежности јавне управе. Следи да се јавна управа може јавити као ауторитативна и као неауторитативна. Основна разлика је у чињеници да ли органи јавне управе у односу са другим субјектима иступају као носиоци ауторитета власти или јавних овлашћења или, ипак не.¹¹ Овде је нарочито важно да се укаже на место и улогу субјеката којима је поверено вршење јавних овлашћења. Ово из разлога што они, не обављају управну делатност као своју основну делатност, већ неку другу, одговарајућу основну делатност. Но, недржавним субјектима на основу закона може да се повери вршење управне делатности као допунске делатности, што подразумева додељивање одређених јавних овлашћења¹², подсећа Филиповић.¹³

⁸ „Уопште, знамо да је управа нешто што се обавља у канцеларијама, нешто што је у вези са појмом администрације, као и са појмом бирократије, односно асоцира нас на папирнати уред или на нешто на што не гледамо позитивно, него негативно, нешто што нам смета, нешто што је паразитско, нешто што често критикујемо. Тако нам се појам управе представља као друштвени проблем. Али, управу можемо наћи где год имамо више људи који нешто заједнички раде и имају заједнички циљ. Наравно, уз то су потребна и одређена материјална средства и правилности према којима се ради, делује или врши акција у савремено доба. Тако би управу могли наћи и у породици, и код занатлија, управу школе, управу спортског клуба, итд.“, F. Otajagić, „Savremene tendencije u javnoj upravi“, стручни рад, *Analiza Pravnog fakulteta u Zenici*, бр. 4/2011, 266 – 267.

⁹ „Са етимолошког аспекта посматрано, реч управа потиче од латинске речи *administratio*, што у преводу као именица значи управљање, вођење, помагање, помоћ и сл. Такође, ова реч се везује за глагол *adminstrare* што значи управљати, извршавати, вршити јавну службу. Све ове речи су са различитим, како главним, тако и споредним значењима. Реч управа налази се у свим словенским језицима и има више значења која се извлаче из смисла именице и глагола управљати. Код нас су се, све до Другог светског рата, више користи израз администрација, док се данас углавном користи израз германског порекла управа. Начелно, појмови управа и администрација су синоними, с тим да је појам управа ширег значења. Појам администрација своди се на означавање одређених стручних и техничких служби. Када је у питању простор на коме живимо, прекретница у смени назива администрација и управа настаје 1955. године када Општи закон о уређењу општина и срезова помиње управне органе, а Закон о државној управи из 1956. године уводи термин управа од када се он устаљује у нашем позитивном праву и правној теорији.“, N. D. Vranješ, *Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015, 12.

¹⁰ Англосаксонски правни систем ће се у овом контексту разматрати као систем који фигурира другачије од континенталног правног система.

¹¹ P. Dimitrijević, *Upravno pravo – opšti deo, knjiga prva*, Niš, 2008, 82.

¹² „Међутим, како је појам јавних овлашћења шири појам од овлашћења за вршење управне делатности, то је у сваком конкретном случају потребно утврдити да ли поверена јавна овлашћења једном недржавном субјекту садрже и тзв. управна јавна овлашћења, тј. јавна овлашћења да врши активности у оквиру управне делатности. Према томе, недржавни субјекти могу се јавити као вршиоци управне делатности (у смислу допунске делатности у односу на своју основну делатност) у случају када им је законом поверена могућност да врше управна јавна овлашћења.“, С. Лилић, „Организациони појам управе“, *Правни зборник*, бр. 2 – 3/1995, 104.

¹³ З. Ј. Филиповић, *Управни уговор као институт јавне управе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2017, 26.

Теоријски појам јавне управе може да се сагледа двоструко. Са прве стране, овај појам ће да се разматра кроз призму јавне управе у смислу органа који обављају делатности које су у надлежности јавне управе, односно, њеног организационог дела, те у овом контексту може да се говори о теоријском појму јавне управе у организационом смислу. Са друге стране, теоријски појам јавне управе може да се разматра управо кроз делатности које обављају органи јавне управе, те у овом случају може да се говори о теоријском појму јавне управе у функционалном смислу. Управо је ради адекватнијег и потпунијег схватања појма јавне управе, као и њених подела, нужно размотрити наведене теоријске приступе, уз настојање да се, притом, сажето обухвате постојеће теоријске разлике и, евентуалне, неусаглашености.

Теоријски појам јавне управе у организационом, тј. у формалном смислу даје одговор на питање ко су субјекти – органи и организације – који обављају делатност(и) које су у надлежности јавне управе. Интересантним се чини теоријско опредељење теоријског појма јавне управе у организационом смислу, према којој је „управа организацијска делатност, која омогућава и учешће већег броја људи који имају неки заједнички циљ, односно неки заједнички задатак.“¹⁴ Из овако схваћеног појма јавне управе произилази да она доводи у везу људе који имају заједнички задатак, стога може да се каже да се управа јавља свуда где постоји организован људски рад. Будући да је ово случај у свакој организацији, била она јавна или приватна, могуће је да се уоче основни задаци организације, због којих та организација и постоји, односно због којих је основана, док је управна делатност она делатност која прати тај основни задатак, односно радни процес и омогућава га. Јавна управа у организационом смислу може да се посматра двоструко: кроз ужи и шири појам предметних субјеката. Тако, ужи круг субјеката подразумева органе државне управе и управне организације. Конкретније речено, реч је о оним субјектима који управну делатност обављају као своју изворну, оригинерну делатност, те се оправдано изводи закључак да је овде реч о теоријском појму јавне управе у органском смислу. Са друге стране, овај круг је могуће проширити убрајањем и оних субјеката који управну делатност обављају уз неку другу делатност и углавном, по основу пренесених овлашћења. Дакле, значење термина јавне управе у организационом смислу има шире оквире, с обзиром на то да обухвата државну и недржавну управу, на чије је различитости нужно обратити пажњу. Наиме, за разлику од државне управе која, у организационом смислу, може да се дефинише као скуп државних органа којима је основна делатност обављање управних послова, недржавна управа подразумева обављање општих корисних делатности друштва, као њихове основне делатности, и вршење управне делатности, као допунске, од стране организација којима су законом поверена јавна овлашћења.¹⁵ Државна управа подразумева две групе субјеката који обављају управну делатност: органе државне управе и управне организације. Недржавна управа, са друге стране, подразумева субјекте који уживају јавна овлашћења – која се односе на јавне установе, јавна предузећа и на друге организације које обављају делатности од општег значаја – и администрацију тј. управу органа јединица локалне самоуправе – која се односе на град Београд, градове и општине. Као својеврсно сумирање наведеном стоји Томићев став, да јавну управу, која је хијерархијски устројена чине, на основу закона основани, државни органи управе и државне управне организације са једне стране, док са друге, недржавна управа обухвата: (1) органе управе територијалне аутономије и органе управе локалне самоуправе, посматрано по принципу територијалне децентрализације и (2) јавна предузећа, јавне установе и јавне агенције којима управни послови нису примарна делатност, али на основу законом поверених јавних овлашћења обављају послове државне управе тј. управну делатност, а по принципу функционалне децентрализације.¹⁶

¹⁴ S. Vlaž, *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006, 25 и даље.

¹⁵ А. Илић, „Појам и врсте државних службеника“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, 2011, 258.

¹⁶ Видети: З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2017, 158.

Теоријски појам јавне управе у функционалном, тј. материјалном смислу одговара на питање шта чини управну делатност.¹⁷ Круг делатности, тј. послова, активности које су у надлежности јавне управе је могуће сагледати са два становишта: формалног, тј. унутрашњег и материјалног, тј. спољашњег.¹⁸ Интересантно је напоменути да функционално одређивање појма јавне управе у формалном смислу полази од спољних обележја јавне управе, те тако, између осталог, говори и о вршиоцима управних делатности, тј. о субјектима који обављају делатности које су у надлежности јавне управе.

Три су основна теоријска модела јавне управе: теоријски модел државне управе, у оквиру којег се управа посматра као инструмент власти; теоријски модел јавне управе као јавне службе; те теоријски модел јавне управе схваћен као систем за социјалну регулацију друштвених процеса. Важно је имати на уму да је настанак наведених теоријских модела јавне управе био условљен испуњењем одређених претпоставки, које су се огледале кроз доктрину о подели власти; затим револуције које су се одигравале крајем XVIII века; те кроз концепт правне државе, без којег је сваки правни систем незамислив.¹⁹

Напослетку, у светлу даљег излагања о субјектима који се убрајају у организациони део јавне управе је корисно поменути и позитивноправно одређење јавне управе у организационом смислу. Миленковић наводи да овај део одређења јавне управе у позитивном праву Републике Србије није прошао кроз значајније измене, уколико се посматра у односу на раније важеће законодавство.²⁰ Међутим, својеврсни проблем који се овде јавља је што позитивно законодавство Републике Србије управу своди на државну, тј. на организационе облике органа²¹ државне управе на централном нивоу власти, што резултира пропустом да се конкретније – или макар, свеобухватније –, одреди појам јавне управе. У вези са релевантним законодавством је интересантно да се напомене да Устав Републике Србије који је тренутно на снази тек делимично одређује позитивноправни појам јавне управе као државне управе у организационом смислу, те прописује да „послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе утврђени законом.”²² Док потпуно уређивање овог питања препушта Закону о државној управи. Но, у државу, односно (јавну) управу у ширем смислу не спадају искључиво организације локалног, регионалног и централног управљања. Од подршке државе *de facto* зависе и организације којима су поверена јавна овлашћења и које, као недржавне, теже да обезбеде остваривање јавног интереса.²³ Сходно наведеном, важећи Устав Републике Србије не изоставља навод да управна јавна овлашћења могу да обављају и предузећа, установе, друге организације и појединци, онда када је то релевантним законом изричито одређено.²⁴ У вези са наведеним ја уочљиво да се појављују носиоци управних јавних овлашћења, чији је оснивач држава, међутим, да они не представљају део организационе структуре власти. Оно што се овде издваја као проблем јесте да је правни систем Републике Србије пропустио да у позитивно право уврсти појам јавне управе у организационом смислу, тако да њиме буду обухваћени сви субјекти који уживају поверена управна јавна овлашћења. У супротном би позитивноправни

¹⁷ Више о овоме, видети: Р. Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave I, organizacija u javnoj upravi, II dopunjeno izdanje*, Beograd, 1959, 14.

¹⁸ Више о овоме, видети: N. D. Vranješ, 19 – 22.

¹⁹ Укратко о наведеним претпоставкама, видети: С. Лилић, Д. Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999, 13 – 15. У вези са овим, ради поређења, погледати: С. Лилић, П. Кунић, П. Димитријевић, М. Марковић, *Управно право*, Београд, 1999.

²⁰ D. Milenković, *Javna uprava odabrane teme*, Beograd, 2012, 113.

²¹ Детаљније о органима државне управе, видети: D. Milenković, 113 – 136.

²² Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 136, ст. 2.

²³ Е. Pusić, *Javna uprava i društvena teorija*, Zagreb, 2007, 66.

²⁴ Устав Републике Србије, чл. 137.

појам јавне управе у организационом смислу и теоријски појам јавне управе у организационом смислу били усаглашени.

2. Претходно питање: теоријски модел јавне управе, теоријски модел јавне управе као јавне службе и теоријски модел јавне управе као система за социјалну регулацију друштвених процеса

Велике револуције које су се одвијале крајем XVIII века су са собом донеле веома јаке демократске идеје, које су суштински тежиле ослобођењу од апсолутизма, те политичкој слободи, као и слободи економског развоја. Ово је на тлу Француске²⁵ и Северне Америке значило прокламовање гаранција права и слобода човека и грађанина, које су, као такве, морале да буду даље разрађене и заштићене путем закона и других, релевантних правних аката, те су временом постале и саставни део Устава ових држава. Разлог наведеном лежи у настојању да се путем усклађености са законом и/или неким другим, релевантним прописом, оправда поступак власти који је усмерен према грађанима. Почетак XIX века је довео до настанка правне државе (*Rechtstaat*) и принципа владавине права (*rule of law*). Посматрано из угла јавне управе је ово имало нарочит значај, будући да је тиме обезбеђен легалитет управних одлука. Увођење правне државе и принципа владавине права је, између осталог, омогућило и развој (основних) теоријских модела јавне управе.

При утврђивању основних теоријских модела јавне управе се полази од принципа поделе власти, који управу везује за државу, те је тако одређује као једну од тзв. правних функција државне власти. Међутим, почетак XX века је обележило превазилажење уверења – које су, између осталих, заступали и тада еминентни југословенски теоретичари Лукић, Димитријевић и Марковић – да је постојање правне државе сасвим довољно да се обезбеде демократија и друштвени напредак.²⁶ Напротив, овај концепт је морао да буде употпуњен и другим елементима улоге државе која остварује социјалне циљеве, те која осим пуког стварања и примене права има за циљ да обезбеди и правичност и социјалну правду. Захваљујући друштвеном развоју, управа све чешће постаје иницијатор и координатор друштвено неопходних и друштвено корисних делатности, док атрибути власти, иако не у потпуности, постепено престају да носе епитет основне садржине управне активности државе. С обзиром на то да се јављају нови облици активности државе који нису били ауторитативног карактера и који нису представљали вршење власти, управа задобија обриси једне од бројних делатности државе и више се не посматра као једна од три „правне функције“ државне власти, неминовно долази до трансформације садржине и схватања теоријског појма управне функције. Вебер, као резултат наведене трансформације, истиче дуализам (модерне) управе: са једне стране, управа

²⁵ Када говоримо о идеји појма јавних служби у правном систему Француске, корисно је подсетити да: „Израз „јавна служба“ први је употребио Русо, који је у тумачењем Мејла, Краљеву службу „превео“ у либерални смисао, представљајући је као службу грађанима. Са Француском револуцијом, појединац се суочава са државом, што га приморавало да преузме нове задатке, који су припадали, ономе што се може и често се назива „средњим друштвеним структурама“, без обзира да ли су имали верске везе, иако су оне превладавале. Тако је држава преузела „услуге пружања помоћи“ у оквиру којих се радило о постојећим активностима и институцијама, али, регулисаним од стране државе, те сада постају „јавне услуге“. Ове активности се и даље подвргавају строгој интервенцији, мада их и даље могу спроводити, као и раније, приватно или путем верских институција.“; J. Calvo Otero, „La asistencia religiosa como servicio publico la colaboración del Estado“, *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 4/1988, 137.

²⁶ С. Лилић, Д. Миленковић, 18 – 19.

наставља да се посматра као инструмент за вршење политичке власти, али се сада, са друге стране она посматра као организација за обављање делатности које су од општег интереса. Он је, готово међу првима, уочио и у својим радовима истакао, разлику између управе – службе која се бави школством, здравством, изградњом путева и управе – власти која се бави одржавањем постојеће политичке расподеле власти.²⁷ Захваљујући оваквом виђењу јавне управе, почиње да се развија концепт њене модерне организације, који служи да нагласи двоструку улогу: са једне стране управу као власт, а са друге управу као службу.

Све промене до којих је дошло у оквиру јавне управе су послужиле као ослонац за развој теоријског модела јавне управе као јавне службе. Наиме, одређење управе као јавне службе потиче из француске правне теорије. Темеље за развој овог института је поставила пракса француског Државног савета (*Conseil d'Etat*). Заступник оваквог схватања је био Диги²⁸, према којем, управа никако не може да представља вршење власти, већ је управа скуп јавних служби којима се задовољавају витални интереси и потребе грађана. Појам јавних служби, тако, замењује појам суверености. Држава, у том контексту, више није суверена власт која заповеда, а сходно томе, апарат силе којим она располаже може да се употреби искључиво за стварање и управљање јавним службама.²⁹ Оквири социолошког схватања су послужили Дигију да стане иза своје тврдње да би јавне службе требало организовати у оним областима у којима би било који застој довео до друштвених немира. Утицај француског правног учења се осетио и у немачкој правној теорији, тако да схватање јавне управе као јавне службе постоји у делима Мајера и Флајнера. Схватање управе као јавне службе је нашло плодно тло и код наших правника, међу којима код Илића, Стјепановића и, у новије време овом схватању веома доследног, Лилића. Наиме, Лилић сматра да у управноправној науци Републике Србије постоји својеврстан отпор усмерен према прихватању савременог модела управне делатности као јавне службе, односно „јавног сервиса грађана“, те да је то последица теоријског ослањања на совјетску доктрину о држави и праву, истичући да „совјетски модел управе и даље живи у нашој теорији управног права у радовима појединих наших аутора (...). Као полазиште овом резонувању, Лилић узима Лукићева учења о теорији државе и права, заснована на држави као организацији са монополом физичке принуде и праву као изразу воље владајуће класе.³⁰ Томић истиче да јавну управу „поред државних организационих облика државне управе, чини и стручни апарат одређених недржавних структура, организација и заједница које, поред „својих“, врше и поверене „опште послове“, са могућностима коришћења прерогатива власти (по правилу).“³¹ Овакво размишљање није страно Пусићу, који наводи да појам јавне управе обухвата и тзв. недржавне вршиоце управе, тј. јавне установе и јавна предузећа, често и локалну самоуправу. Пусић, конкретно, јавну управу одређује као носиоца политичких овлашћења и

²⁷ M. Weber, *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, 1958, 31 – 32.

²⁸ Rodríguez – Arana Muñoz и Sendín García, интересантно, износе тезу да „Диги развија свој рад у тешким условима и подложен је великим контрадикцијама. Компликован и контроверзан период током којег су се либерална држава и њени апстинентни концепти мешања у економију исцрпили без икакве манифестације постулата социјалне државе. Због тога се Дигијев задатак може сматрати претходником и инспирацијом верзије јавног права која има за циљ дефинисање значења и функције заједничких интереса који би требало да имају све активности јавне управе.“, J. Rodríguez – Arana Muñoz, M. Á. Sendín García, „El servicio public según Duguit ¿una referencia para un mundo en crisis“, *Revista Jurídica de Canarias*, 18/2010, 314.

²⁹ L. Digi, „Preobražaji javnog prava“, Beograd, 1929. y: (ur.) S. Lilić, *Pravne teme Magna Agenda*, Beograd, 2002, 97.

³⁰ S. Lilić, „Uticaj sovjetske doktrine o državi i pravu na našu teoriju upravnog prava, Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije“, Naučni projekt Ministarstva nauke Republike Srbije i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006, 1 – 27. Такође, видети: S. Lilić, „Državna uprava, instrument vlasti ili javna služba, kritički osvrt na važeće zakonodavstvo o državnoj upravi u Srbiji“, y: *Usporedna iskustva državnih uprava*, Beograd, 2003, 37 – 69.

³¹ З. Томић, 21.

средства која су потребна за задовољавање општег интереса у друштву.³² Управо је увођење института јавне службе у правни систем Републике Србије имало значајног утицаја на промену становишта, према којем стоји да је јавна управа ограничена само на органе државне управе као носиоце државне власти. Сада вреди мишљење да јавна управа обухвата и поједине организације којима је законом поверено вршење јавних овлашћења које обављају управо јавне службе, односно „јавни сервис грађана“. Идеја о теоријском моделу јавне управе, који је схваћен као систем (људске сарадње) за социјалну регулацију друштвених процеса, у својој суштини, представља дериват истраживачких достигнућа до којих је дошло изучавањем опште теорије система.³³ Наиме, социјална регулација друштвених процеса, која би требало да се успостави путем сарадње подразумева постојање најразличитијих облика понашања људи, којису усмерени на успостављање њихових међусобних односа у процесу рада, указује Цвијовић.³⁴ Он закључује да би резултат тих, успостављених односа требало да, између осталог, представља остваривање културног развоја, заштите околине, унапређење здравствене и социјалне политике, производње. Теорија о овом моделу јавне управе је настала крајем XIX и почетком XX века, управо у време општег привредног и друштвеног развоја. Нема сумње да је развој до којег је у овом периоду дошло, између осталог, имао утицајаи на проширивање послова управе, што ће рећи и на здравство, школство, саобраћај, комуналне послове. Тако, у центар пажње долази потреба да се развије циљано – рационални концепт управљања, сада већ модерном јавном управом, а који ће бити сврсисходнији принцип управљања државом, него што је то био државно – правни концепт.³⁵ Нарочито је интересантно то да је управо овај модел јавне управе тај који је поставио основе за идеју о двострукој улози државе. Наиме, држава са једне стране може да делује као инструмент за вршење политичке власти, док са друге, она може да наступа као организација за вршење јавних услуга. Овакав закључак не чуди, будући да се улога јавне управе и огледа у потреби да се обезбеди благостање друштва. Ова улога, међутим, може да се оствари само уколико јавна управа постане социјални регулатор друштвених процеса. Упориште наведеном се налази у томе што је недвосмислено јасно да великим управним системима – какав јавна управа и јесте – може да се управља само према утврђеним правилима, те да би делатности јавне управе требало да обављају професионални и деполитизовани службеници управе. Значај потребе за професионалним и деполитизованим службеницима управе, као уосталом и самог концепта модела јавне управе као система за социјалну регулацију друштвених процеса је у идеји дасвеопште благостање друштва, готово искључиво, може да се оствари кроз остваривање јавних интереса који су изнад појединачних. Нема места сумњи да у државама које почивају на демократском уређењу, појединци свој индивидуални интерес остварују управо путем реализовања јавних интереса, а да се јавни интереси остварују обављањем делатности које су у надлежности јавних служби.

3. Појам, елементи и правна природа јавне службе

Схватање јавне управне као власти се задржало, у одређеним аспектима, до данашњих дана и то, пре свега, у класичним управним ресорима какви су одбрана, спољни и унутрашњи

³² Видети: Е. Пусић, *Наука о управи*, Загреб, 1996. стр. 7. Н. према: М. Цвијовић, *Реформа јавне управе и локална самоуправа у Србији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 48.

³³ А. Шијан, Д. Карабашевић, Д. Рајчевић, „Значај опште теорије система за савремени свет“, *Трендови у пословању*, бр.2/2019, 89 – 93.

³⁴ М. Ж. Цвијовић, *Реформа јавне управе и локална самоуправа у Србији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 37.

³⁵ *Ibid.*

послови, те правосуђе и финансије, у којима држава још увек делује у својој изворној улози, односно делује у својству политичке власти, која има монопол над апаратом силе. Схватање јавне управе, на изванредан начин, употпуњивано идејом да она уједно, значи и одређене повластице или бенефиције. За запослене у јавној управи, то подразумева одређене користи, најпре материјалне, те повољнији статус од осталих чланова заједнице. С тим у вези, Марчетић подсећа на то да је овако екстреман облик схватања јавне управе као повластице, заправо, пракса легалног куповања јавних служби, која је у неким државама била на снази прилично дуго, да би „нарочито усавршене облике попримила за време француске предреволюционарне монархије, где се развио појам о власништву службе.“³⁶ Закупљивање или куповање служби је одраз примитивног схватања о „ухљебљењу“ у јавној служби, које је у долазећим историјским раздобљима еволуирало у разне облике политичке и личне протекције, патронаже, непотизма, корупције и других облика злоупотребе положаја.³⁷

Дуго су држава и њена управа, као највећи део државне организације, посматране кроз употребу монопола физичке силе. Вебер је државу описивао као трајну политичку организацију, која присваја легитимну физичку принуду у циљу спровођења поретка.³⁸ Посматрано на овај начин, за традиционалне делатности државне управе су се сматрале одбрана државе, правосуђе, унутрашњи и спољни послови државе, финансије, које су ради свог доброг функционисања захтевале постојање и употребу државног монопола. Но, напредак и развој друштва је створио потребу да се овакво схватање државе и њене управе измени, те да се више не посматра кроз призму монопола на физичку принуду и суверене власти која наређује. Држава и њена управа, тако, почињу да се схватају као група појединаца који силом располажу и који имају обавезу да њену употребу усмере ка стварању јавних служби и ка њиховом управљању. Наведено резултира тиме да појам јавних служби постане основни појам савременог јавног права, које се пак, схвата као збир правила која прописују оснивање и организацију јавних служби, као и обезбеђивање њихове правилне и континуиране употребе.³⁹ Дакле, поред постојања традиционалних делатности управе, сада у први план долазе и делатности јавних служби, и то друштвених, комуналних, техничких, информационих, те привредних области. Суштински, XX век је за јавне службе значајан и, не само превазилажење традиционалних делатности државне управе, већ и броја људи који су задужени да обављају делатности које су у надлежности јавних служби, и то не само у тада развијенијим државама, већ и у оним које су биле у процесу развоја.⁴⁰ Дуг временски период је класична буржуаска држава, полазела од начела *laissez – faire* тежила томе да опстане мали број делатности које су имале карактер јавног значаја. Међутим, такав став је био у апсолутној несразмери са оствареним развојем друштва и појавом великог броја области за чије је функционисање била неопходна интервенције државе. Модели јавне управе у ширем смислу, који данас имају примат

³⁶ G. Marčetić, „Образовање и усавршавање јавних службеника у транзицијским земљама“, *Ревја за социјалну политику*, бр. 2/2005, 133 – 134.

³⁷ „Примере за то налазимо у свим историјским раздобљима Амерички *spoils system* (подела плена) представља један од најпознатијих примера политичке патронаже у новијој историји. Иако се још виде остаци старих схватања о управној служби као власти или као повластице, у већини савремених управних састава превладало је ново схватање о управној служби као друштвеној функцији, која је корисна и потребна заједници. Таквом је схватању погодовала убрзана индустријализација и урбанизација земаља Западне Европе и Северне Америке крајем 19. и у првој половини 20. века. Живот у градовима донео је многе ризике и нестабилности те створио нове потребе. Као одговор на њих држава је развила поступке регулативне интервенције ради стабилизације привреде и спречавања господарских криза те развила низ јавних служби које у граду више нису могли обављати појединци сваки за себе.“, *Ibid.* 134.

³⁸ С. Лилић, Д. Миленковић, 26.

³⁹ Л. Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1929, 52.

⁴⁰ Е. Пушић, *Држава и државна управа*, Загреб, 1999, 34.

у развијеним државама, и то нарочито европским, су резултат концепције социјалне функције државе и јавне управе, чијом се полазном премисом сматрају појам и правна природа јавних служби. Историјски посматрано, првобитно одређење правне државе бива замењено појмом социјалне државе⁴¹ (*welfare state*), тј. оне државе која се стара о добробити свих својих грађана (*bono publico*), као и о општем друштвеном, културном и социјалном благостању. У предреформском периоду се јавна управа углавном сводила на издавање управних аката и на вршење материјалних радњи принуде и ограничења. Међутим, друштвено – економски напредак у држави и друштву је условио виши степен интервенционизма државе у разне сфере друштвеног живота, те многобројни друштвени односи постају предмет регулисања од стране државе. Организација и регулисање области попут образовања, здравствене и социјалне заштите, културе, науке, привреде су све више у надлежности државе. Јавна управа у таквим условима, у којима долази до експанзије делатности које ће се сматрати надлежношћу јавних служби, више не може да се сведе на пуко вршење власти, јер преостаје низ управних делатности за чије спровођење она није нужна. Према Дигију, схватање управе као јавне службе је захваљујући друштвеном напретку отишло корак даље, те може за релевантно да се узме мишљење да оне, уствари, нису друго до службе којима се задовољавају основне потребе друштва. Међутим, основне потребе друштва се мењају у складу са савременим начином живота, што значи да је друштвени развој непрекидан. Ово резултира све већом потребом за јавним службама, које пак, готово нужно морају да испрате општи друштвени развој тако што ће се и саме даље и непрекидно развијати. Оно што се посебно истиче као релевантно, битно и интересантно јесте чињеница да поред постојања општег интереса који се задовољава обављањем делатности које завређују карактер јавне службе, постоји и воља оних који њоме управљају, а која је од значаја приликом одређивања да ли ће нека делатност да понесе епитет јавне службе.⁴² Из наведеног је лако да се закључи да постоји правна обавеза оних који јавним службама управљају да обезбеде њихово непрекидно функционисање, односно, континуитет у остваривању делатности од општег интереса. Наиме, уколико у јавним службама изостане намера да се задовољи општа потреба, јавна служба је ништа друго до апсурд. Ово, будући да би таквог карактера, била тек доказ хира или, пак, грешке законодавца, која се састоји у томе да би, нешто што назива јавном службом, било различито од јавне службе која увек мора да се користи за задовољење општих потреба.⁴³ Стога је јасно да се појам јавних служби састоји из елемената који су социолошке и правне природе, што значи да: (1) се јавне службе оснивају ради задовољења потреба од општег интереса⁴⁴, (2) јавне службе одговарају обавези оних који

⁴¹ „Држава не би требало да има пасиван карактер, да је ограничена на то да тек надзире друштвене активности, у којима се не штети слобода деловања личности и јавни поредак. Држава која задовољава потребе друштва, кроз став солидарности је несумњиво држава која интервенише и која се бави социјалном правдом, а коју управо представља социјална држава и држава демократског права. Тако се јача социјални конституционализам који социјална држава уређује у својим социјалним правима и у механизмима пружања услуга, као што су јавне услуге, који су несумњиво камен темељац социјалне државе чија је главна мисија да тражи једнакост као услов напретка и мира.“, L. G. Rodríguez Lozano, T. Garza Hernandez, „León Duguít y el servicio público: ideas para el siglo XXI“, *Revista Derechos sociales e políticas públicas* (unifafibe), 8/2020, 550.

⁴² Видети: Д. Продановић, *Грађанин и јавне службе*, Београд, 1960, 5.

⁴³ J. Fernández Ruiz, „Disertación sobre el servicio público“, *Revista de Derecho*, 13/2010, 14.

⁴⁴ „Општи интерес представља суштински елемент при одређивању појма јавне службе. Оне се оснивају ради задовољења одређених потреба од општег интереса, које су значајане како за целу друштвену заједницу тако и за сваког појединца. Свака делатност управе није истовремено и јавна служба, већ су то само оне делатности којима се задовољавају потребе од општег интереса и које се најцелисходније и најпогодније могу задовољити путем основане јавне службе. Према томе, организација јавне службе се може оснивати само за обављање таквих делатности, а те делатности су: комунална делатност, научна, културна, просветна, здравствена и социјална делатност, као и делатности које имају за циљ унапређење одређених грана привреде, управе или задовољења општих потреба становништва.“, D. Milenković, *Javna uprava / odabrane teme*, Београд, 2012, 51.

њима управљају да се старају за опште добро⁴⁵, (3) делатност јавне службе и организација која је обавља као таква мора бити одређена законом, (4) мора да постоји непрекидно функционисање јавних служби, (5) је променљивост јавних служби увек могућа⁴⁶, те да (6) сви грађани уживају једнакост⁴⁷ по питању коришћења јавних служби у свим њеним облицима⁴⁸.

Позитивноправно одређење појма јавне службе их дели у два организациона облика – јавна предузећа и јавне установе. Временом долази до ограничавања делокруга јавних служби, те свака организациона јединица добија конкретне области. Тако, примера ради, јавне установе стичу услужни карактер. У овом случају се не производе материјална добра, већ је циљ пружање услужне радње, попут лекарских прегледа и извођења наставе у јавним образовним установама. Вршењем делатности јавних служби се не задовољавају искључиво потребе корисника појединца, већ и друштва, што ствара додатну заинтересованост за њихово правилно развијање и деловање, из чега следи – и квалитетан радноправни положај запослених у јавним службама. Савремено схватање појма јавних служби има извесних разлика, и то: (1) у односу на схватање јавних служби у југословенском праву – које је меродавно за поређење у контексту сагледавања развијања јавних служби у границама Републике Србије и (2) у односу на схватање јавних служби у иностраној литератури. Осим тога, с обзиром на то да на појму „јавне службе“ почива читаво право јавних служби, као и наука о њему, нема места сумњи да је он веома комплексан. С тим у вези не би требало да се занемари чињеница да је овај појам, осим са позитивноправног, могуће одредити и са теоријског становишта. Док се позитивноправно одређење појма јавних служби ослања на дефиницију јавних служби, која је одређена позитивноправним прописима, теоријско одређење полази од одређених теоријских претпоставки. Уз то, веома често се кроз призму теоријског одређења јавних служби, њен појам одређује и функционално: кроз врсту делатности која је у надлежности конкретне јавне службе и организационо: кроз конкретне облике организације којима је поверено обављање те делатности.

Различите су класификације јавних служби, које могу да се начине с обзиром на (1) постојање јавног интереса у њиховом обављању, где одређена делатност долази у надлежност јавне службе, онда када држава процени да постоји изражен јавни интерес за њеним обављањем, те је из тог разлога подвргне јавно – правном режиму јавне службе; (2) подручје делатности јавних служби, из чега деривирају јавне службе на подручју друштвених делатности – у које се убрајају васпитање и образовање, наука, спорт, култура, систем здравствене заштите, социјална помоћ; затим, јавне службе на подручју комуналних делатности – у које се убрајају

⁴⁵ „Од намере оних који управљају зависи увођење јавне службе. Међутим, да би се старали за опште добро, они који управљају имају обавезу да организују и обезбеде нормално функционисање одређених делатности (служби) које су од општег друштвеног интереса. Управљачима се намеће правна обавеза да организују и обезбеде нормално и стално функционисање одређених делатности (служби), као корелатив вршења власти, јер је сваки појединац надахнут идејом да они који управљају управљају у интересу оних над којим управљају.“, *Ibid.* 51 – 52.

⁴⁶ „Пошто се људско друштво налази у непрекидном развоју, потребе за јавним службама постају све веће, при чему је и сам развитак ових служби у зависности од општег развитака цивилизације. Надлежни орган може организацију и рад јавних служби увек модификовати што зависи од развоја потреба од општег интереса. Истовремено, протоком времена могу и престати извесне околности чиме престају и потребе за постојањем неке јавне службе.“, *Ibid.*, 52.

⁴⁷ „Јавне службе су дужне да своје услуге и чинидбе пружају свим лицима која испуњавају одређене услове за коришћење тих услуга и чинидби. При коришћењу услуга јавних служби, примењује се начело једнакости које се манифестује у два правца: прво, јавне службе су дужне да своје услуге пруже свима који испуњавају одређене услове за њихово коришћење, мада је у извесним случајевима остављено организацијама које обављају послове јавних служби да саме одређују које ће категорије грађана имати право на њихове услуге; друго организација јавне службе је дужна да свим корисницима пружи уз једнаке услове и једнаке услуге и чинидбе.“, *Ibid.*, 52.

⁴⁸ Више о елементима јавних служби, видети: С. Поповић, „Нека питања у вези са појмом јавне службе“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2/1954, 181 – 186, D. Milenković, S. Lilić, 27 – 30.

организација градског и приградског превоза, снабдевање водом, одлагање комуналног отпада, одлагање отпадних вода, одржавање јавних градских и општинских површина, управљање градским и општинским просторима, снабдевање плинотоплом и топлотном енергијом; те (3) садржај делатности конкретне јавне службе, па се, уопштено посматрано, деле на привредне и непривредне.⁴⁹

3.1. Теоријско одређење појма јавне службе

3.1.1. Теоријски појам јавне службе у странијој литератури

Одређивање теоријског појма јавне службе полази од социолошких и правних елемената, који чине његову садржину. У том контексту, у сврху одређивања овог појма се у обзир узимају општи интерес и његово континуирано функционисање, правна регулација, једнакост грађана, намера државе. Међутим, сама могућност да се појам јавне службе одреди веома широко, резултира својеврсним потешкоћама да се упостави једна, општеприхваћена дефиниција. Уз то, тумачења овог појма се неретко разликују у тој мери да је могуће груписати их у неколико система: континентални систем (Француска, Немачка, Италија, Швајцарска), англосаксонски систем (Велика Британија, Сједињене Америчке Државе) и систем бивших социјалистичких држава и држава бивше Југославије (Русија, Република Словенија, Република Хрватска, Република Македонија, Република Србија).⁵⁰

Упоредноправно посматрано, појам јавне службе (*public service*, *öffentlicher dienst*⁵¹, *servicio público*⁵², *service público*⁵³) је створила пракса француског Државног савета, да би

⁴⁹ Детаљније о овим поделама, видети: М. Н. Завођа, *Државна управа у поступку закључивања колективних уговора у јавном сектору*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, 2018, 24 – 25.

⁵⁰ Детаљније о овим системима у контексту јавних установа, видети: И. Аћимовска Малетић, *Јавне установе у упоредном праву*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2008, 44 – 121.

⁵¹ О вези коју јавне службе, какве препознаје правни систем у Француској, имају са схватањем јавних служби у правном систему Немачке, односно, о настанку и значењу појма *öffentlicher dienst*, више видети: J. Ch. Pielow, “Servicio público en Francia y “Daseinsvorsorge” en Alemania: Convergencia de los objetivos, diversidad de los medios“, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 12/2004, 19 – 25; “Термин “државна служба” укључује и скуп државних службеника и посебне радне односе државних службеника са својим послодавцем. У улози послодавца, држава се појављује у различитим облицима: као федерална влада, држава, општина, као правно лице јавног права или као администрација у области приватног права. (...) Подела државних службеника на државне службенике, запослене и раднике потиче из прошлости професионалног друштвеног поретка.“, S. Machura, „Öffentlicher Dienst“, у: (ур.) U. Andersen, W. Woyke, *Handwörter buchdespolitischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften*, Wiesbaden, 2000, 428 – 429.

⁵² “Да бисмо детаљније разумели концепт услуге (*servicio*), пре свега морамо да одредимо шта значи реч која јој је претходила и чија се основа налази у речи *servir*, а која потиче од латинске речи *servitium*. Обичај је да се да се реч *servir*, будући да има више значења, доводи у везу са актом служења, односно, између осталог, са актима лица која обављају кућне послове или пак, послове у ресторану, но на првом месту је препоручљиво осврнути се на корен разматране речи, који она има са стварима које могу да се нађу у служби (грађана). (...) Услуге могу бити пружене од стране једног или више физичких лица, јавних организација или приватних организација које нису лукративног карактера и које, као такве, могу да буду контролисане од стране јавне управе.“, J. J. Bestard Perelló, *La asistencia sanitaria pública: Seguro de salud servicio publico. Derecho a la protección del asalud*, Madrid, 2015, 11 – 12.

⁵³ „Бразилско законодавство је довело до правне дефиниције јавне службе као “административне активности или директне или индиректне испоруке добара или услуга становништву које спроводи тело или орган јавне управе”, а корисника као “појединца или ентитета који има користи, заправо или потенцијално, од државне услуге”. Дефиниције јавне службе у бразилској доктрини су разнолике и могуће је истакнути њену карактеризацију активности које спроводи Јавна управа, у корист друштва и грађанина, у обављању јавних функција, у јавне сврхе.“, V. Foletto Santin, “Serviço público e direitos humanos“, *Revista Paradigma, Ribeirão Preto – SP*, 28/2019, 136; Интересантно је направити кратак осврт на то да правни систем у Бразилу прави разлику између корисника услуга које обављају јавне службе и потрошача. О овоме, видети: А. С. С. do Amaral, “Distinção entre usuário de service público e consumidor“, *Revista De Direito Administrativo*, 225/2001, 217 – 220; С тим у вези, види и: Н. G. Stabach, D.

секасније, кроз француску теорију административног права он даље уобличио. Временом, јавне службе бивају прихваћене у немачкој и белгијској правној теорији и пракси, те не остају непознаница и западним државама, као ни теорији и пракси енглеског права. Друга половина прошлог века је за француски Државни савет значила решавање спорних питања у вези са радом управе. Проширивањем појма управне функције и укључивањем неауторитативних активности државе у њене оквире, управном делатношћу почиње да се сматра, не само правно регулисано вршење управне власти, већ и вршење јавних служби, односно, неауторитативних активности државе. Тако, Валин сматра да је јавна служба свака делатност администрације, која се врши под важењем јавног права. Жез са друге стране, верује да јавна служба представља технички поступак путем којег се задовољавају потребе од општег интереса.⁵⁴ Насупрот овим уверењима стоје они који су, у основи, били противници Дигијевој теорији јавних служби. Тако, на пример, за Ориу је јавна служба најефикаснији поступак којим се служи управа да би обавила своје задатке.⁵⁵ Он је, у том смислу, истицао да јавне службе не постоје за остваривање добити већ за задовољавање општих интереса.⁵⁶ Према њему је јавна служба техничка служба којом се користе грађани редовним и трајним начином за задовољавање јавног поредка и коју врши једна јавна организација.⁵⁷ Теорија јавних служби није се задржала само у француској правној теорији, касније у немачкој. Наиме, ова теорија је имала уплива и у белгијску правну науку, посебно преко Будгенбаха, према чијем мишљењу јавна служба има два значења: прво је органско, које се односи на одређену установу, односно на организацију која врши јавну службу и друго, материјално или функционално, према којем је важан једино задатак који врши јавна служба док организација која врши ту јавну службу остаје и даље приватна организација. Одређене идеје француске теорије јавних служби су биле прихваћене и од стране Мајера и Флајенера, али у немачком праву теорија јавних служби не добија оно значење које има у француској правној теорији.⁵⁸ Аустрија, занимљиво, даје најшири појам јавне службе. Према њој, сваки вршилац права јесте јавни орган и према томе свака служба коју врше ти органи претставља јавну службу.⁵⁹ Појам јавних служби је препознат и у англосаксонском праву, нарочито на почетку XX века, када у Енглеској и Сједињеним Америчким Државама долази до пораста броја јавних служби. Но, јавне службе од животног значаја, у Сједињеним Америчким Државама потпадају у посебну категорију у њиховим односима са администрацијом. Као такве, оне се разликују од служби које се односе искључиво на приватне интересе. Тако, према Шварцу, амерички систем је мање карактеристичан по јавним службама у режији или по јавним установама којима је поверено вршење извесних јавних служби него што је по приватним предузећима од општег значаја.⁶⁰ У суштини, рецепција основне идеје појма јавне службе је практично била универзална за управно право многих држава, иако ни у једној од њих није представљала камен темељац самог система. Но, оно што је изнедрило као добро јесте што је разматрана рецепција представљала повод за стварање даљих нијанси у схватању и одређивању

G. Takey „O consumidor e o usuário de Serviço publico”, <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/559/683>, преузето 15. августа 2024. године, 6 – 9.

⁵⁴ I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, 12 – 13.

⁵⁵ I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb, 1981, 16.

⁵⁶ С. Гелевски, Н. Гризо, Б. Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, 209.

⁵⁷ Н. Гризо, Б. Давитковски, *Наука за управата*, Куманово, 1994, 212.

⁵⁸ С. Лилић, Д. Миленковић, 44.

⁵⁹ I. Borkovic, 1995, 13.

⁶⁰ В. Švarc, *Američko administrativno pravo* (prijevod), Beograd, 1956, 21 – 22, у: Borkovic I., *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, 14.

појма јавних служби, које (могу да) представљају нове полазне тачке, различита гледишта и приступе овој јединственој институцији.⁶¹

3.1.2. Теоријски појам јавне службе у југословенској литератури у новијој домаћој литератури

Послератна изградња југословенског правног система се делила у неколико етапа. Оне се, у извесном смислу, поклапају са основним фазама развоја друштвено – економског и политичког система и изражавају као поједине фазе у целокупном развоју уставног система тадашње Југославије. Пратећи нарочито појаве везане за јавне службе, њихово уређење, прилагођавање и мењање, могуће је уочити пет карактеристичних фаза⁶² у развоју југословенског права после рата.⁶³

Општа тенденција да појам јавних служби прерасте у основни појам савременог права, није заобишао ни државе у којима је била заступљена југословенска правна мисао. Југословенска теорија управног права је била под значајним утицајем француске теорије јавних служби, на коју су се у својим радовима из области јавних служби, између осталог, ослањали бројни југословенски теоретичари. Развој теоријског појма јавне службе у југословенском праву је, врло вероватно, најадекватније сагледати са становишта неколицине тада еминентних теоретичара управног права.

Када се говори о теоријском појму јавних служби, корисно је осврнути се на период између два светска рата, током којег је Крбек правио разлику између материјалног појма са једне и формалног појма са друге стране. Према његовом мишљењу, материјални појам јавне службе првенствено говори о њеној материјалној садржини и сврхи коју тежи да остварује. У том контексту, реч је о општекорисним делатностима, које друштвена заједница сматра виталним за даљи опстанак, односно, ради се о економском, социјалном и културном развоју. Управо је то разлог због којег се јавне службе подвргавају специјалном правном режиму, који је различит од приватне службе, док је готово без битнијег значаја које лице обавља делатности које су у надлежности конкретне јавне службе. Са друге стране, уколико се тежиште постави на „носиоца“ јавне службе, односно, на лице које обавља делатности које су у њеној надлежности, Крбек истиче да је реч о формалном појму јавне службе. Овај појам не разматра јавну службу кроз њене делатности, већ је посматра као власт која је врши. Стога, наглашава Крбек, формални појам јавне службе се изводи из органа јавне власти.⁶⁴

Други теоретичари управног права из периода између два светска рата су, чини се, у својим радовима из области јавних служби, више пажње посвећивали делатностима које су биле у њиховој надлежности него лицима која су те делатности обављала. Тако, Костић под јавном службом подразумева јавне услуге које за циљ имају одређене врсте потреба у општем или јавном интересу. Он појам јавне службе поистовећује са јавном управом, док као разлог том размишљању наводи да све што врши држава или пак, јавноправно лице, јесте јавна служба. Такође, Костић истиче да јавну службу или јавне услуге, по правилу, држава врши директно,

⁶¹ M. Bassols Coma, „Servicio público y empresa publica: reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales“, *Revista de Administración pública*, 84/1977, 42.

⁶² Детаљније о фазама, видети: Н. М. Завођа, 26 – 27.

⁶³ Класификација наведена према: П. Димитријевић, *Преображај јавних служби у југословенском праву*, Београд, 1982, 4 – 5 и допуњена најновијом фазом у развоју јавних служби која отпочиње по доношењу Устава Србије (1990), односно Устава Савезне Републике Југославије (1992), којим се у позитивно право поново враћа наведени појам.

⁶⁴ I. Krbek, „Koncesionirana javna služba“, *Mjesečnik*, 2 – 3/1930, 51 – 53; Celishodnije: I. Krbek, *Upravno pravo knjiga druga, Organizacija javne uprave*, Zagreb, 1932.

али да постоје случајеви када их препусти приватним (филичким и правним) лицима.⁶⁵ Тасићево размишљање не одступа првише од Костићевог. Он наводи да у модерној држави власт ради по закону, те да је због тога важан правни моменат приликом административног пословања. Но, ипак издваја да упркос важности коју правни моменат има, он не представља главни циљ административног пословања, већ је он економски, социјални и културни резултат.⁶⁶ Илић рецимо, јавну службу посматра кроз три облика власти, односно, наводи да држава своје циљеве остварује путем законодавне, извршне и судске власти.⁶⁷

Поверење у француску теорију јавних служби није спласло ни након Другог светског рата. Југословенски теоретичари управног права су, стиче се утисак, и даље јавне службе посматрали кроз делатности које су у њиховој надлежности, док је тек неколицина имала осврт и на формални појам јавних служби. Иваничевић⁶⁸, на врло сличан начин, особеност материјалног појма јавних служби проналази у особености правног режима којем је повргнуто обезбеђивање сталног обављања делатности које су у надлежности јавних служби. Са оваквим размишљањем је донекле сагласан и Цијан. Из његовог закључка да „јавна служба представља збир делатности које су од заједничког, општег значаја за све људе и њихове организације на одређеном подручју, а чије је обављање гарантовано и штићено правним прописима“⁶⁹ проистиче да се као два основна елемента појма јавних служби могу издвојити одређена делатност и правна норма.⁷⁰ Овакав закључак може да буде додатно оправдан, уколико се посматра и са Грешковићевог становишта материјалног појма јавних служби, које се заснива на томе да су у питању делатности које је „организација дужна да обавља на одређени начин, без обзира на свој интерес“, управо јер се реч о интересу који је од општег значаја.⁷¹ Поповић се детаљније бавио теоријским појмом јавне службе у својим радовима.⁷² О разлозима услед којих се јавне службе налазе у посебном правном режиму говори Димитријевић, одвајајући притом, појам јавне службе, који сматра ширим од појма друштвене службе, који сматра ужим. Тако, појам друштвене службе Димитријевић објашњава као подврсту јавних служби, а које садрже два основна елемента: (1) општекорисну друштвену делатност у одређеним областима јавне управе, попут: науке, просвете, културе, здравства, социјалне заштите и извесних делатности које су од значаја за васпитање и културу, попут: новинских, филмских, издавачких предузећа; и (2) делатности које обављају органи и/или организације које су образоване по систему друштвеног управљања.⁷³ Веома интересантно је обратити пажњу на Димитријевићево схватање друштвених служби. Наиме, у њему је препознатљиво позитивноправно схватање појма јавних установа, као организационог дела јавних служби. Гелевски, Гризо и Давитковски су, рецимо, истицали постојање тенденције да се управљање јавним службама препусти приватним лицима, што је значило да се режим јавног права задржава тек делимично, те да се поједине одредбе замењују одредбама приватног права.⁷⁴

⁶⁵ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије I – Устројство управе*, Београд, 1933, 91 – 92.

⁶⁶ Ђ. Тасић, *Увод у правне науке*, Београд, 1938, 76 – 77.

⁶⁷ М. Илић, *Административно право – теоријска питања*, Београд, 1928, 9.

⁶⁸ V. Ivančević, „Upravno postupanje privrednih organizacija“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 1/1960, Zagreb, 93.

⁶⁹ Р. Цијан, „Одређивање појма јавне службе“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1 – 2/1963, Београд, 158.

⁷⁰ Реч је, суштински, о социолошкој и о правној компоненти. Социолошка компонента указује на значај обављања делатности које су у надлежности јавних служби. Правна компонента, са друге стране, говори о томе да је овде реч о општекорисној делатности, чије је обављање обезбеђено законом.

⁷¹ Л. Грешковић, *Државна управа Југославије*, Београд, 1956, 18 – 19.

⁷² С. Поповић, „Нека питања у вези са појмом јавне службе“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2/1954, 175 – 188.

⁷³ П. Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, Београд, 1959, 200 – 202; П. Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964, 65 – 78.

⁷⁴ И. Аћимовска Малетић, 16.

Да израстање државе и њене управе у социјалну државу није иреверзибилан процес, сведочи пробој неолибералних идеја на политичку сцену крајем 1970. – их година прошлог века. Штавише, Куџељ истиче да је ово видљиво и са становишта Европске уније, у погледу организације служби од јавног интереса, те подређивању социјалног карактера одређених служби правилима унутрашњег тржишта.⁷⁵ Концепт појма јавних служби каквим се тумачи у новијој литератури је резултат развоја примарног законодавства Европске уније, различитих *policy* докумената и тзв. меког права Европске уније (*soft law*) и секторског уређења појединих служби од јавног интереса, те праксе Суда Европске уније, која је утемељила поједине појмове унутар појма јавних служби, попут појма јавне установе, појма јавног предузећа, те помогла да се изгради садашња схватања појма служби од јавног интереса.⁷⁶

У контексту права Европске уније и намери Републике Србије да му кроз реформу домаћег законодавства приђе ближе, ваља поменути размишљање по овом питању које има Миловановић. Он, наиме, истиче да, „упркос крупним променама у окружењу јавне управе преовлађујуће парадигме реформе јавне управе у земљама у развоју су релативно статичне. Реформе су често под утицајем експеримената политике и организационих пракси пореклом из земаља ОЕЦД – а, али у оквиру традиционалних парадигми јавне управе. Потребно је да Република Србија ова искуства прихвати селективно, узимајући у обзир све наведене моделе и сопствени контекст.“⁷⁷ Применом аналогije, из овога може да се изведе закључак да исто, донекле, важи и за јавне службе. Ово, најпре из разлога што концепт Нове јавне службе⁷⁸, како је одређује Миловановић, приступа јавној управи из угла идеје активних и укључених грађана, што у коначници и претпоставља жељу јавне управе, да преко јавних служби допринесе друштву. Овакво виђење идеје јавних служби може, потенцијално, да објасни и став који заузимају, између осталих, Кларк, Њуман и Смит. Они говоре у прилог томе да у тзв. стварности коју креирају јавне службе, грађани јесу ти који испуњавају обавезе једни према другима, односно, једни за друге, те у том контексту и теже остваривању јавног интереса, односно, општег добра.⁷⁹

3.2. Законско одређење појма јавне службе

3.2.1. Појам јавне службе у југословенском праву

Одређивање позитивноправног појма јавне службе је од изузетног значаја за остваривање практичне примене конкретних правних норми које се односе на њихову

⁷⁵ V. Kuželj, „Uloga javnih službi u konceptu socijalnih država nove Europe 21. stoljeća“, *Pravnik*, бр. 52/2018, 29.

⁷⁶ D. Lozina, „Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, бр. 1/2022, 217; детаљније видети: М. Станковић, „Јавне службе и њихова улога у друштву“, *Економика*, бр. 2/2013, 1 – 10; М. Милићевић, „Закон о јавним службама – проблеми примене“, *Правни живот*, бр. 5 – 8/2017, 283 – 298; Б.Радуловић, „Управљање јавним услугама у Србији“, *Економика*, бр. 1/2015, 57 – 68.

⁷⁷ Д. Миловановић, „Реформа јавне управе у Републици Србији у контексту приступа ЕУ“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2016, 336; У контексту идеје Нове јавне службе се одвијала и реформа јавних служби у Немачкој, па тако Severin Lowe i Valet наводе да: „Под притиском економских криза и растућег дефицита државног буџета након прекретнице, фундаментално реструктурирање јавне службе постало је неопходна компонента модернизације и преоријентације Државе. Узор су биле административне реформе спроведене у англосаксонским земљама, које се често комбинују под појмом "нова јавна управа". Они су тражили идеалну слику "минималне државе", оријентисану на одржавање унутрашње и спољне безбедности и гарантовано извршавање задатака.“, P. Severin Löwe, P. Valet, „Reformen im öffentlichen Dienst. Auswirkungen auf Beamt*innenund Arbeitnehmer*innenvon 1993 bis 2018“, *WSI – Mitteilungen* 75/2022, 120.

⁷⁸ Д. Миловановић, 335.

⁷⁹ J. Clarke, J. Newman, N. Smith, E. Vidler, L. Westmarland, *Creating Citizen – Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*, London, 2007, 2.

организацију и рад. У Републици Србији из периода када је на снази било југословенско право, јавне службе су биле уређене њеним Уставом, релевантним републичким законима и другим правним прописима који регулишу организацију јавних служби, као и делатности које су у њиховој надлежности. Притом, посматрано са становишта југословенског права, важно је размотририти и јавне службе у савезном законодавству. У одредбама Преамбуле Устава из 1946. године, на коју се позива и Устав из 1958. године се наводи да „сва добра, свако предузеће које има или добија својство националне јавне службе или монопола мора постати власништво друштва.“ Појам националних јавних служби нигде друго није, на прецизан и/или макар, другачији начин, дефинисан у тексту Устава, што га чини подобним да тако може попримити променљив карактер, у односу на различита политичка становишта. Јавне службе су се на политичком плану појавиле шездесетих и седамдесетих година прошлога века. У преовлађујућој идеологији, оне су постале синоним присиле, дефицита, бирократије, етатизације, супротне приватном предузећу које је било ефикасно и динамично.⁸⁰ У уставу Савезне Федеративне Републике Југославије из 1974. године, као и у републичким уставима, такође изостаје појам јавних овлашћења. Но, у њима се нешто ближе одређује садржину овог појма, тако што се наводи да „законом и на закону заснованом одлуком општинске скупштине може се организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама поверити, да у оквиру своје делатности, својим актима уређују одређене односе од ширег интереса, да решавају у појединачним стварима о одређеним правима и обавезама и да врше друга јавна овлашћења.“⁸¹ У обављању послова из оквира права и дужности друштвено – политичких заједница, самоуправне организације и заједнице поступају у границама повереног јавног овлашћења, која су у складу са смерницама друштвено – политичке заједнице и под надзором њених органа. У вршењу послова из оквира својих изворних права и дужности, као што су послови решавања у управно – правном односу у појединачним стварима из њихове делатности, самоуправне организације и заједнице поступају аутономно.⁸²

Појам јавне службе је у (српско) југословенско позитивно право уведен Уставом Републике Србије из 1990. године. Према његовим одредбама стоји да се законом утврђују услови, односно, начин обављања делатности, односно, послова за које се образују јавне службе. Уз то се наводи да је држава та која уређује и обезбеђује систем јавних служби.⁸³ Два основна закона који, према томе, уређују ову област су Закон о јавним службама⁸⁴ и Закон о јавним предузећима⁸⁵. Међутим, оно што је интересантно за разматрање јесте постојање савезног Закона о јавним установама, будући да, посматрано кроз призму савременог права, он представља својеврсни реликт. Ово, из разлога што је одређивање и регулисање јавних службиданас препуштено Закону о јавним службама, као једином релевантном за ове институтције.

Законом о јавним службама је у југословенском позитивном праву најпре дата дефиниција појма јавних служби. Под јавном службом се, усмислу овог закона сматрају установе, предузећа и други облици организовања који су утврђени законом, а који обављају делатности којима се обезбеђује остваривње права грађана, задовољавају потребе грађана и организација и обезбеђује остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима.⁸⁶ Установе се оснивају ради обављања делатности из области образовања, ученичког

⁸⁰ G. Braben, *Administrativno pravo Francuske*, Podgorica, 2002, 121.

⁸¹ Према члану 152. Устава СФРЈ; С. Миладиновић, „Појам и правна природа поверавања јавних овлашћења“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Ниш, 1983, 165.

⁸² Н. М. Завођа, 27.

⁸³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, (1990), чл. 65, 72/1/7.

⁸⁴ Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/1991.

⁸⁵ Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016 и 88/2019.

⁸⁶ Закон о јавним службама (1991), чл. 1.

и студенстског стандарда, науке, културе, физичке културе, здравствене и социјалне заштите, социјалног осигурања, бриге о деци и здравствене заштите животиња. Предузећа се оснивају како би се обављале делатности из области јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга⁸⁷, као и других области утврђеним законом.⁸⁸

Након усвајања Устава Савезне Републике Југославије 1992. године, у савезним органима је наставио да се примењује Закон о основама система државне управе и Савезном извршном већу и савезним органима управе који је донет у Савезној Федеративној Републици Југославији 1978. године, којим је, између осталог, регулисана и јавна служба. Овај закон је веома интересантно посматрати у контексту уређивања савезних органа управе и савезних организација, нарочито када су у питању овлашћења функционера да доноси опште акте и појединачна овлашћења према запосленима. Наиме, уредбама Савезне владе о образовању савезних министарстава, других савезних органа и организација и служби Савезне владе су уређена и нека питања која по Уставу Савезне Републике Југославије могу да се уређују једино законом, те која су уређена наведеним Законом из 1978. године. То су врсте и статус функционера, као и њихов однос према запосленима, која имају наредбодавни карактер. Ово је, у контексту теме, веома важно напоменути, нарочито то да овим Законом није учињена разлика између такозваних службеника који обављају послове јавне службе и других запослених који обављају административно – техничке, услужне, стручне и друге послове за органе управе и за потребе службеника у тим органима. Из наведеног деривира да се сви сматрају службеницима (примера ради: кувари, возачи, ложачи, конобари, електричари, молери, столари, бравари, телефонисти, комерцијалисти и др.). Није, дакле, направљена подела тзв. службеника који обављају послове из основне делатности органа и служби са једне стране и на намештенике који обављају наведене практично – занатске и помоћне послове.⁸⁹

3.2.2. Појам јавне службе у домаћем позитивном праву

Савремени концепт јавних служби је, дакле, резултат развоја примарног законодавства Европске уније, различитих *policy* докумената и тзв. меког права Европске уније (*soft law*) и секторског уређења појединих служби од општег интереса. Стварању овог концепта је допринела и пракса Европског суда правде, која је утемељила и, донекле, разјаснила поједине појмове, те је тиме помогла изградњи садашњег схватања служби од општег интереса. Основна обележја развоја концепта служби од општег интереса у Европској унији нуде неколицину закључака, међу којима, као прво и, врло вероватно, најважније, следи да јавна политика и право Европске уније имају значајан хармонизујући⁹⁰ ефекат кад је реч о службама од општег интереса. Притом, право и политика Европске уније препознају две основне групе тих

⁸⁷ „Делатности од интереса за локалну заједницу – насеље или град као засебан и сложен сустав организације друштвених односа, које су од темељног значења за живот становника и одвијање делатности јесу комуналне делатности. С питањем осигуравања обезбеђивања питком водом за становништво, одводњом отпадних вода, одвозом комуналног отпада, одржавањем јавних тргова и путева, као и другим делатностима нужним за опстанак заједнице суочили су се становници градских насеља у најраније доба.“, D. Sarvan, „Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe“, *Hrvatska javna uprava*, бр. 4/2008, 1056.

⁸⁸ Закон о јавним службама (1991), чл 3.

⁸⁹ В. Fatić, „Javne službe“, *Glasnik advokatske komore Vojvodine*, бр. 74/2002, 17.

⁹⁰ „Упркос значајним настојањима око хармонизације, још увек није могуће очекивати потпуну хармонизацију због комплексности материје и различитих традиција земаља чланица. Надлежности Европске уније и извршавање тих надлежности ограничени су са неколико темељних начела која омеђују маневарски простор институција Уније. Ради се о начелима додељивања, те супсидијарности и пропорционалности.“, J. Barbić, „Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov uticaj na Republiku Hrvatsku“, *Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava*, Zagreb, 2021, 197, у: D. Lozina, „Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, бр. 1/2022, 218.

делатности: службе од општег интереса које имају економски карактер (*services of general economic interest*) и службе од општег интереса чији је карактер нееконмске природе (*non-economic services of general interest*). Унутар њих се, као посебна подгрупа јавних служби које су економског карактера издвајају мрежне делатности, односно мрежне индустрије (*network industries*), док се као посебна подгрупа јавних служби са нееконмским карактером издвајају социјалне службе од општег интереса (*social services of general interest*).⁹¹

Према важећем Уставу Републике Србије, услови и начин обављања делатности за које се образују јавне службе се утврђују релевантним законом, с тим да је држава та која уређује и обезбеђује систем јавних служби. У Републици Србији је ова област, пре свега, уређена Законом о јавним службама⁹², према којем делатности које су у надлежности јавних служби обављају: (1) јавне установе; (2) јавна предузећа и (3) други облици организација који су утврђени законом, а који обављају делатности којима се: (1) обезбеђује остваривање права грађана; (2) задовољавају потребе грађана и организација и (3) обезбеђује остваривање другог, законом предвиђеног, интереса у одређеним областима.⁹³ Јавне установе, јавна предузећа и друге облике организовања за обављање наведених делатности могу да оснују Република Србија, аутономна покрајина, град, општина, као и друга правна и физичка лица. Обављање делатности које су у надлежности јавних служби обезбеђују Република Србија, аутономна покрајина, град и општина и то на два начина. Први начин се огледа управо у оснивању јавних установа и јавних предузећа или пак, на други начин, поверавањем обављања тих делатности другим правним или физичким лицима. Однос који настаје између Републике Србије, аутономне покрајине, града и општине са једне и правног или физичког лица са друге стране у случају поверавања овлашћења за обављање конкретне делатности је регулисан уговором.⁹⁴

Интересантно, тада као и данас, Закон о јавним службама је тај који се детаљније бави уређивањем јавних установа, као једног организационог дела јавних служби. Према одредбама овог закона важи да се на оснивање, организација и рад јавне установе имају применити прописи који се односе на јавна предузећа, осим уколико законом није одређено другачије. Поређења ради, а у контексту позитивноправног одређења у периоду југословенског права, Законом о савезним јавним установама су оне за нијансу другачије одређене. Наиме, овим законом се под појмом (савезне) јавне установе подразумевају управне установе.⁹⁵ Тако, савезне јавне установе, односно, управне установе су сваки облик организовања који је основан за стално обављање делатности од интереса за остваривање надлежности Савезне Републике Југославије, а за потребе савезних органа и организација.⁹⁶ Оне могу да буду основане од стране Савезне Републике Југославије.

Када је реч о правима, обавезама и одговорности запослених у јавним установама, Закон о јавним службама, интересантно, упућује на прописе који се примењују на запослене у државним органима, тј. на Закон о радним односима у државним органима.⁹⁷

Дакле, организациони делови из којих се јавне службе састоје су јавне установе, јавна предузећа и други облици организација који су утврђени законом.⁹⁸ Према слову Закона о

⁹¹ J. Barbić, *Ibid.*, 217.

⁹² Закон о јавним службама (1991).

⁹³ D. Milenković, 138.

⁹⁴ Закон о јавним службама (1991), чл 4, чл. 6.

⁹⁵ Закон о савезним јавним установама, *Службени гласник СРЈ*, бр. 46/1996.

⁹⁶ Закон о савезним јавним установама (1996), чл. 1 – 3.

⁹⁷ Закон о радним прописима у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 48/1991, чл. 4.

⁹⁸ Посматрано у контексту организационих делова јавних служби, Рагејо Alfonso закључује да: „Кључ јавних служби у било којој његовој варијанти је, дакле, задовољење општег интереса, могућност/способност јавних служби за организацију задовољења друштвених потреба. Општи интерес је, дакле, објашњавајући и оправдавајући елемент сваке јавне службе, све онда докле оправдава одређену интервенцију јавне службе и који је увек у складу

јавним службама стоји да ће се за обављање делатности у области јавног информисања⁹⁹, ПТТ саобраћаја, путева, комуналних услуга, енергетике, образовања¹⁰⁰, здравствене¹⁰¹ и социјалне заштите образовати јавне установе.¹⁰² Истим је законом утврђено да су органи јавних установа: (1) директор, (2) управни одбор и (3) надзорни одбор; уколико законом није утврђено другачије. Корисно је подсетити да су у појединим областима, посебним законима утврђени посебни облици јавних установа. Тако, примера ради, у области образовања постоје предшколске установе, основне и средње школе и факултети¹⁰³; у области здравства постоје установе примарне, секундарне и терцијалне здравствене заштите; у области културе постоје позоришта, музеји, филхармоније, галерије. Њихова унутрашња организациона структура неретко одступа од опште организационе структуре која је утврђена Законом о јавним службама. Из наведеног следи да је овде реч о веома сложеним облицима поверавања јавних овлашћења. Са тим у вези

са европским поретком, у складу са јавним властима. Самим тим, ово значи и организовање поменутог задовољења општих потреба пружања робе или услуга, обезбеђивање континуитета, регуларности, квалитета и простора за технички напредак у смислу пружања робе или услуге, као и приступ њима под једнаким условима и приступачној цени за све грађане.“, L. Parejo Alfonso, „Servicios públicos y Servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros“, *Revista de Derecho de la Unión europea*, бр. 7/2002, 68.

⁹⁹ Интересантно је указати на схватање које постоји у правном систему Кубе, а које се односи на делатност новинарства које има карактер јавне службе. Наиме, политичке промене до којих је на Куби долазило су, између осталог, захтевле од новинарске делатности да дејствује на начин који ће бити у служби грађана. Тако, Pérez и FernándezHernández подвлаче да је „током последње три деценије, дефиниција новинарства, која је потекла од стране кубанске академије, еволуирала ка концепцији професионалца друштвене и политичке комуникације, истичући, притом, да је ово позив служења друштву, тако да је појам новинар – хуманиста послужио као основа за даљи развој ове професије.“, D. O. Pérez, C. Fernández Hernández, „Servicio public vs autonomía, el dilema de la cultura periodística cubana“, *Revista de Comunicación de la SEECI*, бр. 55/2022, 133.; Говорећи у контексту обављања делатности од јавног значаја, односно, информисања јавности, путем других средстава јавног информисања, попут јавних информативних утанова/телевизије, видети: J. E. Pardo, “Servicio public de television y garantía de la institución de la opinion pública libre“, *Revista de Administración Pública*, бр. 123/1990, 185 – 210.

¹⁰⁰ Galicia Mangas подсећа на то да се Диги фокусира на објективни елемент јавне службе, као друштвене функције управљања државом, а који се односи на „било коју активност (...), неопходну за реализацију и развој социјалне међузависности“, те истиче да „ова дефиниција представља несумњиве тачке контакта са образовном службом као активношћу неопходном за лични и социјални развој, укључујући, макар делимично, њену карактеризацију као друштвену функцију јавне управе, али морамо имати на уму да држава историјски није била једини гарант пружања ове услуге, нити је тренутно пружа на ексклузивној или на монополској основи.“, F. J. Galicia Mangas, „Consideración de la educación como servicio public en la legislación española“, *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, бр. 34/2020, 5.

¹⁰¹ Детаљније о историји здравствених услуга, видети: C. A. Echeverri Valencia, J. F. Diez Castaño, „Historia del servicio public a la salud“, *Nuevo Derecho*, бр. 11/2015, 141 – 151.

¹⁰² Упореди: Д. Миленковић, *Управна делатност и право јавних служби*, магистарски рад, Правни факултет, Универзитета у Београду, Београд, 1999, 176 – 199.

¹⁰³ Детаљније о факултету/Универзитету, као делу јавних служби, више видети: „Оно што универзитет пружа је јавна услуга са посебним оценама, јер је и Универзитет посебан. Будући да једео јавне управе, део тзв. јавног сектора, он има карактеристике које га дефинишу као атипичну организацију, углавном зато што је прожет аутономијом на највишем регулаторном нивоу. Ова аутономија, међутим, није неограничена, јер су, са једне стране, универзитети повезани са другом администрацијом, а са друге стране је национална природа универзитетског система. (...) Међутим, изазов и даље остаје: квалитет и супериорност морају се постићи без угрожавања других вредности које морају остати препознате као главни задаци универзитета који нису ограничени на наставу, истраживање и учење: Универзитет није само за стицање диплома и мора тежити учењу, интеграцији студената и преузети улогу у преношењу друштвених вредности.“, M. Z. Pulito, “El servicio public de educación superior en las Universidades públicas“, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 33/2008, 62.; Свеобухватније о Универзитету, ergo факултету као јавној служби, његовој мисији и иницијативама (у Шпанији), видети: M. Vaquer Caballería, „La Universidad como servicio público: misión, iniciativa y prestación“, *Organización de la Universidad y la Ciencia*, бр. 2018, 27 – 48.

би требало да се у први план стави чињеница да је Закон о јавним службама донет пре готово 30 година, те да су се у међувремену области за које се јавне установе – чак, јавне службе уопштено – оснивају, до данас у значајној мери промениле.¹⁰⁴

За нијансу уређенији организациони облик јавних служби представљају јавна предузећа. Она су, такође, уређена Законом о јавним службама, али и Законом о јавним предузећима¹⁰⁵. Јавно предузеће се дефинише као предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе.¹⁰⁶ Делатности¹⁰⁷ од општег интереса јесу оне које су законом као такве одређене, а у области: производње, преноса и дистрибуције електричне енергије; производње и прераде угља; истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте и природног и течног гаса; промета нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; издавања службеног гласила Републике Србије; издавања удбеника; управљања нуклеарним објектима, коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја), производња, промет и превоз наоружања и војне опреме, управљања отпадом, јавног превоза¹⁰⁸, као и комуналне делатности. Делатности од општег интереса су такође оне делатности које су од стратешког значаја за Републику Србију, као и делатности које су неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе, утврђене законом или актом Владе.¹⁰⁹ Стога, Бејатовић оправдано верује да јавна предузећа обављају делатности које су незаменљив услов живота и рада грађана или пак, пословања других предузећа на одређеном подручју или рада државних органа.¹¹⁰

¹⁰⁴ О овоме: S. Lilić, D. Milenković, 126 – 133.

¹⁰⁵ До децембра 2012. године су јавна предузећа била уређена Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса из 2000. године., Д. Миленковић, 2019, 132;

¹⁰⁶ Опширније о јавним предузећима, тј. о оснивању, органима, видети: S. Kovačević, „Јавно предузеће општи интерес – начин управљања и могуће злоупотребе”, *Pravo – teorija i praksa*, бр. 7–9 / 2018, 32 – 35; Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016; Када јавно предузеће оснива Република Србија, акт о оснивању јавног предузећа доноси Влада, која врши права оснивача. У случају када је оснивач аутономна покрајина, акт о оснивању јавног предузећа доноси скупштина аутономне покрајине, која врши права оснивача. Јавно предузеће може основати и јединица локалне самоуправе, акт о оснивању јавног предузећа доноси скупштина јединице локалне самоуправе, која врши права оснивача. Акт о оснивању јавног предузећа (оснивачки акт) у основи садржи, назив, седиште и матични број оснивача, пословно име и седиште јавног предузећа, претежну делатност јавног предузећа, права обавезе и одговорности оснивача према јавном предузећу и јавног предузећа према оснивачу. Акт о оснивању друштва капитала садржи и одредбе прописане законом којим се уређује његов правни положај и правна форма.

¹⁰⁷ "За обављање делатности неопходно је испунити одређене предуслове пре регистрације у привредном регистру. Други облици предузећа и предузетника, поред испуњености услова, могу да отпочну обављање делатности од општег интереса ако имају закључен уговор о правима и обавезама у обављању делатности од општег интереса са државом или јединицом локалне самоуправе или аутономне покрајине.", S. Carić, M. Vitez, V. Raičević, P. J. Veselinović, *Privredno pravo*, Novi Sad, 2011, 156.

¹⁰⁸ Mozos Touya у вези са начином на који јавна служба која се бави пружањем услуга јавног превоза напомиње да: „као начин гаранције главне предности ових оскудних и маргинализованих услуга, (релевантан) закон би могао да има клаузулу у корист тзв. јавног сектора, која би обухватила све услуге јавног превоза (без обзира на степен њихове маргиналности), те би, можда, тиме законодавац предупредио предвидљив недостатак буџетских издвајања за њихово финансирање.“, I. de los Mozos Touya „Obligaciones especiales de servicio public en el transporte rural“, *Nuevas perspectivas del régimen local*, бр. 282/2000, 133 – 134.

¹⁰⁹ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 1 – 2.

¹¹⁰ М. Бејатовић, *Privredno pravo*, Novi Sad, 2009, 93.

3.2.3. Проблеми одређивања појма јавне службе у позитивном праву Републике Србије

Не увек у потпуности јасна законска терминологија, чини се, резултира постојањем својеврсног проблема да се у потпуности одреди позитивноправни појам јавних служби, из чега деривира и њених организационих облика. Фернандез Руиз предлаже веома интересантну дефиницију појма јавних служби, наводећи да „Јавна служба је свака техничка делатност која је намењена задовољавању (општих потреба грађана), на једнообразан и континуиран начин, потреба опште природе, подложна променљивом правном режиму (различитих држава), било преко јавне управе, било преко лица овлашћених за то од надлежног органа, у корист сваког човека и то без икакве дискриминације.“¹¹¹ Сагледано из угла овако постављеног одређења појма јавних служби, односно, сагледано, између осталог, кроз могућност да се одређивање разматраног појма прилагоди различитим правним режимима држава, ствара се простор за разматрање облика организовања јавних служби у праву Републике Србије.

Најпре мора да се укаже на то да законска решења као вршиоце делатности које су у надлежности јавних служби наводе јавне установе, јавна предузећа и друге облике организација који су утврђени законом, а које обављају делатности од општег интереса. Док су јавна предузећа и други облици организација уређени Законом о јавним службама и другим релевантним законима, јавне установе, чини се, не уживају подједнаку пажњу. Наиме, већ сам термин „јавна установа“ је прилично широк, на шта указује и Димитријевић.¹¹² Како би се предупредиле могуће конфузије које могу да настану у вези са разумевањем и применом термина „јавна установа“, корисно је да се посебно укаже и размотри недовољна одређеност овог термина у Закону о јавним службама, која је, како се чини, позитивноправном одређењу јавних служби остављена у наслеђе.

У контексту адекватнијег разумевања појма „јавне установе“ је корисно подсетити да проблематика његовог одређивања, иако као таква јесте новијег датума, ипак у себи носи покушаје да буде решена и у далекој прошлости. Рудиментални облици јавних служби су били познати већ римској држави. Фронтин наводи да су Римљани омогућавање дотока воде свим грађанима сматрали јавним, а не приватним интересом, да се он обављао о трошку државе, кроз чак четрнаест водовода, те да је ово „правило“ опстало *ad usum populi* и у време Царства.¹¹³ Римско право, дакле, поставља својеврсне темеље појму јавних служби, али и појму јавних установа, које су у римској држави уживале својство правног лица.¹¹⁴ Јавне установе су могле да делују кроз *ius publicum*, путем удружења и/или задужбина правних лица, које су као сврху имале остваривање појединих економских, политичких, социјалних, културних, хуманитарних циљева, као и *ius privatum*, кроз привредна предузећа (*societates publicanorum, societates argentariorum*).¹¹⁵ Улпијаново одређење и однос између наведене поделе је касније послужио као основ на који су се ослањали бројни теоретичари приликом одређивања дефиниција појма јавних служби, *ergo*, јавних установа. Он, наиме, наводи да је *ius privatum* део права који се бави односима између појединаца, притом водећи рачуна о њиховим личним интересима, за разлику

¹¹¹ J. Fernández Ruiz, 14.

¹¹² Видети: М. Димитријевић, *Управљање установама друштвених служби са нарочитим обзиром на односе државних органа и установа друштвених служби*, докторска дисертација, Правни факултет Београду, Београд, 1964, 33 – 39.

¹¹³ J. Sarcopino, *Рим у раздобљу највишег успона*, Загреб, 1981, 45.

¹¹⁴ Теорија о правним лицима као субјектима права разрађена је тек у пандектистичкој науци иако римско право је дало низ идеја о правним лицима., А. Ромас, *Rijecnik rimskog prava*, Zagreb, 1975, 412.

¹¹⁵ Осим физкуса, као правно лице приватног права су деловала и осамостаљена државна привредна предузећа, државне установе и самоуправне установе., И. Пухан, *Римско право*, Скопје, 1973, 178,

од *ius publicum*, који се бави општим државним интересима.¹¹⁶ У светлу носиоца ових врста власти, корисно је напоменути да се у Риму у доба Царства препознала потреба и, сходно томе, изградила правна теорија о јавној власти. Као носилац јавне власти се означавао народ, који ју је путем релевантних закона преносио на цара, који је дакле, уживао *imperium*. Из овога деривира да је сувереност основни елемент јавне власти, који ће као такав, да опстане код народа Европе и Америке, све до XX века.

Класично схватање јавних установа лежи у појму јавне установе која је настала у француској правној мисли. Наиме, многобројне и веома различите врсте делатности резултирају поделом јавних установа које су, исто тако, многобројне и веома различите. Интересантно, Димитријевић указује на пређашњу поделу јавних установа на: (1) управне установе и (2) установе јавних служби, која се сматрала основном поделом. Он подсећа на то да се као основни критеријум за наведену поделу наводи положај и карактер јавних установа. Тако, управне установе јесу органи државног апарата, који су основани у сврху обављања стручних и техничких послова, за вршење управне функције. Овде као кључна фигурира чињеница да управне установе нису основане ради обављања друштвених услуга.¹¹⁷ Са друге стране, оснивање установа јавних служби је управо пружање услуга грађанима. Реч је, дакле, о јавним установама које не припадају оквирима државног апарата. Закон о јавним службама под јавним установама подразумева основни облик јавних служби којима се обезбеђује остваривање права грађана и других, законом утврђених, интереса грађана; и организација у области друштвених тј. ванпривредних делатности – образовања, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене и социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња.¹¹⁸ Конкретније речено, Закон о запосленима у јавним службама под јавном службом подразумева само оне службе које су основане у форми установе од стране Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, те неће да се примењује на оне јавне службе које су исти оснивачи основали у форми јавног предузећа и привредног друштва. Дакле, одредбе Закона о запосленима у јавним службама неће да се примењују на запослене у јавним предузећима и привредним друштвима, без обзира што су иста основана у оним областима у којима се оснивају јавне службе.¹¹⁹ Миленковић и Лилић у наведеној дефиницији термина јавне управе користе веома важан атрибут наводећи их као *основни* организациони облик јавних служби. Ово, наиме, може да послужи да се изнова скрене пажња на проблем одређивања позитивноправног појма јавних служби – уколико се јавне установе, као њихов организациони део, оправдано могу сматрати основним, упитно је из којих разлога домаћи законодавац пропушта да их (уколико је потребно) посебним законом додатно уреди. Стјепановић наводи да су „установе такве организационе јединице јавне управе преко којих се непосредно остварују културни, социјални, здравствени, просветни и слични задаци, које закони и други прописи стављају пред њих.“¹²⁰ Константиновић јавне установе одређује као „израз друштва, манифестација солидарности на којој је друштво засновано, облик вршења услужне активности самог друштва.“¹²¹ Из наведеног оправдано деривира закључак да је реч о јавним установама које се налазе изван система државних органа, те да оне у свом раду уживају

¹¹⁶ *Ius publicum est quod ad statum rei publicae spectat, privatum autem quod ad singularum utilitatem*; јавно право је оно право које се односи на положај државе, а приватно које се тиче користи појединаца D 1.1.1.2).

¹¹⁷ Видети: М. Димитријевић, 40.; У наведеном смислу, карактер управних установа су имале установе предвиђене Законом о савезним јавним установама из 1996., Закон о савезним јавним установама, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/1996.

¹¹⁸ D. Milenković, S. Lilić, 64.

¹¹⁹ О овоме видети више у: Б. Урдаревић, „Радноправни положај јавних службеника у Републици Србији – перспективе и будући правци развоја“, *Правни живот*, бр. 11/2017, 397 – 408.

¹²⁰ Н. Стјепановић, *Управно право – општи део*, Београд, 1958, 113.

¹²¹ М. Константиновић, „Друштвена својина“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/1969, 287.

одређени степен самосталности, која им је призната правним прописима.¹²² Могло би, дакле, на основу разматраног да се закључи, да је недовољна прецизност у одређивању термина јавне службе велики недостатак Закона о јавним службама, као што је био и пре измена и допуна овог закона. Наиме, Миленковић и Лилић су као идејно решење указали на могућност да се термин „установа“, који је био у употреби током примене Закона о јавним службама до 1999. године, редефинише, односно, да се замени адекватнијим термином. Тако, ради лакше оријентације, они наводе да се ипак, целисхонијим чини термин „установе јавне службе“ или пак, само „јавна служба“.¹²³ Иако се чини да је овај предлог заживео у домаћем праву, уочљива су два проблема. Први проблем се огледа у два смера: (1) термин „јавна служба“ ипак може да буде схваћен прилично – чак, сувише – опште, уколико се посматра у контексту термина „установа“, и то, нарочито посматрано кроз потребе развијања нових облика јавних служби које диктирају потребе и начин друштвеног развоја и (2) термин „јавна служба“ управо указује на њихово опште одређење, тј. да су у питању делатности које се обављају у општем интересу, те да се оне састоје из два организациона облика – јавних установа и јавних предузећа.

Други проблем деривира из неусклађености Закона о јавним службама и Закона о јавним предузећима. Раније је истакнуто да су јавна предузећа, као један од организационих облика јавних служби, за нијансу конкретније уређенија релевантним законом, за разлику од јавних установа, чија је детаљнија уређеност препуштена неколицини других, за појединачну установу, релевантних закона. Овај проблем није био непознаница ни Закону о јавним службама и Закону о јавним предузећима пре него што су измењени и допуњени. Као разлог томе се, између осталог, наводи чињеница да је Закон о јавним службама донет након Закона о јавним предузећима. Разматрајући одредбе ових закона може да се дође до закључка да термин „јавно предузеће“ који је дефинисан Законом о јавним предузећима обухвата и она предузећа која су одредбама Закона о јавним службама дефинисана као један од организационих облика јавних служби.¹²⁴ У овом контексту је већ Лилић истицао постојање тежње да се јавне службе и јавна предузећа садржински одреде као посебни облици недржавних субјеката којима је поверено вршење управних активности.¹²⁵

Научна и стручна јавност на различите начине препознају појам јавног предузећа, што резултира двојаким неодређеношћу – или, макар, неовољном одређеношћу – атрибута „јавно“ и који су разлози због којих овај атрибут постоји. Покушај одговора на ово питање је могуће да се потражи у Закону о јавним предузећима, који дефинише појам јавног предузећа на начин да је јавно предузеће оно предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, односно, јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина. Међутим, релевантне одредбе овог закона указују на то да делатности од општег интереса могу да обављају и друга предузећа, односно, други предузетници и облици предузећа. Као битно фигурира и то да, сходно законодавству Републике Србије, јавна предузећа могу да послују средствима у државној својини, приватној и другим облицима својине.¹²⁶ То супредузећа која обављају привредну

¹²² Видети: С. Поповић, *Управно право*, Београд, 1962, 35.

¹²³ D. Milenković, S. Lilić, 65.

¹²⁴ Миленковић и Лилић, поређења ради, наводе да ово није (био) случај у француском праву. Наиме, у француском праву се као организациони делови јавних служби јављају јавне установе и концесионарне јавне службе., D. Milenković, S. Lilić, 65 – 66.

¹²⁵ S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1998, 227.

¹²⁶ “У Републици Србији је регистровано 715 јавних и јавнокомуналних предузећа која се налазе на списку Народне банке Србије. У Агенцији за привредне регистре, као активна привредна друштва регистровано је њих 703 (пет је у процесу регистрације, пет у стечајном и два у ликвидационом поступку). Предузећа попут „Србија гаса“, „Железнице Србије“, „Путева Србије“, Електропривреда Србије, „Поште Србије“, Електромреже Србије, Аеродрома „Никола Тесла“, „Телекома Србија“, „Србија шуме“, „Србија воде“, „Војводина шуме“ и слично, запошљавају значајан број лица, располажу великом имовином и од виталне су важности за целокупни привредни

делатност од јавног интереса, као предмет њихове делатности се одређују производи који носе карактер јавних добара или јавних услуга. Под јавним добром се подразумева свако добро које је произведено у домену јавне привреде, те, као такво, носи карактер неривалитета и неексклузивности. У том контексту, неривалитет значида је, при било којем степену економског искоришћавања, немогуће да се искључе из потрошње било који друге индивидуални потрошачи. Неексклузивност, са друге стране, значи да добро намењено неком појединцу или групи могу да користе и други, уз врло мали или никакав додатни трошак. Посматрано кроз призму радноправног положаја, потешкоће у адекватном схватању појма јавног предузећа могу да се одразе и на запослене. Наиме, неадекватно управљање и дугогодишњи покушаји да се балансира између социјалног и тржишног начина пословања су за (негативну) последицу имали незавидну финансијску ситуацију у јавним предузећима. У периоду након 2000. године је, стога, највећи део промена био усмерен управо ка промени организационе структуре и смањењу броја запослених. Но, упркос предузетим мерама, јавна предузећа у Републици Србији још увек не дају резултате сразмерне свом значају, очекивањима и великом привредном потенцијалу, закључује Веселиновић.¹²⁷

4. Место јавне службе у систему јавне управе

Концепт јавних служби у свом тренутном облику представља, између осталог, резултат развоја примарног законодавства Европске уније и секторског уређења служби од општег интереса, као и праксе Суда Европске уније. С тим у вези, Лозина закучује да јавна политика и право Европске уније имају значајан хармонизирајући ефекат по питању схватања појма јавних служби, но такође да, упркос томе што постоји настојање ка хармонизацији, потпуна хармонизација још увек није могућа услед сложености теме и различитих традиција држава чланица.¹²⁸ Из овога следи да још увек није за очекивати да дође до хармонизације ни по питању одређивања места које јавне службе заузимају у систему јавне управе.

Савремене демократске државе настоје да јавну управу посматрају као својеврсни сервис, чија је основна сврха пружање услуга грађанима. У том контексту, квалитет јавних служби преко којих јавна управа комуницира своје социјалне циљеве мора да буде на високом нивоу. Пораст демократског потенцијала друштва, те пораст разнородних интереса и захтева грађана који носе епитет „јавних“ су резултирали тиме да време у којем је јавна управа била синоним за власт буде замењено другачијим схватањем њеног појма. Диференцијација у оквиру управних делатности постаје све снажнија, те се, занимљиво, јавне службе знатно брже диференцирају него традиционални управни ресори.¹²⁹ Државни управни апарат, у том контексту посматрано, донекле може да се окарактерише као равноправан са грађанима који

систем Републике Србије. Остварени губици исказани у завршним рачунима већине јавних предузећа указују на забрињавајуће стање у којима се она налазе.“, P. Veselinović, „Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije“, *Ekonomski horizonti*, бр. 16/2014, 148 – 149.

¹²⁷ *Ibid.*, 150.

¹²⁸ D. Lozina, 217 – 218, „У Европи су све локалне службе подељене у две главне групе. Први се састоји од различитих комуналних и сличних услуга (комуналне услуге), јавних услуга, индустријских и комерцијалних услуга (*services publics industriels et commerciaux* - SPIC), услуга потребних за живот које обично укључују водоснабдевање, канализацију и одлагање отпадних вода, одлагање отпада, јавни превоз, обезбеђивање топлоте и електричне енергије, снабдевање гасом. Са друге стране, то укључује личне, социјалне и здравствене услуге као што су здравствена заштита, брига о деци, старијима и особама са инвалидитетом, образовање, социјално становање и слично.“, *Ibid.*, 219 – 220.

¹²⁹ V. Đulabić, „Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 56/2006, 8.

настоје да управа служи општем интересу. Такође, делатности које се сматрају јавним би требало да обављају тако да од њих користи, изнад свега, остварују грађани, као корисници јавних служби. Да постоји тежња која је усмерена одређивању места јавних службама у систему јавне управе на наведени начин, сведочи, између осталог, реформа државе. Наиме, она има приступ који је усмерен ка смањењу броја органа управе, као и запослених у јавној управи, елеминацији улоге државе као произвођача ствари и пружаоца услуга, затим, промоцији приватизације, дерегулацији и децентрализацији, те напослетку и ка суштинској промени природе пословања владе. С тим у вези, није непознаница да у оквирима реформе управе, која у последњим деценијама завређује пажњу, у већем броју земаља је приметно да тзв. јавни сектор посвећује све већу пажњу јавним службама и организацијама које обављају делатности које су у њиховој надлежности.¹³⁰ Сврха томе је усмерена ка побољшању квалитета њихових услуга, те је за даљи рад по овом питању корисно направити осврт у делање правне теорије и праксе других држава. Ово нарочито из разлога што су теорија и пракса неретко у раскораку, те се грађани тако нађу немоћни да – уопште или пак, у довољној мери –, утичу на рад јавне управе, *ergo*, на квалитет услуга које јавне службе пружају. У вези са тим је интересантно подсетити да је закључком Владе Републике Србије¹³¹, којим је прихваћено Писмо о намери приступања Партнерству за отворену управу, Република Србија је започела процес приступања међународној иницијативи Партнерству за отворену управу. Ова мултилатерална иницијатива која је покренута 2011. године, има за циљ јачање интегритета, транспарентности, ефикасности и одговорности јавне власти, кроз изградњу поверења јавности, сарадњу са цивилним друштвом, оснаживање учешћа грађана у управљању јавним пословима, борбу против корупције, приступ информацијама, употребу нових технологија, а све у циљу делотворнијег и одговорнијег рада органа јавне власти.¹³² Ово може да се сматра нарочитом важним потезом, уколико се за релевантан узме Пусићев навод да су у релацији власт – управа – грађани, управо грађани ти који могу да се сматрају најслабијом компонентом, која не поседује довољно учинковите механизме који би помогли да се на јавну управу, односно, на јавне службе оствари довољно јак утицај.¹³³

Спектар мера који се односе на реформу и модернизацију јавне управе *de facto* садржи и компоненту која је усмерена на подизање квалитета јавних служби.¹³⁴ Као разлог наведеном може да се издвоји чињеница да су грађани почели да се сматрају крајњим корисницима услуга које јавне службе пружају, а који као такви, нису ограничени искључиво на конкретну услугу. Напротив, као изузетно важно се истиче и то да би грађани унапред требало да буду упознати са оним што могу да очекују од субјеката који обављају делатности које су у надлежности јавних служби. Овакви ставови су резултирали потребом да се могућа очекивања јасно одреде, а што је даље значило увођење повељи јавних служби у састав јавне управе појединих држава. Повеље јавних служби (јавне повеље)¹³⁵ представљају јавна документа у којима органи јавне управе

¹³⁰ О основним карактеристика јавног сектора у Републици Србији, више видети: Р. Veselinović, 143 – 147.

¹³¹ Писмо о намери приступања Партнерству за отворену управу, Закључак Републике Србије, број 345 – 03 – 1758/2012 од 16. марта 2012. године.

¹³² Н. М. Завођа, 30.

¹³³ О овоме целесходније, видети: Е. Pusić, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997.

¹³⁴ Камарск даје преглед иницијатива усмерених на подизање квалитет у различитим земљама. Споменути прегледом обухваћене су земље свих континената, а показује да је оријентација на квалитету једно од доминантних подручја реформе у свим земљама које су приступиле озбиљнијим реформама., Е. С. Kamarck, *Government innovation around the world*, Faculty Research Working Paper Series, RWP04 – 010, Harvard University, JFK School of Government, 2003.

¹³⁵ У раду се наизменично користе термини повеље јавних служби и јавне повеље, а не термин Повеља грађанина, јер потоњи означава програмско усмерење британске владе које је резултирало доношењем мноштва јавних повеља

јасно одређују стандарде обављања јавне службе, начин поступања са грађанима, такође поступке у случају притужби, као и евентуалне накнаде, али и друга питања, а са двостраним циљем: јачањем улоге грађана у раду јавних служби, те подизања степена квалитета рада јавних служби. Применом повеља јавних служби би се тежиште са схватања грађанина као корисника услуга јавних служби пребацило на грађанина као активног ученика у раду јавне управе, *ergo*, јавних служби. У том контексту је грађанин истовремено извор и контролор рада јавних служби и то, путем демократских процедура избора својих представника у њима, као и различитих механизма грађанске контроле. Повеље јавних служби, иако нису прошле без критике академске заједнице и јавности, ипак су отвориле низ значајних питања у вези са јавном управом, као и у вези са местом јавних служи у систему јавне управе. Оно што се може сматрати евидентним је да су такви и слични документи израз настојања државе да се озбиљно позабави квалитетом рада своје управе. Такође, они показују активне напоре развијених држава да јавну управу константно модернизују, те се стварају тенденције које су, између осталог, усмерене према порасту броја управних организација, професионализацији органа управе, ограничењу принуде у управи¹³⁶.¹³⁷ Чак, оправдано је рећи да је ово, готово једини начин, да јавна управа развијених држава буде способна да благовремено и адекватно одговори изазовима савремених и динамичних друштвених процеса.¹³⁸

Поред наведеног се у Републици Србији спроводи реформа законодавног процеса која, између осталог, уводи концепт полазних основа за израду закона. Међутим, она предвиђа и уређење начина образовања, функционисања и одговорности радних група за израду прописа, као и детаљно уређење процеса учешћа заинтересованих страна и јавности у законодавном процесу.¹³⁹

различитих назива и за различита подручја, а не један јединствени документ., О настанку и развоју јавних повеља, видети: V. Đulabić, 15 – 19.

¹³⁶ „Појава нових привредних делатности, као што су: јавна расвета, чистоћа, водовод, канализација, плин, енергија, промет, итд., доводи до смањења принуде, јер она и није значајна у вршењу ових делатности. У управним делатностима које одувек прати принуда, појављују се стручне методе код којих је принуда мање наглашена, на пример, психолошки и антрополошки приступ у криминологији или економске анализе у порезној политици. Улога принуде у управи опада како друштво постаје цивилизовано, порастом опште културе и са растом потреба. Са растом потреба у држави расте и разумевање људи и њих више не треба силити да дају децу вакцинисати, да их шаљу у основну школу, већ им се указује на последице пропуштања и помаже у томе. Овај процес смањивања принуде у управи према грађанима прати и процес смањивања принуде унутар управе.“, F. Otajagić, 276.

¹³⁷ *Ibid.*, 270 – 278.

¹³⁸ *Ibid.*, 45.

¹³⁹ Н. М. Завођа, 30.

II УРЕЂИВАЊЕ РАДА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Општи режим радних односа

Општи правни режим радних односа се односи на скуп закона, прописа и правила којима се уређују односи који фигурирају између послодавца и запослених. Овај режим се разликује међу државама и оформљен је тако да обезбеди пружање заштите права обе стране, уз обезбеђивање поштеног и продуктивног радног окружења. Правни оквир за радне односе, у већини држава, подразумева законе који регулишу различите аспекте радног односа, као што су заснивање радног односа, достојанство на раду, радно време, плате, дисциплинска и материјална одговорност, престанак радног односа, радни спорови. Послодавцима се, углавном, налаже да се придржавају ових закона како би избегли правну одговорност и казне. Као једно од кључних обележја општег правног режима радних односа је концепт запошљавања по вољи. Наиме, у многим државама, укључујући међу њих и Сједињене Америчке Државе, послодавци могу да прекину радни однос запосленог у било којем тренутку, из било којег разлога, који наравно, није незаконит и то, без обавештења или чак, навођења разлога. Међутим, у другим државама, попут оних које су чланице Европске уније, постоји више ограничења за престанак радног односа. Други важан аспект овог правног режима радних односа је заштита права запослених. Ово укључује заштиту од дискриминације на основу расе, пола, старости, вероисповести, инвалидитета или других основа. Такође, укључује заштиту здравља и безбедности запослених, као и њихово право на организовање и ангажовање у колективном преговарању.

У Републици Србији је општи правни режим радних односа регулисан Законом о раду¹⁴⁰. Према овом закону се радни однос успоставља на основу уговора о раду, који закључују послодавац и запослени, којим се дефинишу услови рада, дужности и обавезе запосленог и послодавца, као и висина зараде. Закон о раду, тако, прописује минималне услове рада, који се, између осталог, тичу радног времена, годишњег одмора, права на одсуство са рада, заштиту на раду и друге аспекте који су важни за запослене. Такође, овај закон прописује процедуре за решавање спорова до којих дође између послодавца и запосленог, односно запослених. Поред Закона о раду, општи правни режим радних односа у Републици Србији је регулисан и другим законима, као што су, између осталог, Закон о инспекцијском надзору¹⁴¹, Закон о запошљавању странаца¹⁴², Закон о безбедности и здрављу на раду¹⁴³. У општем правном режиму радних односа у Републици Србији важно место заузимају и колективни уговори, који су препознати као споразум између послодавца и синдиката који регулишу услове рада и висину зараде за све запослене у предузећу.

2. Посебан режим радних односа у јавним службама

Посебан правни режим радних односа у јавним службама је регулисан Законом о запосленима у јавним службама¹⁴⁴. Овај закон је усаглашен са стандардима Европске уније и,

¹⁴⁰ Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

¹⁴¹ Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон, 95/2018.

¹⁴² Закон о запошљавању странаца, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014, 113/2017, 50/2018 и 31/2019.

¹⁴³ Закон о безбедности и здрављу на раду, *Службени гласник РС*, бр. 35/2023.

¹⁴⁴ Закон о запосленима у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017, 95/2018, 91/2019, 157/2020 и 123/2021.

као такав, прописује посебна права и обавезе запослених у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама. Сходно одредбама овог закона, јавне службе су организације које врше јавну функцију, те које су основане ради задовољења потреба грађана и друштва у областима као што су здравство, образовање, култура, социјална заштита, јавна управа и друге области које носе карактер јавног интереса.

Посебности правног режима радних односа у јавним службама се огледају, пре свега, у аспектима, као што су: (1) радни однос на неодређено време, будући да Закон о раду у јавним службама прописује да се радни однос запослених у тзв. јавном сектору заснива на неодређено време, а што значи да се запослени запошљавају на неодређено време и да имају стално запослење; (2) посебна права, с обзиром на то да запослени у тзв. јавном сектору имају одређена посебна права која нису регулисана Законом о раду за остале привредне гране, а која, као таква, између осталог, подразумевају право на учешће у управљању, право на колективно преговарање, право на штрајк; (3) стална усавршавања, имајући у виду то да запослени у тзв. јавном сектору имају обавезу да се стално усавршавају и да континуирано унапређују своја знање и вештине, како би били у стању да обављају своје послове на најбољи могући начин, што је од посебне важности у областима као што су здравство, образовање и социјална заштита. Уистину, овде би ваљало подсетити да предметни Закон, још увек, није ступио на снагу.

3. Извори радног права међународног порекла од значаја за запослене у јавним службама

Изворима радног права међународног порекла се, првенствено, сматрају правни акти универзалног карактера, међу којима су у првом реду конвенције и препоруке. Основна разлика која фигурира као значајна између конвенција и препорука се огледа у (не)постојању правне снаге коју уживају. Наиме, конвенције уживају правну снагу која делује кроз њихову ратификацију од стране држава, чиме постају саставни део националног, тј. унутрашњег законодавства. За разлику од конвенција, препоруке немају правну снагу, те делују тек у моралном и/или политичком контексту. Извори радног права међународног порекла се могу поделити у три основе групе, тј. могу бити глобални, регионални и билатерални. У оквиру глобалних извора радног права међународног порекла се убрајају акти универзалног, општег карактера, које доносе светске међународне организације, попут Међународне организације рада, те Организације уједињених нација.¹⁴⁵ Међународна организација рада (срп. (MOP), енг. *International Labour Organization* (ILO), фр. *Organisation Internationale du Travail* (OIT)), своју активност испољава кроз нормативну делатност (доношење конвенција и препорука), техничку делатност (спровођење конвенција), те научну делатност. Међународна организација рада почива на свом Уставу, којим су утврђени основни циљеви и задаци ове организације, а који се првенствено огледају у проучавању и побољшању радних и социјалних права универзалног карактера. Међународна организација рада путем својих конвенција и препорука настоји да усмерава радну и социјалну политику на међународном нивоу, а у складу са универзалним начелима социјалне правде. Ова начела су садржана у Филаделфијској декларацији из 1944. године, чијим се одредбама, између осталог, утврђују и основни циљеви и задаци чијем ће остваривању Међународна организација рада да тежи. Тако, као циљеви и задаци се одређује да (1) рад није роба, односно радна снага не сме више да буде роба која се купује и продаје; (2) беда, где год постоји, представља опасност за напредак; (3) борбу против беде и немаштине би требало водити у склопу сваке државе и уз равноправну сарадњу запослених (односно, радника)

¹⁴⁵ Детаљније о Међународној организацији рада и Организацији уједињених нација, видети: V. Herman, M. Ćurpudija, *Osnove radnog prava*, Osijek, 2011, 33 – 35.

и послодаваца са владама; те (4) слобода изражавања и удруживања је преко потребан услов за стални напредак.

Изворе радног права међународног порекла од значаја за запослене у јавним службама представљају, дакле, међународне конвенције, уговори и документи који регулишу права запослених у јавним службама. Међународна организација рада је, кроз своје конвенције и препоруке утврдила стандарде за права запослених, укључујући право на колективно преговарање, право на заштиту од дискриминације и право на безбедно и здраво радно окружење.¹⁴⁶ Други значајан извор радног права међународног порекла деривира из аката Европске уније, која је утврдила стандарде за радна права кроз своје директиве и регулативе, а који се односе на равноправност, заштиту од дискриминације, услове рада и безбедност и здравље на радном месту. У вези са тим, Јашаревић подсећа да је Република Србија је око 2000. године започела процес приближавања Европској унији, што је, јасно, значило и отпочињање процеса хармонизације домаћег права са правом Европске уније. Са друге стране, предметна хармонизација јесте и обавеза коју имају државе кандидати – да своје прописе постепено хармонизују са комунитарним правним поретком (*Acquis Communautaire*). Управо из овог разлога су готово сви (новији) прописи из области радних односа у Републици Србији израђени под значајним утицајем радног и социјалног права Европске уније.¹⁴⁷

На том фонду лежи и трећи извор радног права међународног порекла од значаја, који своје место проналази у стандардима Савета Европе. Нема места сумњи да кандидатура држава за чланство у Европској унији, у оквиру поменуте хармонизације, између осталог, подразумева имплементацију стандарда Савета Европе по питању статуса запослених у јавним службама.

¹⁴⁶ Иако су у оквиру Међународне организације рада донете бројне конвенције и препоруке, могуће је, примера ради, размотрити конвенције које су релевантне за област радних односа у јавним службама: Конвенција број 155 о заштити на раду, здравственој заштити и радној средини, као и Конвенција број 161 о службама медицине рада, а које је, између осталих, ратификовала Република Србија. Конвенција број 155 о заштити на раду, здравственој заштити и радној средини је општег карактера, будући да се односи на све (привредне) делатности и обухвата сва запослена лица. Међутим, важно је истаћи да се у овој конвенцији термин радно местодетинише као радно место под којим се подразумевају сва места на којима је потребно да запослени буду или да до њих дођу због потреба свог посла, а која су под директном или индиректном контролом послодаваца. Дефинише се, између осталог, и термин здравље. С тим у вези је интересантно, закључује Илић Петковић, да се у овој конвенцији термин здравље не значи само одсуство болести и слабости, већ обухвата како физичке, тако и менталне елементе, који утичу на здравље на раду. Коначно, ова конвенција може да се сматра једном од значајнијих у области радних односа у јавним службама, захваљујући томе што онапредвиђа политку и активности које се односе на безбедност и здравље на раду на нивоу државе. Из овога би могао да проистекне закључак да, уколико се већ говори о нивоу државе, онда то значи да држава може да се посматра као послодавац. Из овога следи да предметна конвенција има основа за своју примену и у јавним службама, односно, односи се и на запослене у јавним службама. Према Конвенцији број 161 о службама медицине рад¹⁴⁶, термин медицина рада означава службу којој су поверене првенствено превентивне функције и која је, између осталог, задужена за давање савета послодавцима, запосленима и њиховим представницима, у погледу услова који су потребни за стварање безбедне и здраве радне средине, која омогућава физичко и ментално здравље запослених. Слично као и са претходно наведеном конвенцијом, али као и када је реч о било којој конвенцији коју држава чланица ратификује, постоји обавеза да управо државна чланица која је конвенцију ратификовала, у складу са својим националним приликама и праксом, формулише јединствену националну политику која се односи на службе медицине рада. Држава се, дакле, обавезује да ће постепено развијати службе медицине рада за све запослене у тзв. јавном (и приватном) сектору. Службе медицине рада могу да буду организоване као службе које опслужују само једно или више корисника, а у складу са потребама. Њих, интересантно, између осталих, могу да организују и јавне службе, установе социјалне заштите или то, пак, може да буде комбинација различитих субјеката.; Више видети: А. Илић Петковић, *Право заштите на раду*, Ниш 2022, 9 – 11, https://www.znrfak.ni.ac.rs/PP_2022/MAS-2021/19-MZNR-11-PRAVO_ZASTITE_NA_RADU/O_PREDMETU/2022-23/Pravo%20za%20C5%A1tite%20na%20radu%20-%20Materijal%20za%20pripremu%20ispita.pdf, преузето 28. новембра 2023. године.

¹⁴⁷ С. Јашаревић, „Закон о раду и комунитарни правни стандарди“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2014, 155.

Ово би могло да се сматра битном темом за разматрање, најпре, из разлога везе која *de facto* постоји између државе и запослених у јавним службама, али и у контексту овлашћења и обавеза које ови запослени имају. Савет Европе, наиме, претпоставља одређене стандарде који се односе на јавне службе, чији кључни принципи за циљ имају да осигурају ефикасну, транспарентну и одговорну државну управу, али и право на обуку и развој запослених у јавним службама. С тим у вези је неизбежно подсетити да се као кључни правни акт Савета Европе који се односи на управљање људским ресурсима у државној управи, укључујући и плате, наводи Препорука Р (2000) 6 Комитета министара држава чланица о статусу државних службеника у Европи.¹⁴⁸ У контексту важности хармонизације домаћег права држава кандидата за чланство у Европској унији са правом Европске уније, интересантно је осврнути се на чињеницу да ова препорука није правно обавезујућа за државе чланице Савета Европе (узимајући у обзир и све државе Западног Балкана). Рабреновић указује и на то да нису успостављени механизми за праћење и надзор спровођења ове препоруке.¹⁴⁹ Међутим, државе чланице које желе да имплементирају предметну препоруку у домаће право су дужне да ове стандарде уврсте кроз националне законодавне оквире и праксе. То би, *ex post facto* подразумевало доношење закона о запосленима у јавним службама, односно тзв. јавним службеницима, који ће да осигурају правну сигурност, стабилност запослења и професионализам унутар тзв. јавног сектора. Ова препорука, коначно, дефинише основне принципе који би требало да „воде“ рад запослених у јавним службама, односно, тзв. јавних службеника, укључујући, између осталог, законитост и деполитизацију; заштиту јавног интереса; избегавање сукоба интереса. Осим тога, Савет Европе је усвојио Кодекс понашања државних службеника¹⁵⁰, који наглашава важност етичког понашања, интегритета и професионализма у раду државних службеника, *ergo* запослених у јавним службама. Принципи добре праксе, који су такође део препоруке, подразумевају, између осталог, постојање правног оквира који регулише статус државних службеника; избор на основу заслуга и правичну и отворену конкуренцију; напредовање на основу заслуга; учешће запослених у процесу доношења одлука; адекватну накнаду која би требало да буде довољна да осигура да службеници не долазе у ситуацију да буду изложени ризику од корупције; престанак дужности

¹⁴⁸ Препорука Р (2000) 6 Комитета министара држава чланица о статусу државних службеника у Европи (Усвојена од стране Комитета министара 24. фебруара 2000. године, на 699. састанку заменика министара); Овде је интересантно скренути пажњу на терминологију која се употребљава у препоруци, онда када се одређују лина на која се она има применити. Наиме, већ у самом називу се истиче да је реч о државним службеницима, што оправдано доводи у питање да ли се она односи и на запослене у јавним службама, односно тзв. јавне службенике, будући да у домаћем праву ови термини не носе исто значење. Законодавац је, међутим, препознао важност овог проблема, те је у препоруци дискутовано на ту тему и дато је објашњење одабраног приступа. Тако се већ у Прилогу уз Препоруку бр. Р (2000) 6 наводи: „За потребе ове препоруке, државни службеници су сви чланови особља, било да су статутарни или под уговором, које запошљавају државни органи власти или службе, чија се плата исплаћује из државног буџета, искључујући изабране представнике и одређене категорије особља у мери у којој оне потпадају под посебне прописе.“ Прилог уз препоруку који се, такође, налази у предметном документу, додатно објашњава да је тешко дефинисати појам "државни службеник" а то, „због различитих система који постоје у Европи. Он може да се дефинише са различитих становишта. Може да се заснива на институцији или телу за које дато лице ради: по овој дефиницији, државни службеник би био било које лице које ради у јавним службама. Међутим, ово је крајње широка дефиниција и обухвата врло различите службе од земље до земље. Дефиниција која се заснива на функцијама датог лица је много ужа, при чему се сматра да је државни службеник било које лице које обавља дужности за саму јавну управу.“ Из наведеног се, оправдано, може закључити да се ова препорука односи и на запослене у јавним службама.

¹⁴⁹ А. Рабреновић, *Европски системи плата и награђивања државних службеника*, Београд, 2019, 20.

¹⁵⁰ Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020.

из разлога предвиђених законом. Коначно, стандарди Савета Европе играју кључну улогу у обликовању ефикасног система јавних служби које су одговорне према грађанима, будући да њихова примена доприноси јачању демократије, владавине права и поверења грађана у институције. Као још један од значајних извора радног права међународног порекла би могао да се издвоји и дејствовање Светске здравствене организације. Она је утврдила стандарде за безбедност и здравље на радном месту кроз своју Међународну конвенцију о безбедности и здрављу на раду¹⁵¹. Ова конвенција препоручује стандарде за безбедност и здравље на радном месту, укључујући и превенцију повреда на раду и здравствених проблема. Сумирано, ови извори радног права међународног порекла имају значајну улогу у заштити права запослених у јавним службама.

4. Извори радног права домаћег порекла од значаја за запослене у јавним службама

Извори радног права домаћег порекла од значаја за запослене у јавним службама су закони, уредбе и прописи који се односе на радне односе, као и на услове рада у тзв. јавном сектору. Ови извори обезбеђују правну заштиту запосленима и утврђују права и обавезе како за запослене, тако и за послодавце. Као можда и најзначајнији извор радног права у Републици Србији фигурира Закон о раду. Њиме се утврђују основна права и обавезе запослених, такође, услови под којима можеда престане радни однос. Такође, овај закон регулише питања као што су минимална зарада, радно време, годишњи одмор.

Теорија се по овом питању, углавном, бави формалним изворима и разврстава их на међународне и домаће, из чега следи да у оквиру домаћих извора препознаје државне и професионалне, односно хетерономне и аутономне изворе права. Тако, државни или хетерономни извори се састоје од правила које доносе јавне власти на основу уставних овлашћења, док се професионални или аутономни извори састоје од правила која су резултат колективне аутономије.¹⁵²

С обзиром на природу која карактерише јавне службе, у Републици Србији радноправни положај запослених у јавним службама произлази из хетерономних и аутономних извора радног права. У контексту јавних служби, хетерономни извори радног права обухватају законе, колективне уговоре и друге прописе који регулишу радне односе у тзв. јавном сектору, *ergo*, јавним службама. Међу законима који се односе на јавне службе, између осталих, може да се уброји Закон о раду¹⁵³, док као кључни ипак фигурира Закон о јавним службама¹⁵⁴, као и Закон о јавним предузећима¹⁵⁵. Ово из разлога што је управо Закон о јавним службама тај који дефинише појам јавне службе, услове за запошљавање у јавним службама, права и обавезе запослених у јавним службама, као и неке друге аспекте који се односе на пословање јавних служби. Исто важи и за Закон о јавним предузећима. С друге стране, аутономни извори радног права обухватају индивидуалне уговоре о раду, правилнике о раду и друге акте које доносе послодавци.

Када је реч о аутономним изворима радног права у јавним службама, они се односе на акте које доносе сами послодавци – јавне установе или јавна предузећа –, како би регулисали специфичне услове рада унутар њихових организација. То може да обухвата правилнике о раду,

¹⁵¹ Конвенција број 155 Међународне организације рада о безбедности и здрављу на раду.

¹⁵² А. Ravnić, *Osnove radnog prava*, Zagreb, 2004, 465 – 466.

¹⁵³ Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

¹⁵⁴ Закон о јавним службама (1991)

¹⁵⁵ Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016 и 88/2019.

колективне уговоре склопљене између послодавца и синдиката запослених у јавним службама, као и индивидуалне уговоре о раду који се склапају између послодавца и запослених.

4.1. Појам и врсте извора хетерономног радног права

4.1.1. Примена уставних гаранција на јавне службе

Примена уставних гаранција, као и заштите на јавне службе представљају две важне теме, које се односе на заштиту права грађана у односу на јавне службе.¹⁵⁶ Уставне гаранције су, наиме, права која су датирањем устава гарантована свим грађанима, док се заштита на јавне службе односи на законске механизме, који су успостављени управо ради пружања заштите права грађана у односу на њихов рад са јавним службама.

Уставне гаранције, тако, представљају законске механизме који штите права грађана у односу на јавне службе. Ове гаранције, између осталог, подразумевају право на приступ информацијама, право на приватност, право на слободу изражавања, право на слободу вероисповести, право на слободу кретања. У случајевима када дође до угрожавања ових права, грађани уживају право да се обратe надлежним органима.

Заштита на јавне службе се, са друге стране, односи на законске механизме који штите права грађана у односу на њихов рад са јавним службама. Ова заштита, између осталог, подразумева право на приступ услугама јавних служби, право на квалитетне услуге, право на безбедност и здравље на радном месту, право на равноправност. У случајевима у којима дође до угрожавања ових права, грађани уживају идентично право као и у случају угрожености права која су им гарантована Уставом, тј. уживају право да се за заштиту повређених, односно угрожених права обратe надлежним органима.

4.1.2. Општи, посебни и специјални закони који се примењују на запослене у јавним службама

Општи, посебни и специјални закони који се односе на запослене у јавним службама у Републици Србији регулишу права и обавезе ових запослених, као и начин на који ће они да обављају своје послове. Међу најзначајнијим законима, који се односе на запослене у јавним службама у Републици Србији се убраја, пре свега, Закон о раду, којим се регулишу радна права и обавезе свих запослених у Републици Србији, укључујући запослене у јавним службама. Овај закон утврђује правила о заснивању радног односа, уговорима о раду, правима и обавезама запослених, заштити од дискриминације, као, уосталом и друге важне аспекте радног односа.

У групу најзначајнијих закона који се примењују на запослене у јавним службама се убраја и Закон о државним службеницима.¹⁵⁷ Овај закон регулише статус државних службеника, укључујући и запослене у јавним службама. Као један од најрелевантнијих се овде налази и Закон о јавним службама¹⁵⁸, којим се регулише начин обављања јавних служби у Републици Србији, укључујући и запослене у јавним службама. Њиме се, између осталог, утврђују правила о избору и напредовању запослених, критеријуми за оцену радне успешности, правила о обучавању и развоју каријере.

¹⁵⁶ Устав Републике Србије (2006).

¹⁵⁷ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 10/2009, 9/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022.

¹⁵⁸ Закон о јавним службама (1991).

Осим ових, групи најзначајнијих закона по питању јавних служби припадају и Закон о спречавању злостављања на раду¹⁵⁹, који уређује заштиту запослених од злостављања на раду, укључујући запослене у јавним службама, тако што, пре свега, утврђује дефиницију злостављања на раду, односно мобинга, правила о пријављивању случајева мобинга, процедуре за решавање проблема и мере које могу да се предузму у циљу спречавања мобинга; Закон о безбедности и здрављу на раду¹⁶⁰, којим се настоји да се уреди област заштите здравља на радном месту, укључујући запослене у јавним службама. Овим законом се одређују правила о безбедности на радном месту, као и процедуре за пријављивање повреда на раду и болести које су повезане са радом, те начин пружања здравствене заштите запосленима. Закон о систему плата запослених у јавном сектору¹⁶¹ је такође од значаја у овом контексту, будући да је ово закон који регулише плате запослених у тзв. јавном сектору, укључујући запослене у јавним службама. Он утврђује начин одређивања плата, критеријуме за напредовање и додатке на плату, као и правила о исплати плата. Поред наведених, овде је оправдано да се наброје и Закон о државној управи¹⁶², Закон о јавним службама¹⁶³, Закон о јавној својини¹⁶⁴, Закон о буџетском систему¹⁶⁵.

Неки од посебних закона који се односе на запослене у јавним службама могу да подразумевају законе који регулишу рад у здравственом систему, као и законе који регулишу рад у образовном систему. Тако, овде је оправдано набројати, између осталих, Закон о тајности података¹⁶⁶, Закон о спречавању корупције¹⁶⁷.

Специјални закони који се примењују на запослене у одређеним областима јавних служби укључују Закон о здравственој заштити¹⁶⁸, Закон о основама система образовања и васпитања¹⁶⁹, Закон о култури¹⁷⁰, Закон о полицији¹⁷¹, Закон о војсци Србије¹⁷² и друге релевантне законе.

Уз законе, запослени у јавним службама, такође, имају обавезу поштовања и прописа, који се односе на етику и одговорност у пословању.

¹⁵⁹ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010.

¹⁶⁰ Закон о безбедности и здрављу на раду (2023).

¹⁶¹ Закон о систему плата запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

¹⁶² Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

¹⁶³ Закон о јавним службама (1991).

¹⁶⁴ Закон о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020.

¹⁶⁵ Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/ 2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/ 2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118 од 9/2021, 118/2021 - др. закон, 138/ 2022, 92/2023.

¹⁶⁶ Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

¹⁶⁷ Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - аутентично тумачење, 94/2021, 14/2022.

¹⁶⁸ Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 25/2019 и 92/2023 – аутентично тумачење.

¹⁶⁹ Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 27/ 2018 - др. закони, 10/2019, 6/2020, 129/2021, 92/2023.

¹⁷⁰ Закон о култури, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016, 30/2016 – испр., 6/2020, 47/2021, 78/2021, 76/2023.

¹⁷¹ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

¹⁷² Закон о војсци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - УС, 36/2018, 94/2019, 74/2021.

4.1.3. Подзаконски општи акти

Подзаконски општи акти су правни акти које издају органи државне управе, односно извршна власт, али не и законодавна тела. Ови акти имају за циљ да детаљно уреде различите области живота и рада, међутим не на начин којим се мења закон. Подзаконски општи акти могу, између осталог, да се јаве у виду правилника, уредби, одлука.

Правилници су подзаконски општи акти којима се уређују конкретне области живота или рада, а који се доносе позивајући се на релевантан закон. Тако, примера ради, постоје правилници о безбедности на раду, попут Правилника о евиденцијама у области безбедности и здравља на раду¹⁷³ који је донет на основу Закона о безбедности и здрављу на раду¹⁷⁴. Уредбе су подзаконски општи акти којима се уређују области које захтевају широко законодавно покриће. На пример, постоје уредбе о пореском систему¹⁷⁵, уредбе о здравственој заштити¹⁷⁶, уредбе о образовном систему, а које се, такође, увек доносе у односу на релевантан закон. Примера ради, то је Уредба о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору¹⁷⁷, која је донета на основу Закона о систему плата запослених у јавном сектору¹⁷⁸, као и Уредбу коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама¹⁷⁹, која једонета на основу Закона о платама у државним органима и јавним службама¹⁸⁰. Одлуке су подзаконски општи акти којима се уређују конкретна питања у вези са областима живота или рада. Сходно томе, рецимо, постоје одлуке о додели стипендија, попут Одлуке о додели стипендије за изузетно надарене ученике и студенте¹⁸¹, одлуке о избору најбољег ученика¹⁸².

У контексту јавних служби, подзаконски општи акти се односе на правне акте који регулишу организацију и рад јавних служби, као и права и обавезе њихових корисника.

¹⁷³ Правилник о евиденцијама у области безбедности и здравља на раду, *Службени гласник РС*, бр. 62/2007, 102/2015.

¹⁷⁴ Закон о безбедности и здрављу на раду (2023).

¹⁷⁵ Министарство финансија Републике Србије, <https://www.purs.gov.rs/o-nama/pregled-propisa/uredbe.html>, преузето 28. новембра 2023. године

¹⁷⁶ Уредба о плану мреже здравствених установа, *Службени гласник РС*, бр. 5/2020, 11/2020, 52/2020, 88/2020, 62/2021, 69/2021, 74/2021 и 95/2021.

¹⁷⁷ Уредба о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 81/2017, 6/2018, 43/2018.

¹⁷⁸ Закон систему плата запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020.

¹⁷⁹ Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 44/2001, 15/2002 – др. уредба, 30/2002, 32/2002 – испр., 69/2002, 78/2002, 61/2003, 121/2003, 130/2003, 67/2004, 120/2004, 5/2005, 26/2005, 81/2005, 105/2005, 109/2005, 27/2006, 32/2006, 58/2006, 82/2006, 106/2006, 10/2007, 40/2007, 60/2007, 91/2007, 106/2007, 7/2008, 9/2008, 24/2008, 26/2008, 31/2008, 44/2008, 54/2008, 108/2008, 113/2008, 79/2009, 25/2010, 91/2010, 20/2011, 65/2011, 100/2011, 11/2012, 124/2012, 8/2013, 4/2014, 58/2014, 113/2017 - др. закон, 19/2021, 48/2021, 73/2023, 83/2023.

¹⁸⁰ Закон о платама у државним органима и јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 34/2001, 62/2006 - др. закон, 116/2008 - др. закони, 92/2011, 99/2011 - др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014, 21/2016 - др. закон, 113/2017 - др. закон, 113/2017 - др. закон

¹⁸¹ Стипендије за изузетно надарене ученике и студенте,

<https://prosveta.gov.rs/skolski-i-studentski-zivot/stipendije/stipendije-za-izuzetno-nadarene-ucenike-i-studente/>, преузето 28. новембра 2023. године.

¹⁸² Одлука о избору Ученика генерације, <https://oszmajsv.edu.rs/2021/06/odluka-o-izboru-ucenika-generacije/>, преузето 28. новембра 2023. године.

Подзаконски општи акти у јавним службама могу да буду различите природе, па сходно томе, између осталог, могу да укључују прописе о организацији јавних служби; правима и обавезама корисника јавних служби; раду и условима рада у јавним службама; надзору над радом јавних служби; финансирању јавних служби; приватизацији јавних служби. У Републици Србији су подзаконски општи акти у јавним службама донесени у складу са законима као што су Закон о јавним службама¹⁸³, Закон о општем управном поступку¹⁸⁴, Закон о државној управи¹⁸⁵.

4.2. Појам и врсте извора аутономног радног права

4.2.1. Уређивање рада у јавним службама једностраним општим актима послодавца

Уређивање рада у јавним службама путем једностранних општих аката послодавца означава да послодавчево право да утврди правила и обавезе које ће да се односе и примењују на његове запослене. Ово право је регулисано законима и прописима који су на снази у држави где послодавац послује. У зависности од врсте делатности, послодавац може да донесе различите опште акте којима се ближе уређују поједина питања из пословања. Једностранни општи акти послодавца укључују различите видове документације, као што су правилници, кодекси понашања, процедуре и упутства. Ови документи имају за циљ да утврде стандарде понашања, одговорности и правила радног места за запослене. Уређивање рада у јавним службама једностранним општим актима послодавца може да обухвати најразличитије теме, међу којима су (1) правила понашања на радном месту, који може да се односи на различите области, од правила о облачењу, до забране дискриминаце по било којем основу; (2) одговорности запослених, као што су обавезност пријаве касног доласка на радно место, регулисање коришћења компјутера и интернета, као и обавезност да се поштују прописана правила и процедуре; (3) правила за управљање љуским ресурсима, што може да подразумева правила о заснивању радног односа, оцене перформанси и платне разреде. Уколико запослени немају јасна правила и стандарде понашања на радном месту, може да дође до конфликта између запослених и послодавца.

Тако, као можда и најважнији једностранни општи акти послодавца фигурирају правилници. Примера ради, то могу бити Правилник о раду, Правилник о организацији и систематизацији послова, Правилник о унутрашњем узбуњивању, Правилник о заштити података о личности, Правилник о безбедности и здрављу на раду.

Правилник о раду представља општи акт послодавца, којим се уређују међусобна права, обавезе и одговорности из радног односа. Важно је имати у виду да правилником о раду не могу да се утврде мањи обим права за запослене, нити запослени може да се постави у неповољнији положај од онога који је утврђен Законом о раду. Правилником о раду се, дакле, регулишу питања, као што су, између осталог, плата, трошкови превоза, топли оброк, одмори и одсуства. Правилник о организацији и систематизацији послова¹⁸⁶ је још једна од обавеза коју ужива послодавац који има 10 или више запослених. Овим правилником се одређују организациони делови код послодавца, назив и опис послова, врста и степен стручне спреме, односно, квалификација и степен образовања стечени према националном оквир квалификација

¹⁸³ Закон о јавним службама (1991).

¹⁸⁴ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење, 2/2023 – УС.

¹⁸⁵ Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/ 2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 - др. закон, 47/2018.

¹⁸⁶ Закон о раду (2005), чл. 24.

Републике Србије¹⁸⁷ која се захтева за конкретне позиције, као и други услови потребни за рад на тим позицијама. Правилником о унутрашњем узбуњивању¹⁸⁸ се прописује да је послодавац који има 10 и више запослених дужан да општим актом уреди поступак унутрашњег узбуњивања. С тим у вези, послодавац је дужан да на видном месту, доступном сваком радно ангажованом лицу, као и на интернет страници послодавца, истакне овај општи акт. Такође, послодавац је дужан да запосленом достави писмено обавештење везано за унутрашње узбуњивање. Након доношења новог Закона о заштити података о личности¹⁸⁹, све више послодавца настоји да ово питање детаљно регулише, како би се заштитили лични подаци запослених и радно ангажованих лица, као и чланова њихових породица, али и свих других лица која ступају у уговорне и друге правне односе са послодавцем. Циљ Правилника о заштити података о личности¹⁹⁰ јесте да обезбеђивање правне сигурности, али и транспарентности у обради података о личности лица чији се подаци обрађују, као и да се утврди правни основ, сврха обраде, врсте података које се обрађују, права лица у погледу обраде података о личности, мере заштите и друга питања од значаја. Правилник о безбедности и здрављу на раду¹⁹¹ предвиђа да је послодавац у обавези да општим актом, односно колективним уговором, утврди права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду. Уколико послодавац има мање од 10 запослених, напред наведена права, обавезе и одговорности може утврдити уговором о раду. Доношење овог правилника нарочито је важно уколико код послодавца постоје радна места повећаним ризиком. Уз то, послодавац има законску обавезу именовања лица које ће бити задужено за безбедност и заштиту на раду и које ће обављати послове из ове области.

Уређивање рада у јавним службама једностраним општим актима послодавца је, стога, оправдано и, веома важно за остваривање ефикасног и хармоничног радног окружења.

4.2.2. Уређивање рада у јавним службама колективним уговорима

Колективни уговори (енг. *collective bargaining agreement, collective agreement*; нем. *Kollektivvertrag*) су окарактерисани као извори права који се појављују једино у области рада. Ивошевић истиче да је *differentia specifica* колективних уговора у њиховом одступању одкласичног правила, да уговор обавезује само оне који су га закључили. Колективни уговор, наиме, закључују удружења запослених (односно, радника) и удружења послодавца, али они делују и према самим запосленима (односно, радницима) и према самим послодавцима, као дестинаторима.¹⁹² Колективни уговори су се појавили у раним периодима индустријске револуције, као резултат тржишта рада, те најамног рада. Но, колективни уговори тек крајем 19. века постају релевантни у области социјалног дијалога, те један од основних извора радног права. Циљ колективног преговарања које се спроводи кроз форму колективних уговора је замена једностраног доношења одлука од стране послодавца приликом одређивања услова рада, а то како би се превладао економски слабији положај запослених (односно, радника). Сврха колективног преговарања, првенствено, јесте да се осигура равнотежа интереса у процесу рада. Из тог разлога, колективни уговори и јесу инструмент којим синдикат постиже повољније

¹⁸⁷ Закон о националном оквиру квалификација Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 27/2018, 6/2020, 129/2021 – др. закон и 76/2023.

¹⁸⁸ Закон о заштити узбуњивача, Службени гласник РС, бр. 128/2014, чл. 16.

¹⁸⁹ Закон о заштити података о личности, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹⁹⁰ Правилник о заштити података о личности, Службени гласник РС, бр. 98/2021.

¹⁹¹ Закон о безбедности и здрављу на раду (2023), чл. 14.

¹⁹² Z. Ivošević, *Radno pravo*, Beograd, 2006, 35.

услове рада него што би то могао појединац у личним, непосредним преговорима са послодавцем. У том контексту је корисно подсетити на Буклијашове наводе да се „тек са развитком синдикалног удруживања (права коалиције), признања синдиката од стране јавне власти, тј. законодавца као легитимног представника света рада, формира онај субјект који може, иако не искључиво само он, да буде титулар захтева упућених према послодавцима, те да са њима преговара. Све је то довело до ситуације да се данас колективни уговори о раду јављају као тешко замењив и најбољи пронађени инструмент за уређивање равноправних односа између послопримца и послодавца.“¹⁹³ Предмет и правна природа колективног уговора се огледа у две врсте одредаба којеови извори радног права садрже: нормативноправне и облигационоправне одредбе.

Уређивање рада у јавним службама путем примене колективних уговора представља процес којим се усаглашавају услови рада у јавним службама између послодавца и запослених. Колективни уговори су, стога, правни документи који регулишу односе између послодавца и запослених и, по правилу, између осталог, садрже одредбе о условима рада, платама, радном времену, услугама за здравствено осигурање и пензионо осигурање. Колективни уговори су важни за област јавних службу, будући да помажу да се осигурају праведни услови рада за запослене, те да се спрече потенцијални конфликти између послодавца и запослених. Ови уговори, такође, могу да буду од помоћи да се подигне квалитет услуга које јавне службе пружају. У Републици Србији се колективни уговори у јавним службама склапају између послодаваца (држава, општине, градови) и синдиката. Ови уговори се склањају на нивоу државе, општина или градова и обично важе на период од неколико година. Процес склапања колективних уговора у јавним службама обично започиње када синдикати пошаљу писмено послодавцу, путем којег захтевају отварање преговарачког процеса. Након тога, послодавци и запослени се састају да би разговарали о различитим питањима која треба да буду укључена у уговор. Када се постигне договор о свим питањима, колективни уговор се потписује и тада, он постаје законит и обавезујући акт за обе стране. У случају да, потом, дође до конфликта између послодавца и запослених, колективни уговор може да помогне да се настали проблеми реше на мирни начин.

¹⁹³ В. Buklijaš, *Kolektivno radno pravo*, Split, 2006, 97 – 98.

III СУБЈЕКТИ ИНДИВИДУАЛНОГ РАДНОГ ОДНОСА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Јавна служба као послодавац

Промене у перцепцији схватања јавне власти, из чега следи и јавне управе, су условиле постојање потребе државе да успостави систем организације суживота тзв. нових облика јавне управе и грађана – корисника делатности које јавна управа обавља. Тако, институт субјеката индивидуалног радног односа постаје средство, али и *modus operandi*, преко којег држава, постављајући себе у позицију послодавца, уједно може да задржи тзв. управљачко вођство, али и да интервенише у друштвене односе, тако што ће, запослењем тзв. јавних службеника (не)посредно да контролише промене у друштву.

Постојање потребе једног лица, које је организатор неке делатности, да ангажује једно или више лица, да за његов рачун обавља/ју послове из те делатности, представља једну од претпоставки која се захтева за заснивање радног односа. То лице јесте послодавац. Најопштије посматрано, послодавац је дефинисан као „физичко или правно лице, за које запослени обавља рад или службу у оквиру радног односа“.¹⁹⁴ Појам послодавца је комплексан, будући да подразумева организовање делатности од стране послодавца, коришћење туђег рада, организовање рада запослених, управљање и надзор над њиховим радом, као и обавезу исплате плате. Посматрано кроз аспект института заснивања радног односа, вршење управљачких овлашћења послодавца је од посебног значаја. У том смислу се у литератури истиче да послодавац има двојаку улогу у радном односу, тј. улогу организатора рада запослених и улогу адресата њиховог рада.¹⁹⁵ Обе улоге су битно одређене овлашћењем послодавца да радно ангажује једно или више лица за обављање послова из делатности коју организује, на шта је указао и Шундерић.¹⁹⁶ Прасл оправдава мишљење да је једна од основних функција послодавца управо овлашћење да заснива радни однос, као и да иницира његов престанак (енгл. *power to hire and fire*).¹⁹⁷ Нема, дакле, места сумњи да послодавац ужива овлашћења за предузимање материјалних и правних радњи, као и за доношење одлука поводом и у поступку заснивања радног односа. У позитивном праву Републике Србије, као и у упоредном, је дата дефиниција послодавца. Разлог и поента законског одређивања појма послодавца лежи у потреби да се пре свега, одреди поље примене (општег) радног законодавства, те да се другим, специјалним законима препусти уређивање посебног режима радних односа. Закон о раду који је тренутно на снази одређује послодавца као „домаће, односно страног физичко или правно лице, које запошљава, односно радно ангажује једно или више лица.“¹⁹⁸ Корисно је подсетити да у упоредном радном законодавству, национални закон Сједињених Америчких Држава, тзв. Вагнеров закон из 1935. године, одређује послодавца као „свако лице које делује у интересу послодавца, директно или индиректно.“¹⁹⁹ Овде садржана *idem per idem* теорија указује на чињеницу да под појам послодавца могу да буду обухваћена и она радноангажована (физичка) лица којима су поверена овлашћења у погледу запослених, односно, за чије акте и радње послодавац као правно лице преузима одговорност, подсећа Лубарда.²⁰⁰ Класификацију послодавца је могуће извршити у односу на различита мерила. Између осталог, послодавци се

¹⁹⁴ International Labour Conference, 91st Session, *Resolution concerning the employment relationship*, Geneva, 2003, став 1.

¹⁹⁵ Љ. Ковачевић, *Заснивање радног односа*, Београд, 2021, 422.

¹⁹⁶ Б. Шундерић, *Радни однос – теорија, норма, пракса*, Београд, 1990, 41 – 42.

¹⁹⁷ J. Prassl, *The concept of the employer*, Oxford, 2015, 32.

¹⁹⁸ Закон о раду (2005), чл. 5, ст.2

¹⁹⁹ R. A. Gorman, *Basic text on labour law – Unionization and collective bargaining*, Minnesota, 1992, 134.

²⁰⁰ Б. Лубарда, 2012, 85.

деле према врсти субјекта права, као и према својинском типу (приватноправни и јавноправни). Када се ове поделе посматрају кроз призму тзв. јавног сектора, онда је нужно да се нагласи да послодавац овде може бити само правно лице (јавноправни субјект права), те да се може јавити као јавна служба: јавно предузеће и јавна установа, укључујући и државу, територијалну аутономију и локалну самоуправу. Упркос постојању тенденција да се уједначе радноправни режими у тзв. приватном и тзв. јавном сектору, разлике се – у мањој или пак, већој мери, задржавају у упоредном праву. Управо је то разлог због којег је важна, односно због којег је од значаја, класификација послодавца према врсти субјекта права и према својинском типу.²⁰¹

1.1. Држава као послодавац

Право на рад је гарантовано свим појединцима, како актима универзалног и регионалног међународног карактера, тако и највишим правним актима у свакој држави. Сходно томе је обавеза свих субјекта друштва, почев од представника власти, власника капитала и представника рада да стварају амбијент на тржишту рада у којем се сваком појединцу, у складу са његовим знањем и способностима, под једнаким и унапред утврђеним условима, даје могућност да оствари ово право. Право на рад може да се оствари код бројних и различитих послодавачких субјекта. Они могу да се класификују у привредне субјекте, друга правна и физичка лица која по било којем правном основу ангажују рад другог лица, као и у субјекте са подручја јавноправних делатности. Имајући у виду овакву класификацију послодавца, у радном законодавству се прави разлика на општи правни режим радних односа, који се односи на привредне субјекте и друга правна и физичка лица која по било ком правном основу ангажују рад другог лица и, на посебан правни режим радних односа који се односи на субјекте са подручја јавноправних делатности, односно који се односе, управо, на државу као послодавца.

Држава као друштвена организација, која носи карактер најорганизованије, преко својих органа и тела који обављају функције државне власти, остварује најразличитије циљеве целокупне друштвене политике. Но, за успешну реализацију тих циљева јој је потребан, пре и изнад свега, одређени број људи који ће својим стручним, професионалним, моралним, али идругим способностима да остварују те надлежности. Због тога се, поред прописа којима се уређује вршење послова државних делатности, посебан значај придаје и запосленима који обављају послове у телима и органима, како саме државне власти, тако и недржавним субјектима који уживају поверена овлашћења државе, у смислу пословања.

Држава може да се нађе у улози субјекта (јавног) радног права, односно, може да буде послодавац запосленима у јавним (и државним) службама.²⁰² Будући да је, врло вероватно, знатно виши проценат запослених у јавним службама, него што је то случај у државној служби, није за занемарити чињеницу да је, наизглед, дијаметрално супротно томе, значајно мањи број релевантних закона и других прописа који се подробно баве регулисањем радноправног положаја субјекта овог радног односа. Посебан правни режим радних односа (државних) службеника је регулисан посебним законом, Законом о државним службеницима Републике Србије из 2005. године. Правнотеоријски посматрано, послодавац овде није државни орган, већ држава као правно лице, тј. субјект права и то, без обзира на то што је надлежни државни орган тај који доноси одлуку о избору решењем о пријему у службу.

Нужно је и важно правити разлику између државе у својству послодавца и државе као суверене јавне власти. Наиме, када иступа као послодавац, природа односа који се успоставља

²⁰¹ Б. Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству и раду и социјалном дијалогу*, Београд, 2012, 86.

²⁰² П. Јовановић, „Колективно преговарање као начин регулисања радних однос“, *Правни живот*, бр. 11/1997, 518; Ч. Богичевић, *Држава и слобода рада – Прилог социјалној функцији радног права*, Подгорица, 1996, 250 и даље.

између ње и запослених – службеника је аналогна природи радног односа, која деривира из чињенице да је (државни) службеник ступио у службу како би обављао послове државне управе за државу као послодавца, а не да би држава над њима вршила власт. Балтић и Стјепановић стоје сагласни у томе да је радни однос, односно, службенички однос, претпоставка за успостављање управноправног односа, из разлога што се заснивањем радног односа са (државним) службеницима обезбеђује персонални елемент државне управе, тј. кадрове јавне управе.²⁰³

1.2. Јавне службе: установе и јавна предузећа, јавне агенције и друге организације као послодавци

Још једна изузетно битна разлика коју би увек требало имати на уму када је у питању иступање државе у односу са запосленима у јавним (и државним) службама јесте та, да се држава као послодавац разликује од државе као оснивача јавних служби, *ergo* јавних предузећа и/или јавних установа. Послодавац запосленима у јавним службама јесте непосредно односна јавна служба, тј. јавно предузеће или јавна установа као правно лице, тј. субјект права. Ово, без обзира на то што се део средстава – мањи или већи, који се користи у сврху исплате плата, обезбеђује из државног буџета, а што је нарочито случај са јавним установама. Јавне службе, по правилу, радни однос са запосленима заснивају на основу уговора о раду, што га чини ближим општем правном режиму радних односа. С обзиром на то да се општи правни режим радних односа примењује у тзв. приватном сектору, изнова је важно да се помене тенденција уједначавања правних режима радних односа у тзв. приватном сектору и тзв. јавном сектору, о којој тенденцији сажето говори и Лубарда.²⁰⁴

Првенствено је важно указати на то да се држава као послодавац разликује од државе као оснивача јавних служби. Јавна служба или друго правно лице која запошљава ради обављања послова из делатности јавне службе се налази у улози послодавца у јавним службама, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град или градска општина. Ово важи и за установе које су носиоци обавезног социјалног осигурања у Републици Србији, као и за правна лица која се оснивају или која делују у складу са прописима о јавним службама (попут Фонда солидарности).²⁰⁵ У улози послодавца запослених у јавној служби се, дакле, непосредно појављује конкретна јавна служба, чак независно од тога што део средстава за исплату плата обезбеђује из буџета Републике Србије, будући да су Правилником о списку корисника јавних средстава утврђене као директни корисници буџетских средстава. Занимљиво је да јавне службе са својим будућим запосленим лицима заснивају радни однос на основу уговора о раду.²⁰⁶ Но, упркос томе што се радни однос заснован у јавним службама чини ближим општем правном режиму радних односа, ипак, остају обележја специфичног правног режима радних односа државних службеника у државним органима, као и локалних службеника у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе. Када је реч о јавним предузећима, по правилу се доносе посебни закони о радним односима. Примера ради, у Јапану се примењују Закон о радним односима у јавном предузећу и државним предузећима и Закон о радним односима у локалним јавним предузећима.²⁰⁷ Лубарда подсећа да се послодавци и запослена лица (професионални јавни службеници) налазе у правном режиму радних односа у државним

²⁰³ А. Балтић, *Опита теорија о појму јавног службеника*, Београд, 1939, 49 – 68; П. Димитријевић, Р. Марковић, *Управно право I*, Београд, 1986, 230 – 233.

²⁰⁴ Б. Лубарда, 92.

²⁰⁵ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 2.

²⁰⁶ Правилник о списку корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 130/2021.

²⁰⁷ Т. А. Hanami, *Labour law and industrial relations in Japan*, Boston, 1985, 37.

органима или пак, у *sui generis* правном режиму који је утврђен законом за поједину јавну службу, тј. установу.²⁰⁸

Јавне установе, као једна од организационих јединица јавних служби, такође иступају са својством послодавца, као правног лица тј. субјекта права. То могу да буду јавне установе образовања, науке, ученичког и студентског стандарда, културе, физичке културе, здравствене заштите, здравствене заштите животиња, друштвене бриге о деци, социјалне заштите, социјалног осигурања. Ови послодавци и запослени у јавним службама се налазе у посебном правном режиму радних односа у државним органима. Но, они такође могу да се налазе и у *sui generis* правном режиму који је утврђен законом за конкретну јавну установу. Пример овоме јесте Закон о универзитету, те потом Закон о високом образовању у погледу избора универзитетских наставника, наводи Лубарда.²⁰⁹ Овде је важно подсетити да законом за конкретну јавну установу може да се предвиди примена општег правног режима радних односа. Примера ради, то је учињено Законом о здравственој заштити, чијим се релевантним одредбама упућује на примену Закона о раду.²¹⁰ Посматрано кроз призму јавних уснова у својству послодаваца, занимљиво је размотити и запошљавање квалификованих наставника, које може да буде у надлежности органа власти одговорних за образовање на највишем нивоу, органа власти на локалном нивоу (општине, провинције) или самих школа. Ова надлежност, такође, може да буде подељена између различитих административних нивоа. Административни ниво надлежан за запошљавање наставника је, у извесној мери, везан за методе запошљавања и радни статус. У системима, у којима квалификоване наставнике запошљавају органи власти на највишем нивоу, квалификовани наставници се запошљавају путем конкурентног испита (Грчка, Шпанија, Француска, Лихтенштајн и Турска) или преко листа кандидата (Немачка, Кипар, Луксембург, Малта и Португал). У Италији, органи власти на највишем нивоу одговорни за образовање постављају наставнике запослене за стално, док се уговори на одређено време за привременепозиције склапају непосредно са школама. Школе имају, дакле, непосредну и ексклузивну одговорност за запошљавање квалификованих наставника на нивоу основног и средњег образовања у неколицини образовних система држава региона и Европе. У тим системима (изузев Румуније и Албаније) се наставници запошљавају путем методе отвореног запошљавања. Органи власти на локалном нивоу су једини послодавац у потпуности квалификованих наставника у девет образовних система (Данска (основно и ниже средње образовање), Летонија, Мађарска, Холандија, Финска, Уједињено Краљевство (Шкотска), Швајцарска (основно и ниже средње образовање), Исланд и Норвешка). У свим овим државама се у потпуности квалификовани наставници запошљавају путем тзв. отвореног запошљавања.²¹¹

1.3. Ограничења постављена јавним службама у својству послодаваца

Нема места сумњи да послодавац ужива овлашћења за предузимање материјалних и правних радњи, као и за доношење одлука поводом и у поступку заснивања радног односа. Тако, део овлашћења, који се односи на заснивање радног односа, првенствено подразумева овлашћење по питању избора (нових) сарадника.²¹² Национално законодавство тежи стварању

²⁰⁸ Више о јавним службама као послодавцима, види: Б. Лубарда, 91 – 92.

²⁰⁹ *Ibid.*, 92

²¹⁰ Закон о јавним службама (1991), чл. 23.

²¹¹ European Commission/EACEA/Eurydice, *Karijere nastavnika u Evropi: stupanje u službu, napredovanje i podrška*. Eurydice Izvještaj. Luksemburg, 2018, 42.

²¹² „...а поводом чега послодавац има право да предузима низ радњи и доноси низ аката пре него што дође до закључења уговора о раду – од оглашавања слободних послова, разговора с учесницима огласа/конкурса и претходне провере њихових способности, до избора кандидата за заснивање радног односа. С друге стране,

тржишта рада на којем неће бити могућности за злоупотребе слободе избора сарадника²¹³, која може да се сматра слободом запошљавања других за обављање послова из делатности предузећа, а коју послодавци уживају по основу слободе предузетништва.²¹⁴ Слобода избора сарадника припада и послодавцима у јавним службама. Њено извориште, међутим, свакако није у слободи предузетништва, већ у одговорности која је усмерена ка квалитетном и ефективном функционисању јавних служби, као и ка обављању делатности из њиховог делокруга. Послодавчева слобода избора сарадника, наиме, између осталог, може да се ограничи посебним мерама јавне власти у корист одређених категорија лица која су у радном односу, а који се сматрају посебно осетљивим и који, последично, имају потребу за посебном радноправном заштитом. У те мере може да се уврсти и мера законске забране запошљавања, попут посебних мера у виду квоте за запошљавање особа са инвалидитетом или обавезе давања приоритета приликом запошљавања радницима који су претходно отпуштени као вишак и др.²¹⁵ На ово је изузетно важно указати, јер је потребно имати у виду да мера забране запошљавања, која је примењена као одговор на светску економску кризу, не значи симултано и оганичење слободе избора сарадника, већ се односи на оганичење слободе заснивања радног односа. Наиме, кроз развој државе, а самим тим и кроз развој буџетског система, се показало као неопходно, да се део средстава од појединца и привреде издваја ради подмирења јавних потреба. Разлог томе јесте адекватно функционисање најразличитијих државних органа, који, као део државног апарата, чине могућим остварења различитих права тих истих грађана, уједно и задовољења њихових потреба, попут просветних, здравствених, културолошких, безбедносних, *et alia*. Савремени начин живота чини тешким за предвидети будуће догађаје, што због глобалне економско – финансијске кризе, што због климатских промена, а све ово скупа неретко изискује ангажовање додатних средстава.²¹⁶ Ангажовање тих средстава додатно омета поједине дугорочније планове државе. У области економије, а што *de facto* има (не)посредног утицаја и на област рада, је све више проблема који резултирају смањењем инвестиција, повећањем инфлације, бројем незапослених и социјално незбринутих лица.²¹⁷ Проблеми попут ових, нажалост, не представљају непознаницу, нарочито државама у транзицији. Ово је додатно отежавајућа околност у државама, попут Републике Србије, која је, на изврстан начин, имала

овлашћења која су усмерена на престанак радног односа претпостављају примену меродавних прописа о законитом престанком радног односа, која, у неким правним системима укључују право послодавца на отказ уговора о раду због оправданих разлога (везаних за способности или понашање радника, или за потребе послодавца).“, Љ. Ковачевић, 2021, 423 – 424.

²¹³ “Предузетништво се, између осталог, увек посматра кроз призму конкуренције. Но, алтернативни приступ идеји предузетништва представља сарадња, која (између осталог) подразумева сарадњу предузетника и његових запослених. Тако, право Европске уније под слободом предузетништва сматра и слободу оснивања и слободу пружања услуга, из којих деривира послодавчева слобода избора сарадника. Управо се та могућност (слобода избора сарадника) може сматрати слободом запошљавања других за обављање послова из делатности предузећа.“, *Ibid.*, 225.

²¹⁴ “Слобода предузетништва, наиме, подразумева слободу сваког физичког или правног лица да обавља слободно изабрану активност, да управља предузећем по својој вољи, да слободно бира своје сараднике, да са њима слободно заснива радни однос, те да слободно иницира престанак њиховог радног односа.“, *Ibid.*

²¹⁵ У вези са тим је првенствено важно указати на забране које, изузетно, могу да се одреде у погледу одређених категорија. Следи да је могуће навести забрану запошљавања лица млађих од година које су одређене као услов за заснивање радног односа, затим, забрану запошљавања странаца на одређеним пословима, укључујући и забрану запошљавања странаца који немају дозволу за рад и одобрење за привремени боравак или стално настањење на територији одређене државе.

²¹⁶ Међутим, кориговње буџета у погледу његових директних корисника не значи да држава нужни није у стању да то и споведе. Више о томе, видети свеукупно: S. Eckardt, Z. Mills, „Što bi gore, sad je dole – cikličnost potrošnje na zarade zaposlenih u javnom sektoru“, https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/bcop_working-paper_cyclicality-in-wage-bill-spending_bcs.pdf, преузето 15. фебруара 2023. године.

²¹⁷ Више видети, уопштено: D. N. Tošić, *Budžetska kontrola*, Београд, 2013.

учешћа у ратним дешавањима, што је изазвало обавезу државе да се додатно ангажује на отклањању проблема поводом обнове инфраструктуре, привредних капацитета, решавања статуса избеглог становништва. Република Србија већ дуже време исказује тежљу да приступи Европској унији. Но, низ је предуслова које би требало да се испуне, како би понела улогу државе – чланице. Пре свега се то односи на бројне области које захтевају доношење законских прописа и стварање адекватног окружења за њихову примену. Државна примања и приходи, као једна од области у оквиру које је потребно радити, су веома лимитирани, а са њима би требало да се задовоље бројни расходи. Јасно, то захтева њихову контролу у законитом и наменском трошењу, што савременој буџетској контроли, стога, намеће задатак да установи методе и моделе контроле трошења. Трошење јавних средстава би требало да се усклади са буџетом и буџетском политиком, имајући, притом, у виду све већи спектар буџетских расхода.²¹⁸ Буџет Републике Србије се више пута реафирмисао, што је за правно уређење финансирања јавних потреба, у оквиру реформе система и политике јавних финансија резултирало изменама и допунамау буџетском систему државе. Стога, Закон о буџетском систему Републике Србије²¹⁹ представља један од најзначајнијих прописа којим је уређена област јавних финансија. Законом о буџету Републике Србије се, између осталог, уређује планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике и буџета територијалне аутономије и локалне самоуправе. Битан сегмент реформисања јавних финансија је, у оквиру реформисања буџетског система, релевантанза одређивање класификација према којима се евидентирају јавни приходи и јавни расходи, тј. јавна и буџетска потрошња, буџетске класификације. Јавним расходима се подразумевају расходи државе и њених органа, који служе за финансирање јавних потреба, те су, као такви, у непосредној вези са јавним потребама које проистичу из функција и задатака државе, а за чије су извршење потребна новчана средства која представљају расход државе, чија је висина и намена одређена државним буџетом. Расходи државног буџета представљају најважније средство у остваривању функције алокације и расподеле, те у значајној мери (поред политике прихода и начин финансирања дугова) помажу у остваривању функције стабилизације државе.²²⁰ Гргић одређује јавне приходе као новчана средства која држава, односно друштвена заједница, прикупља ради покривања друштвених расхода. Према томе, друштвени приходи представљају средства која имају основну намену – покривање или финансирање друштвених (јавних) функција. То су дакле средства која служе за задовољавање општих и заједничких друштвених потреба.²²¹ Будући да су управо јавне службе те које по питању обављања делатности из свог делокруга носе карактер општих друштвених потреба, јасно је зашто се реформа буџетског система Републике Србије, готово у највећој мери, односи управо на њих. Светска економска криза до које је дошло 2008. године је условила да се у Републици Србији од 2014. године примењује одлука о изменама у буџетском систему, којом је у периоду од, тада предвиђене, две године прописана забрана запошљавања²²² нових запослених у јавним

²¹⁸ М. Тасић, М. Милуновић, „Будžетска контрола и њена реализација у Републици Србији”, 164, у: (ур.) Д. Ђорђевић, И. Милојевић, М. Милајловић, *VII Међународни научни конгрес „Ревизија“*, Палић, 2017; О томе како је ово од утицаја на права запослених у јавним службама, видети свеупуно: А. Бајо, „Фискални уџинци смањенја права запослених у јавним службама”, *Институт за јавне финансије*, бр. 77/2015, Загреб.

²¹⁹ Закон о буџетском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, исправка 108/2013 и 142/2014.

²²⁰ Р. Трклја, В. Дашић, М. Трклја, *Буджет Републике Србије – преглед прихода и rashoda*, *Visoka економска школа струковних студија Пећ у Лепосавићу, Економски факултет Универзитета у Нишу*, Ниш, 2015, 43 – 45.

²²¹ Р. Гргић, *Menadžment јавних финансија*, Београд, 2010, 32.

²²² О негативним последицама увођења мере забране запошљавања као постављање ограничења јавним службама да заснују нове радне односе, више видети: Д. Радовановић, „Неке правне недоумице у вези са забраном запошљавања”, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, бр. 1/2023, 113 – 118.

службама, ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места.²²³ Интересантно, ова забрана није носила епитет апсолутне. Ово најпре из разлога што је радни однос са новим лицем могао да буде заснован уз прибављање сагласности надлежног органа, Комисије Владе Републике Србије надлежне за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.²²⁴ Апсолутност забране запошљавања је изостала и услед чињенице да је област њене примене, између осталог, искључивала високошколске наставнике и истраживаче, директоре јавних предузећа, друштва капитала, установе и јавне агенције чији су оснивачи Република Србија или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе.²²⁵

У погледу јавних предузећа такође важи мера забране заснивања радног односа, будући да су она организациони део јавних служби. Начин, чијом би се применом вршила контрола процеса заснивања радног односа – чак, и његов престанак – у јавним предузећима је уобличен у сагласност коју даје градоначелнику вези са заснивањем радног односа у јавним предузећима, чији је оснивач град. Односно, изостанак градоначелникове сагласности није Законом о раду, као ни другим аутономним актом града, предвиђена као повреда процедуре заснивања, нити као основ престанка радног односа. Судска пракса, тако, између осталих, познаје случај изостајања, односно неприбављања градоначелникове сагласности за заснивање радног односа, на коју се послодавац, тј. јавно предузеће позвао приликом отказа уговора о раду. Наиме, сходно утврђеном чињеничном стању, градоначелник Града Београда је са три синдикалне организације крајем септембра месеца 2009. године закључио споразум о мерилима, критеријумима и поступку за смањење броја запослених у јавним предузећима комуналне делатности, чији је оснивач Град Београд услед технолошких, економских и организационих промена. Закључком донетим у мају 2009. године је јавним предузећима, чији је оснивач Град Београд, наложено да у поступку нових запошљавања, тј. примања у радни однос на неодређено

²²³ Одлука о изменама и допунама Закона о буџетском систему је усвојена у Народној скупштини Републике Србије, 6. децембра 2013. године.

²²⁴ Поступак којим се добија сагласност Комисије је, према првобитном тексту Уредбе, изузетно сложен. Наиме, послодавац је као корисник јавних средстава обавезан да поднесе молбу за попуњавање слободног, односно упражњеног радног места и за одобравање додатног радног ангажовања, надлежном Министарству или другом, надлежном органу. Уредбом је, даље, прописан и образац којим се молба подноси. Такође, њоме су прописани рокови за подношење, као и рокови за одлучивање о поднетим молбама. Молба поднета надлежном Министарству или другом, надлежном органу се даље прослеђује Министарству финансија. Ово како би се прибавило њихово мишљење, након чега, надлежно Министарство или други, надлежни орган, доставља Комисији предлог акта о давању сагласности за заснивање радног односа, односно додатног радног ангажовања. Комисија након заседања доноси закључак о давању сагласности. Веома је важно указати на то да Уредба овом закључку не признаје својство управног акта. С обзиром на то, уколико Комисија благовремено не донесе закључак, подносилац захтева (послодавац) не поседује законски основ да другостепеном органу поднесе жалбу. Уједно, нема ни законског основа да пред надлежним судом покрене управни спор.

²²⁵ „Осим за наведене случајеве, молбу за прибављање сагласности за ново запошљавање није требало подносити ни за попуњавање радног места премештајем, односно распоређивањем на друго радно место унутар истог корисника јавних средстава, премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном конкурсном поступку, по основу споразума о преузимању из другог органа, за заснивање радног односа на неодређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, као ни за попуњавање радних места заснивањем радног односа са лицем коме је радни однос на неодређено време код корисника јавних средстава престао на основу споразума ради заснивања радног односа код другог корисника јавних средстава. Исто вреди и за заснивање радног односа са особом са инвалидитетом, а по основу Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, за радно ангажовање незапослених лица у циљу спровођења мера активне политике запошљавања преко Националне службе за запошљавање, за ангажовање учесника пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација из којих се финансирају и накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима.“, Више о овоме, види: Љ. Ковачевић, 2021, 284 – 285; види: Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015, 59/2015, 62/2019 и 50/2020.

време, претходно прибаве сагласност градоначелника. Тужилца је засновала радни однос на неодређено време код туженог за обављање послова самосталног стручног сарадника у Служби за нормативу, уговорне и стамбене послове, уговором о раду септембра 2009. године. Пре заснивања радног односа није прибављена сагласност градоначелника, у складу са наведеним Закључком, те је решењем јавног предузећа, тј. послодавца, истог месеца те године, стављен ван снаге закључен уговор о раду, услед чега је тужилци престао радни однос. Полазећи од утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је усвојио тужбени захтев, налазећи да решење о отказу уговора о раду није донето на основу релевантних одредби Закона о раду²²⁶, који прописује престанак радног односа запосленог према вољи послодавца, због чега је исто поништено као незаконито.²²⁷

2. Запослени у јавним службама

Историју радног права је обележило постепено проширивање круга заштићених лица. Резултат том напретку се огледа у томе што су у подручје примене радног законодавства, најпре, ушли малолетници и жене, а за њима, и сви квалификовани радници, *in primis* само у индустрији, касније и у другим радним срединама. Оно што је проширивање круга заштићених лица донело су, између осталог, и разлике између појединих категорија запослених. Те разлике су, штавише, у законодавству неких држава биле и изричито потврђене и то, првенствено кроз разликовање радника (фр. *ouvriers*, нем. *Arbeiter*), као запослених који обављају претежно мануелне послове са једне стране и намештеника (фр. *employés*, нем. *Angestellten*), као запослених који обављају пре свега интелектуалне послове. Квалификација запосленог се, наиме, ослања на различите чиниоце, с тим што је то испраћено немогућношћу да се утврде јасни разлози због којих се, у неким правним системима, једном чиниоцу даје предност у односу на друге.²²⁸ Многим законским дефиницијама запосленог је, тако, својствено истицање чињенице да је запослени лице које је закључило уговор о раду и ради на основу уговора о раду, односно лице које ради за послодавца, с тим што би ове дефиниције требало тумачити у светлу осталих одредаба меродавних прописа, посебно ако одређују појмове радни однос и уговор о раду.²²⁹ Трбало би, међутим, имати у виду да у многим државама постоји тенденција проширивања персоналног домена примене радног законодавства. Последица томе јесте прихватање ширих дефиниција, које су неретко непрецизне и, као такве, дају повода различитим тумачењима. Ово тим пре што у законодавству многих држава не постоји јединствени законски појам запосленог, већ се он различито одређује у матичном закону за област радних односа, закону о заштити здравља и безбедности на раду, антидискриминационом законодавству, социјалном законодавству, а у складу са специфичним циљевима и предметом уређивања меродавних закона.²³⁰ Примера ради, у праву Републике Србије се, у контексту релевантних одредаба Закона о безбедности и здрављу на раду, запосленим, поред лица које је „у радном односу код послодавца”, сматра и „било које лице које по било ком основу обавља рад или се оспособљава за рад код послодавца, осим лица које је у радном односу код послодавца ради обављања послова кућног помоћног особља”.²³¹ У научним

²²⁶ Закон о раду (2005), чл. 179. тач. 1 – 9.

²²⁷ „Заснивање и престанак радног односа у јавним предузећима“, <http://radnopravo.rs/index.php/javni-sektor/js-sudska-praksa/item/550-zasnivanje-i-prestanak-radnog-odnosa-u-javnim-preduzecima>, преузето 9. јануара 2023. године.

²²⁸ Т. Araki T., Sh. Ouchi, *The mechanism for establishing and changing terms and conditions of employment/The scope of labour law and the notion of employees*, Токио, 2004.

²²⁹ Љ. Ковачевић, 2021, 446.

²³⁰ European Labour Law Network, *Characteristics of the employment relationship*, 6.

²³¹ Закон о безбедности и здрављу на раду (2023).

дефиницијама запосленог доминантно је указивање да је по среди рад под влашћу другог, као што је то, између осталог, случај са дефиницијом запосленог као странке уговора о раду „која се обавезује да за послодавца лично обавља уговором преузети посао, према упутствима послодавца датим у складу с природом и врстом рада”,²³² односно као „лице које на основу уговора лично обавља рад за и под управом другог, а за зараду”.²³³ Јасно је, стога, да се правна подређеност истиче као основни критеријум за стицање својства запосленог, мада се у малобројним дефиницијама, поред подређивања послодавчевој власти, истичу и други елементи садржине субординације, а пре свега, интегрисаност запосленог у организовани радни процес.

Класификација запослених је од изузетног (правног) значаја, нарочито с обзиром на то да се, ослањајући се на метод диференцијације²³⁴, још увек примењују посебна правила радног законодавства која се односе на регулисање радних односа, остваривање појединих права из радног односа и то, у зависности од категорије запослених, чак и поред постојања тежње ка уједначавању радноправног положаја свих категорија запослених. Из наведеног следи да ће се посебан правни режим положаја запосленог приметити када су у питању запослени у јавним службама; затим посебан за државне службенике; за професионалне спортисте; за представике запослених; за запослене који уживају посебну заштиту. Разлике, услед којих је, између осталог, и могуће извршити класификацију запослених се јављају и по питању правног основа за заснивање радног односа. Док ће се у тзв. приватном сектору као правни основ за заснивање радног односа јавити уговор о раду, тако ће се, примера ради, за његово заснивање у државном органу јавити управни акт, као решење које доноси старешина државног органа. Ово питање је нарочито значајно разматрати, из разлога што се услед тенденције уједначавања правних режима радних односа између тзв. јавног сектора и тзв. приватног сектора, у први план поставља правни основ заснивања радног односа запослених у јавним службама. С тим у вези, Лубарда напомиње да (будући) запослени заснива радни однос у јавној служби – јавној установи и јавном предузећу – на основу уговора о раду, што је, по правилу, правни основ за заснивање радног односа у тзв. приватном сектору. Управо је то оно што правни режим радних односа у јавним службама као тзв. јавном сектору приближава правном режиму радних односа у тзв. приватном сектору. Са друге стране ове тенденције ипак остају обележја специфичног правног режима радних односа државних службеника у државним органима.²³⁵ Надаље се у разлике убрајају и оне које се јављају по питању једнаких шанси приликом заснивања радног односа; остваривању права на плату, односно зараду у општем правном режиму радних односа; у погледу радног времена; напредовања на раду; колективног отпуштања; у погледу остваривања колективних права запослених; права на колективно преговарање; права на штрајк.

2.1. Радник, запослени, функционер или јавни службеник – проблем квалификације запосленог у јавној служби

Категоризацију запослених је могуће извршити према бројним, разноврсним мерилима. Међу њима се налази и подела запослених према делатности у којој се извршава рад. Стога се као евентуалне категорије запослених овде, пре свега, издвајају: радник²³⁶, запослени,

²³² Одредница „Уговор о раду”, у: V. Pezo, *Pravnileksikon*, Zagreb, 2007, 1661.

²³³ M. Rönmar, “The personal scope of labour law and the notion of employee in Sweden”, у: T. Araki, Sh. Ouchi, „The mechanism for establishing and changing terms and conditions of employment/The scope of labour law and the notion of employees”, Токуо, 2004, 159.

²³⁴ Т. А. Напами, 55.

²³⁵ Б. Лубарда, 2012, 92.

²³⁶ О појму радника из перспективе слободног кретања радника, те потреби за одређивањем овог појма, а у оквирима Уговора о оснивању Европске заједнице, видети: G. Obradović, M. Jevtić, *Značajni aspekti radnog prava Evropske unije*, Beograd, 2008, 7 – 11.

функционер и тзв. јавни службеници, а у том контексту и државни службеници. Осим у термилошком смислу, односно у погледу одређивања наведених појмова, ова подела је од значаја понајвише у погледу примене различитих правних режима радног односа, који настављају да постоје упркос тенденцији њиховог уједначавања. Штавише, у упоредном праву се правни положај државних службеника сматра делом управног права, односно потпада под службеничко право. Вајс, примера ради, указује на то да правни положај јавног, односно државног службеника у Немачкој не представља део радног права, већ је посебан део немачког управног права, тј. службеничког права (нем. *Beamtenrecht*²³⁷). Услови рада/службе, односно права, обавезе и одговорности јавног, односно државног службеника се, наиме, уређују посебним савезним законима, те законима федералних јединица.²³⁸ Будући да општи, односно посебан правни режим радних односа постоје упоредо са службеничким радним односом, а да се притом, у пракси неретко као идентични схватају појмови јавног и државног службеника, на овом је месту корисно подсетити на јединственост радног права, у оквиру којег се огледа (не)посредна веза коју радно право остварује са управним правом.²³⁹

Појам радник је генерички појам, који обухвата сва лица која остварују приходе од свог рада, укључујући, притом, запослене и samozапослене независно од њиховог радноправног статуса и класификације професионално активних лица, а сходно мишењу појединих аутора, овим су појмом обухваћени и незапослени радници који су против своје воље остали без посла. С тим у вези би, најпре, требало да се има у виду да се за ознаку лица које је изразило вољу да заснује радни однос са послодавцем употребљава израз радник (енгл. *worker*, шпан. *trabajador*, фр. *travailleur*), који је шири од израза запослени (енгл. *employee*, шпан. *empleado*, фр. *salarié*), као израза који означава лице које ради у оквиру радног односа. Реч је, прецизније, о лицима која остварују приходе од свог рада, притом није релевантно да ли раде у своје име и за свој рачун или у име и за рачун другог, као и о незапосленим лицима који су против своје воље остала без посла. Сумирно, ово значи да је радник који учествује у поступку заснивања радног односа, заправо, лице које је изразило вољу да заснивањем радног односа стекне својство запосленог и могућност да остварује права и преузима обавезе и одговорности које су са тим својством повезане.²⁴⁰

Почетак XX века је квалификованим радницима (енгл. *skilled workers*, фр. *ouvriers*), најпре, придружио неквалификоване раднике (енг. *unskilled workers*, фр. *manoeuvres*), да би наредним „таласима проширења” круга заштићених лица били обухваћени и пољопривредни радници, помоћно кућно особље и радници који раде ван просторија послодавца, што је било

²³⁷ Наиме, корен ове речи јесте *Der Beamte* (службеник), те је корисно осврнути се и на то шта он значи за правни систем ДР Немачке. Тако, Nailbronner наводида: „Државна служба у Немачкој увек је била уско повезана са институтом за професионалну цивилну службу. Службеник није менаџер програмиран само да оптимално испуни циљеве које је поставило одговарајуће политичко руководство. Идеал службеника у Демократској правној држави је да, „заступа Устав и закон у интересу грађанина, укључујући и деловање које је у супротности са државним врхом”.“, К. Nailbronner, „*Der öffentliche Dienst als „pouvoir neutre”*”, *Zaö RV (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht)*, 69(2)/2009, 267.

²³⁸ Правни положај јавног, односно државног службеника посебан је део немачког управног права – службеничко право. Услови рада тј., службе, односно права, обавезе и одговорности јавног службеника се уређују посебним везним законима федералних јединица – Закон о представљању федералног особља од 1974., М. Weiss, *Labour law and industrial relations in the Federal Republic of Germany*, Hague, 1987, 23.

²³⁹ О вези између радног и управног права, више видети: Д. Паравина, *Однос радног права према другим гранама, називи за ову дисциплину, метод изучавања и систем*, 125., <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z18/06z18.pdf>, преузето 1. априла 2023. године

²⁴⁰ О комунитарној дефиницији појма радник, видети: Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Београд, 2013, 245 – 253.

одобрено постепеним проширивањем подручја примене радног законодавства и на ова лица.²⁴¹ Појава индустријализације је значила и постепено издвајање запослених као посебне категорије радника. Ово је за последицу довело до прецизнијег дефинисања појма запослени. Овај појам се, наиме, везује за појам запослење, будући да изражава разлику која постоји између рада (фр. *travail*) и запослења (фр. *emploi*). Рад, стога, упућује на неку активност, док запослење означава правну ситуацију, односно једно правно стање. У том смислу, као запослени се препознаје „свако лице које је закључило уговор о раду са послодавцем”, односно као „свако лице које остварује накнаду поводом обављања подређеног рада”.²⁴² И поред чињенице да појам запослени обухвата велики број различитих категорија лица, као заједнички именилац може да се издвоји чињеница да је у питању рад за другога и под влашћу другога, иако ће, зависно од природе послова које обављају, степен њихове подређености послодавчевим овлашћењима, јасно, да буде различит. У том контексту, Деспа закључује да „радно право постоји само зато што подређеног радника треба заштити зато што је подређен.”²⁴³ Бараси тврди да је субординирани положај запосленог одлучујући фактор у примени радног права, будући да критеријум поредењеног положаја омогућава да се у исту правну категорију сврстају „директор предузећа, певач којег је запослио управник опере, лекар запослен у болници, па, чак и укротитељ змија који ради у циркусу.”²⁴⁴ Јасно је да је дефинисање запосленог деликатан задатак, нарочито што у многим државама постоји тенденција проширивања радног законодавства *ratione personae* (нпр. у Немачкој и Француској), што за последицу има прихватање широких дефиниција појма запосленог, које су, неизоставно, суочене са ризиком да буду неодређене и чак, двосмислене. Притом су законске дефиниције појма запослени малобројне, а законодавства многих држава не познају јединствени законски појам запосленог, већ се он различито одређује у радном, социјалном и пореском законодавству, у складу са специфичним циљевима и предметом уређивања меродавних закона. Међутим то, по правилу, нема за последицу значајније разлике у значењу овог појма.²⁴⁵ Судска пракса, међутим, питању одређивања појма запосленог приступа у значајнијој мери целисходније, у односу на законодавство. Наиме, судови настоје да попуне правну празнину насталу пропуштањем законодавца да изричито дефинише појам запосленог, утврђивањем елемената типског појма запосленог.²⁴⁶ Имајући у виду наведено, оправдано је рећи да се овај појам не одређује као чврсто опредељен појам. Штавише, појам запосленог је препознат као појам који је обележен са више различитих критеријума или индикатора, од којих не морају сви да буду испуњени да би одређено лице било квалификовано као запослени. Поред законодавства и судске праксе, појам запосленог је интересантан и научној литератури. Ту се запослени, по правилу, одређује као физичко лице које ради у радном односу, односно као физичко лице које ради у име, за рачун и под влашћу другог. У том смислу се предлажу дефиниције запосленог као „физичког лица које се уговором обавезе да ће другом вршити претежно временски, генерично одређен и зависан рад”.²⁴⁷ Запослени се одређује и као странка уговора о раду „која се обавезује да за послодавца

²⁴¹ Д. Јовановић, „Еволуција радничког питања”, *Привредник*, Београд, 1932, прештампаано из *Архива за правне и друштвене науке*, бр. 2/1932, 3 – 9.

²⁴² Љ. Ковачевић, 2013, фн. 847, 237.

²⁴³ *Ibid.*, фн. 859, 240.

²⁴⁴ L. Barassi, *Contratto di lavoro nell'ordinamento positivo*, Milano, 1901, Наведено према: L. Mariucci, „Changes in employment and labour law” у: *Reconciling labour flexibility with social cohesion – Facing the challenge*, Strasbourg, 2005, 232; Интересантно је поменути да Бараси прихвата традиционалну уговорну концепцију радног односа, док субординацију у радном односу везује за економско и правно управљање радом запослених и координацију фактора производње.

²⁴⁵ European Labour Law Network, *Characteristics of the employment relationship*, 6.

²⁴⁶ Љ. Ковачевић, 2013, фн. 869, 243.

²⁴⁷ *Ibid.*, фн. 873, 245.

лично обавља уговором преузети посао, према упутствима послодавца датим у складу са природом и врстом рада”,²⁴⁸ или као „лице које, за зараду, извршава престајацију рада у ситуацији подређености у односу на свог суконтрахента, послодавца”. Сходно томе, очигледно је да се подређеност запосленог власти послодавца истиче као основни критеријум за стицање својства запосленог. Но, у неким се дефиницијама, поред подређивања послодавчевој власти, истичу и други елементи садржине субординације. Запослени се тако дефинише, између осталог, и као „део, члан организованог радног процеса, који тај процес не води сам нити њиме управља и не сноси одговорност за успех (резултат) предузећа, већ у њему обавља зависни рад, по упутствима и под надзором послодавца”.²⁴⁹

Јавни функционери²⁵⁰ или високи државни службеници²⁵¹, односно изабрана лица немају заснован радни однос. Разлог томе је што њихова функција није професионалног већ политичког карактера, односно управљачка је, са политичко – правном одговорношћу за функционисање државне управе, како истиче Балтић.²⁵² Дакле, рад у вршењу функције врши, од народа или представничког тела, изабрани државни функционер, чији рад представља обављање делатности државног органа, за чији се избор као критеријум не узима стручна спрема, већ политичка усмереност и активност. Међутим, „да би се вршила функција, неопходно је стручно знање професионалног апарата кога чине запослени, тј. службеници који ове послове врше као своје занимање.”²⁵³ Занимљиво је то што се они, иако немају заснован радни однос, ипак налазе у надређеном положају у односу на државне службенике који имају заснован радни однос²⁵⁴. Они, *a fortiori* иступају као послодавци у односу на тзв. помоћне јавне службенике.²⁵⁵ Осим што, упркос томе што нису у радном односу, функционери представљају субјекте радног права – у мери у којој уживају социјална права, попут права на плату, права на годишњи одмор, права на здравствено и социјално осигурање –, они су субјекти и уставног и управног права. Функционери се деле на оне који су у радном односу на неодређено време и оне који то нису. Ово је битно напоменути из разлога што се функционери који су у радном односу на неодређено време налазе у веома сличном положају који карактерише државне службенике у погледу низа индивидуалних права, те права по основу социјалног осигурања, док се као основна разлика међу њима истиче та да код функционера изостаје подређеност послодавцу као битно обележје радног односа. Такође је важно напоменути и то да је Закон о Агенцији за борбу против корупције²⁵⁶ правио терминолошку и појмовну грешку приликом

²⁴⁸ *Ibid.*, фн. 874, 245.

²⁴⁹ *Ibid.*, 246.

²⁵⁰ О врстама јавних функционера, видети: Б. Лубарда, 2012, 82 – 83.

²⁵¹ Т. А. Nanami, 37.

²⁵² А. Балтић, 1939, 10.

²⁵³ F. Sinanović, “Појам и правна природа радних односа у државним органима”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, br. 2/2015, 121.

²⁵⁴ „За разлику од функције, служба указује на обављање рада у својству лица у радном односу. Наиме, „сложеност и стручност послова управе“ али и других државних делатности у којима стручно и професионално особље обавља стручне послове припремања вршења функције власти и послове чијим се вршењем она остварује (административне службе законодавних, извршно политичких и правосудних органа власти), „захтијева стручно образовање службених особа - правно, економско, инжењерско, политичко, медицинско, поморско, војно и свако друго образовање које држави као организацији с глобалним циљевима треба. Државна управа је несумњиво опремљена најбројнијим и често најспособнијим професионалним „кадровима“ у упоредби с осталим дијеловима државе и са свим другим друштвеним организацијама. Те кадрове постављају, овисно о њиховим задацима и рангу, или законодавац, или шеф државе и влада, или службене особе виших управних органа.“, *Ibid.*, 122 – 123.

²⁵⁵ Детаљније о овоме, видети: Б. Лубарда, 81.

²⁵⁶ Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011– УС, 67/2013 - УС, 112/2013 – аутентично тумачење, 8/2015 – УС, 88/2019, чл. 30, ст. 2.

прописивања да функционер не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције „која захтева засивање радног односа“, с обзиром на то да се ради о функционерима на сталном раду, а не функционерима који су у радном односу. На истом фону су и релевантне одредбе Закона о спречавању корупције.²⁵⁷ Посматрајући кроз призму термилошког и појмовног одређења функционера, интересантно је приметити да је Закон о спречавању корупције свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти, дефинисао под појмом јавног функционера.²⁵⁸ Опрадано је претпоставити да се додавањем термина „јавни“ додатно наглашава значај, улога и позиција коју функционер остварује у држави. Путем одредби садржаним у Закону о Агенцији за борбу против корупције је у домаћем праву дошло до општиријег схватања појма функционера. Сада се, дакле, осим изабраних, постављених и именованих лица у органима Републике Србије, територијалне аутономије и локалне самоуправе, у појам функционера убрајају и изабрана постављена и именована лица у органима јавних установа (примера ради, декан факултета). Примера ради, то су ректор универзитета, декани факултета, директори здравствених установа. Исто важи и за јавна предузећа. Изабрани функционер, вршећи свој рад обавља послове функције на коју је изабран, а који су неопходни ради остваривања циљева и задатака државе као најорганизованијег дела друштва. Притом, функција представља делатност државе која је усмерена на вршење државне власти, која се остварује радом државних органа. Државни функционер вршећи свој рад на изабраној функцији обавља послове државног органа, који су утврђени на глобалном плану, јер је ова делатност јавна и политичка, те не може да постане ничија професија, односно која не може ни у једном случају да се обавља као нечије занимање.²⁵⁹ Ради успешног вршења државне власти сваки државни орган мора да има организован апарат који ће да буде сачињен од стручних лица која ће да обављају стручне послове припремања вршења функције власти и послове чијим се вршењем она остварује. Реализација одређене функције власти захтева извршавање једног великог броја стручних и помоћних послова за које је потребно стручно знање. Ове послове обавља особље запослено у државном органу које чини стручни, професионални апарат државног органа. Ова лица обављају те послове као своје редовно занимање за шта примају одговарајућу плату.²⁶⁰

Сложеност проблематике одређивања појма тзв. (јавног) службеника показује сву тежину тог задатка. Наиме, појам службеника се различито дефинише у теорији, различито употребљава и користи у пракси, тако да није непознаница да се истим појмом покривају различити садржаји или се пак, за исти садржај користе различити појмови. Осим тога, дефинисање појма службеника је, на одређени начин, условљено специфичностима средине и времена у којем се појам јавља, па не чуди што се различито користи у различитим срединама и у различитом времену.²⁶¹ Разлике су, међутим, евидентне, чак и у оквиру исте средине у различитим фазама друштвеног и правног развоја. Општој неодређености овог појма доприноси

²⁵⁷ Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумчење, 94/2021 и 14/2022, чл. 45 – 46.

²⁵⁸ Закон о спречавању корупције (2022), чл. 2, ст. 3.

²⁵⁹ То су од народа изабрани функционери у законодавну власт који своју функцију врше у парламенту, или изабрани функционери у извршну власт (шеф државе, премијер, министри и други изабрани дужносници).

²⁶⁰ F. Sinanović, 122.

²⁶¹ “Средњовековни називи појединих функција у самом термину имају трагове свог патримонијалног порекла, ситуације у којима су то биле службе у краљевској кући, владаревом двору. Високи дужносници царства звали су се пекаруик, коморник, што су сада отприлике главни интендант или министар финансија... Маршал, назив који се почиње употребљавати за команданта војске или војног министра, значи етимолошки, шеф стаје... Својеврсни први краљев министар звао се *maior domitis*, а развио се из патримонијалне службе Шефа читаве послуге на владаревом двору.”, E. Pusić, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, 42.

и законодавац, тиме што често даје бројне дефиниције појма особа које обављају послове у појединим државним телима, притом их означавајући различитим називима. Због свега тога је оправдано рећи како је одређивање појма службеника једно од најсложенијих и најтежих задатака теорије радног, службеничког и управног права.²⁶² Оправдано је претпоставити да појам тзв. (јавног) службеника, у суштини, може да се односи на категорије запослених који, по правилу, раде у терцијалном сектору, тј. у сектору услуга, или се налазе у својству сарадника на пословима управе предузећа, односно на пословима пружања услуга јавности. Кавалијери наводи да је „чиновник државе сваки који преузима обавезу да ће своје знање и вештину ставити у службу државе уз наплату из државног прорачуна и то тако да ту службу обавља као занимање, коме се стално посветио, да у њему, улажући своју физичку и душевну снагу, створи услове господарске егзистенције.“²⁶³ Балтић сматра да појам тзв. јавног службеника, најопштије посматрано, обухвата многобројне, разноврсне и компликоване правне службене односе, те да садржи неколико појмова који се суштински разликују, из чега неминовно следи да овај појам поразумева неколико категорија тзв. јавних службеника. Тако, у контексту правно функционалне стварности, Балтић службенике дели на сталне или професионалне чиновнике, почасне јавне службенике, принудне јавне службенике, помоћне јавне службенике и јавне службенике са приватноправним карактером, тј. по уговору.²⁶⁴ У светлу наведене поделе је важно да се нагласи да сваки чиновник јесте тзв. јавни службеник, али сваки јавни учесник, службеник у служби, није, самим тим, и чиновник. Наиме, чиновници су лица која су вољно и на сталан начин инкорпорисана за стална службена места или службена звања у сталним кадровима јавних служби, која примају плату утврђену законом, уредбом или буџетом државе. Овако схваћен појам нуди могућност да се екстрахују основни елементи појма тзв. јавног службеника: јавна служба, добровољни пријем службе, инкорпорација у сталне кадрове и плата. Све ово би, међутим, представљало, тек карактеристике чиновника, али не и осталих врста тзв. јавних службеника. Редовни јавни службеници су лица која су добровољно, лично, радноправно и функционално везана и инкорпорисана у службу, која послују на сталним и утврђеним радним местима или поседују звања у сталним кадровима јавних служби и која за свој рад примају плату, што је мишљење које заступа и Стјепановић.²⁶⁵ Као битни елементи овако одређеног појма тзв. јавног службеника се издвајају јавна служба, добровољни пријем службе, лична радноправна функционална веза, инкорпорација у сталне кадрове и плата. Илић проширује појам редовног службеника, у односу на његове битне елементе које наводи Балтић, додајући му и елемент радноправно функционалне везе.²⁶⁶ Стјепановић тзв. јавне службенике дели на редовне или професионалне, почасне, принудне и контрактуалне. Од посебног значаја су редовни службеници који се могу дефинисати као лица која се налазе у служби државе и других јавних служби вршећи послове јавне службе као своје редовно занимање и то вољно, професионално, трајно и плаћено.

²⁶² Крбек сматра да би за теорију било сувише амбициозно кад би хтела рашчистити те разне термине, да би се одредило у којем се прецизном смислу морају примењивати., I. Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave, knjiga II*, Zagreb, 1961, 257.

²⁶³ Н. Кавалијери, *О правном односу између чиновника и државе*, Загреб, 1911, 7.

²⁶⁴ А. Балтић, 15.

²⁶⁵ „Од посебног значаја су редовни службеници који се могу дефинисати као лица која се налазе у служби државе и других јавних служби вршећи послове јавне службе као своје редовно занимање и то вољно, професионално, трајно и плаћено.“, А. Илић, 262.

²⁶⁶ *Ibid.*, 261.

2.2. Одређивање општег појма јавног службеника

2.2.1. Теоријски појам јавног службеника

Уопштено посматрано, успешно спровођење бројних и различитих активности државе указује на то да се у њој налази велики број радно ангажованих лица. Једно од питања које се тиме намеће јесте да ли сва та лица могу да се назовуопштим изразом, оличеним у термину тзв. јавни службеник. Посматрано кроз призму савременог концепта управе као јавне службе, појам тзв. јавни службеник би требало да обухвати сва лица која на било који начин узимају учешће у обавању функција управе као сервиса грађана.

Постављено у најшире оквире, појам тзв. јавни службеник не подразумева искључиво службенике државног апарата, већ и службенике локалне управе, запослене у привредним организацијама које обављају делатност од јавног интереса, односно службенике у јавним предузећима (примера ради, електропривреда, водопривреда, ПТТ, авио – саобраћај, комуналне делатности), као и службенике запослене у јавним установама ван привреде (попут, болница, школа, универзитета, рехабилитационих центара, апотека). Међутим, хетерогеност таквих облика пословања онемогућава одређивање општег режима и једнаког статуса свих евентуалних тзв. јавних службеника у најширем смислу те речи.²⁶⁷ Проблем одређивања општег појма тзв. јавног службеника је додатно отежан тиме, што се, у оквиру ширег појма тзв. јавног службеника, који је као такав врло вероватно и најзаступљенији у пракси, односно у свакодневном говору, издваја једна категорија „службеника“ према својим специфичним својствима. Реч је о професионалним службеницима или чиновницима, односно службеницима и чиновницима од каријере (*fonctionnaires professionnels, fonctionnaires decarrier*). Посматрано у ужем смислу, појам тзв. јавни службеник означава државног службеника, односно односи се само на лица која су трајно и професионално везана за државну управу, не и за јавне установе и јавна предузећа. Сумирано и суштински речено, појам тзв. јавни службеник, у овом контексту, не означава ништа друго до управног службеника, односно службеника у државној управи (администрацији), који често подразумева и службенике који обављају административне послове у правосудној или скупштинској управи, као и у независним телима, попут службе Заштитника грађана или службе Повереника за информације. Материјалноправно становиште указује да појам тзв. јавног службеника, у ужем смислу или, боље речено, управни службеник (службеник од каријере, односно државни службеник) јесте лице које је добровољно, лично радноправно и функционално везано за стална и утврђена службена места или звања у сталним кадровима управе као јавне службе, обавља посао или функцију као своје редовно и главно занимање, у редовном радном времену, притом примајући плату за посао који обавља. Елементи које овако одређен појму тзв. јавног службеника садржи јесу да је (1) управа схваћена као јавна служба, (2) учињен добровољни пријем у службу, (3) у питању лична радноправно функционална веза, (4) спроведено укључивање у сталне кадрове и вршење службе као редовно и главно занимање, те (5) за обављени посао примљена плата. Сви ови елементи могу да понесу карактер основних, будући да би, по правилу, требало да се налазе у основи сваког појма тзв. јавног службеника.

При утврђивању појма тзв. јавног службеника је посебно изражен и његов етимолошки аспект. Наиме, у језичном смислу се тај појам даје и користи различито, што резултира тиме да се у сваком језику јављају различити изрази за означавање особа које обављају поједине јавне функције, што целисходније може да се сагледа кроз разматрање појма тзв. јавног службеника у правима појединих држава.

²⁶⁷ С тим у вези, видети: R. B. Denhardt, J. Vinzant Denhardt, „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, *Public Administration Review*, 60/2000, 553 – 557.

2.2.2. Појам јавног службеника са организационог и функционалног аспекта

Појам запосленог у јавној служби, односно тзв. јавног службеника се у теорији одређује са организационог, функционалног и, како је то неретко случај, комбинованог²⁶⁸ начина онда када ниједан од наведених начина не даје потпуно и/или задовољавајуће одређење. У најопштијем облику посматрано, функционални аспект одређује појам тзв. јавног службеника сходно садржају функције коју он обавља, али и према осталим својствима која произилазе из обављања послова који су у његовој надлежности. Ово, даље, значи да се тзв. јавни службеник појмовно одређује према природи јавне службе коју обавља, независно од његових личних својстава²⁶⁹, као и од организационог аспекта обављања послова.²⁷⁰ Како одређивање појма тзв. јавног службеника са организационог, односно формалног аспекта²⁷¹ и функционалног, односно садржајног аспекта²⁷² садржи (не)извесне недостатке, чешће је у употреби комбиновани начин одређивања појма тзв. јавног службеника. Борковић наводи да „одређивати појам тзв. јавног службеника оваквим начином значи појам везивати једнако уз организациона својства тела у којима тзв. јавни службеник ради, као и уз природу јавне службе коју опонаша, а према којој се карактеризују његова лична својства као тзв. јавног службеника.“²⁷³

У нешто ширем смислу сагледано, појам тзв. јавног службеника представља једно од најсложенијих питања, будући да је осим терминолошких разлика које постоје између запослених у јавној служби, тзв. јавних службеника и запослених у државној служби, тзв. државних службеника, приликом одређивања појма једног и другог могуће узети у обзир два основна мерила: (1) формално, односно органско, организационо које означава везаност запосленог у јавној, односно државној служби за правно лице јавног права, тј. јавну службу, на основу чега разматрани појмови могу да се одреде у формалном смислу; те (2) садржајно, односно функционално, које се односи на извршавање послова јавне службе или „учествовање у вршењу јавних служби“²⁷⁴, на основу чега могу да се одреде разматрани појмови у материјалном смислу. Формални, односно, органски, организациони критеријум не може – макар, не у довољној мери, да допринесе одређивању појма запослених у јавним службама, односно, тзв. јавним службеницима, из разлога што не води рачуна о природи послова који могу да се за послодавца као правно лице јавног права – за државу, *ergo* јавне службе, односно о вршењу јавне службе.

Организациони аспект одређује појам тзв. јавног службеника према организационом облику јавне службе у којој он обавља послове које је именован, тј. који су у његовој надлежности. Према овако постављеном одређењу би тзв. јавни службеници биле све особе које обављају послове у таксативно набројаним телима, тј. организационим деловима јавних служби – које и јесу основ организационог аспекта – и то, без обзира на конкретну природу и врсту посла које обављају. С обзиром на то, овај појам је могуће сагледати кроз призму опште

²⁶⁸ О комбинованом, тј. мешовитом начину одређивања појма тзв. јавног службеника, више видети: I. Borković, „О појму службеника“, *Hrvatska javna uprava*, бр. 2/1999, 195 – 201.

²⁶⁹ I. Borković, *Službeničko pravo*, Zagreb, 1999, 36.

²⁷⁰ Ту спадају сва лица која обављају послове који имају природу послова јавне службе, без обзира да ли их обављају у оквиру државног апарата, посредством институција недржавне управе, организација јавне службе или у органима локалне самоуправе., А. Пић, *Pojam, pravnaprirodaisubjektislužbeničkogodnosa*, Niš, 2011, 953.

²⁷¹ Неодређеност организацијског начина дефинирања јавног службеника произилази из околности што у јавним телима, према којима се ствара организацијски појам, ради велики број особа које имају различите улоге, па према томе, неке од њих и не морају имати својство јавног службеника. I. Borković, 1999, 41.

²⁷² Недостатак функционалног начина дефинисања појма јавног службеника уочава се посебно у томе што постоји много најразличитијих дужности које онда условљавају и разноликости у положају и статусу особа које их обављају. *Ibid.*

²⁷³ I. Borković, 1999, 42.

²⁷⁴ А. Балтић, 1939, 11 – 12; I. Borković, 35 – 37.

одредбе, којом се утврђује организациони облик, а на основу које, даље следи, да сви запослени који обављају послове, тј. службу у том организационом облику добијају квалификацију тзв. јавног службеника.²⁷⁵ Са друге стране, Мерило функционалности то чини. Оно, штавише, својом применом делује у два смера: (1) доприноси лакшем одређивању појма запосленог у јавним службама, односно тзв. јавних службеника и (2) доприноси вршењу класификације запослених у јавним службама, односно тзв. јавних службеника у односу на значај послова који они обављају у вршењу јавне службе.

Класификација запослених у јавним службама, односно тзв. јавних службеника, у односу на органско и функционално мерило је од значаја у неколико различитих праваца. Пре свега, ова класификација омогућује да се направи разлика између тзв. јавних службеника који су у радном односу – професионални јавни службеници и помоћни јавни службеници и; тзв. јавних службеника који нису у радном односу, а међу које се убрајају и тзв. јавни службеници који се налазе на челним местима у јавној служби. Класификација запослених у јавним службама, односно тзв. јавних службеника, у односу на органско и функционално мерило је од значаја утолико пре што се на основу ње, дакле, указује на разлику која међу њима постоји и: (1) када је у питању примена правног режима у оквиру којег ће се наћи конкретан радни однос, те (2) у погледу признавања одређених права одређеним категоријама. Наиме, већина тзв. јавних службеника се налази у посебном правном режиму радних односа – службеничком односу. Но, на одређене категорије службеника се примењује и *sui generis* правни режим положаја службеника, који се не сматра радним односом. Из овога следи да ће се као упитно поставити остваривање индивидуалних и колективних права која деривирају из радног односа, односно из правног положаја службеника. Примера ради, када се говори о индивидуалним правима, онда је реч о праву на стабилност запослења. Професионални јавни службеници, односно државни службеници и чиновници који се убрајају у сталне кадрове јавне управе ово право неупитно уживају. Међутим, право на стабилност запослења није случај када се ради о помоћним јавним службеницима, односно намештеницима. Док је право на синдикално организовање, по правилу, признато државним службеницима, до признавања права на колективно преговарање се дошло нешто споријим кораком. Ово је нарочито био случај са правом на штрајк. Примера ради, Ханами подсећа да су државни службеници у Јапану ускраћени признавања права на колективно преговарање и права на штрајк.²⁷⁶ Да је признавање ових права државним службеницима ипак могуће указује пракса упоредног права, која говори у прилог томе да је рецимо, могуће остварити право на штрајк уколико се истовремено спроводи очување минимума процеса рада. Тако, домаће право државним службеницима признаје право на колективно преговарање, док право на штрајк уз поштовање минимума процеса рада признаје тек одређеној категорији државних службеника.²⁷⁷ Занимљиво је, међутим то да, насупротив запосленима у државним службама, односно тзв. државним службеницима су друге категорије запослених у јавним службама, којима се, по правилу, признају право на колективно преговарање и право на штрајк. Штавише, њихово право на учешће у одлучивању је подигнуто на виши степен у јавним предузећима, него што је то случај у приватним. У савременим условима је. подсећа Лубарда, стопа синдикализације запослених у јавним службама, односно тзв. јавних службеника, већа од стопе синдикализације запослених у тзв. приватном сектору.²⁷⁸

²⁷⁵ I. Borković, 1999, 36.

²⁷⁶ T. A. Hanami, 38.

²⁷⁷ Закон о штрајку, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/1996 и *Службени гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон и 103/2012 – одлука УС, чл. 9 – 10.

²⁷⁸ Б. Лубарда, 77; видети: T. A. Hanami, 38.

2.2.3. Појам јавног службеника у праву појединих држава

Одређивање појма тзв. јавног службеника је, дакле, под снажним утицајем етимолошког аспекта овог појма, што оправдава потребу да се он сагледа кроз његово схватање у појединим државама. Тако се, примера ради, у енглеском језику јавља општи појам *officer* (службеник, чиновник, вршитељ службе), али су, симултано, у употреби и појам *servant* (чиновник, намештеник), појам *employé* (намештеник) и појам *civil service* (појам који једном означава службу, а други пут скуп особа које службу обављају), односно појам *civil servant* (државни службеник, државни намештеник), појам *servant of the Crown* (службеник Круне). Сједињене Америчке Државе познају и појам *public employees*, као и појам *officers* и *public officers*. У немачком језику се користе појмови *Beamter* (чиновник), појам *Angestellte* (службеник), *Staatsbeamte* (државни чиновник), *Berufsbeamtentum* (чиновник од каријере). Нарочито су бројни релевантни појмови у француском језику, као што је појам *employé* (чиновник, намештеник), појам *agents* (службеник, службеник од каријере, чиновник) појам *gouvernant* (политички функционар) и посебно појам *fonctionnaire* (службеник). Италијански језик се користи појмовима *funzionario* (службеник) и *impiegato* (чиновник), док су у шпанском, уз појам *funcionario* (службеник) у употреби и појмови *magistrado*, *oficial*. У пољском језику се срећу појмови *funkejonariusz*, *oficijalista* (службеник), појам *pracownik sluzbowy* (јавни службеник), појам *pracownik panstwowy* (државни службеник), док латински језику познаје појам *magistratus* (чиновник).²⁷⁹ У приступу одређивању појма тзв. јавног службеника би требало сагледати разлике у одређивању тог појма кроз призму правне теорије поставити, стога, границу у односу на разлике које су у вези са појмом службеника изражене у појединим правним текстовима. У Уједињеном Краљевству је, примера ради, појам тзв. јавни службеник одређен тако да се сматра да је јавни службеник заправо службеник круне, стога није носилац политичке или судске власти, те који је запослен у тзв. јавном сектору и који добија плату из новчаних средстава које у потпуности и непосредно изгласава, односно одобрава парламент. Овом су дефиницијом изопштени министри; запослени у војсци (који, интересантно, јесу службеници Круне, али се не сматрају запосленима у тзв. јавном сектору); полиција; запослени у локалној власти; запослени у Националној здравственој служби и запослени у јавним предузећима, иако су сви они укључени у јавну службу.²⁸⁰

Немогуће је, наиме, говорити о појму тзв. јавног службеника, о његовој улози и значењу у конкретном правном систему изван оквира у којима се остварују основна начела самог система. Положај и улога тзв. јавног службеника зависи, између осталог, од принципа друштвеног и политичког система у оквиру којег он остварује свој положај и улогу. Разлике се, у том контексту, неретко темеље на питањима приступа јавној функцији уз коју се везује појам тзв. јавног службеника. Тако је, примера ради, уочљива разлика у схватању идеје јавне функције онако како се та идеја прихвата у Француској и Немачкој од оне која дејствује у Сједињеним Америчким Државама. Јавна функција у Француској и Немачкој означава посебан облик посла који се, првенствено, испољава у извршавању јавне службе у општем интересу. Управо се ово сматра разлогом да се јавна функција схвата као посебна, па је, стога, и правни статус тзв. јавног службеника посебан због посебности посла који обавља. Супротно томе, у Сједињеним Америчким Државама је важност јавних функција ужа. Држава је овде много опрезнија у додељивању посебног правног статуса, па те јавне функције нису, по правилу, подвргнуте посебном правном режиму, због чега ни особе које обављају послове из склопа тих функција немају тако изражен посебни правни статус.

²⁷⁹ I. Borković, 1999, 191.

²⁸⁰ Упоредити: E.C.S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and administrative law*, Tenth edition, Longman Group Limited, 1985, 273.

2.3. Разлике између појединих врста запослених у јавним службама

2.3.1. Разлике између јавних и државних службеника

Бројни су термини којима се тежи да одреди појам службеника. Посебно је изазовно разматрати појмове јавни службеник и државни службеник, уколико се има у виду да се ова два појма у пракси упоредног права неретко употребљавају као синоними са једне стране, док се са друге користе са различитим значењем. Ради потпуног – или, макар потпунијег – и тачног одређења на кога се све односи посебан правни режим радних односа је потребно претходно да се разјасне и појмови државни службеник и тзв. јавни службеник, те да се одреди да ли ови појмови представљају синониме. Такође, уколико нису синоними, потребно је да се укаже на разлике које међу њима постоје, а ово је, можда и најпогодније, учинити кроз одређивање организационог и функционалног аспекта.“ Изрази државни службеник, службено, дужносно лице и слично употребљавају се уразном смислу. Као у многим другим случајевима, тако језик не стиже ни овде, да даде адекватно име многим посебним појмовима. Често се под истом језичном ознаком крију разни правни појмови.”²⁸¹

Улога тзв. јавних службеника се мењала кроз историју. Према најстаријем схватању се јавна управа поистовећивала са политичком влашћу. Ово је управо и разлог услед којег се тзв. јавни службеник сматрао „личним носиоцем дела државног монопола присиле, односно каснијој умеренијој форми, носиоцем овлашћења која посредно произлазе из тог монопола“.²⁸² Класичан пример оваквог схватања појма тзв. јавног службеника се огледа кроз призму римске магистратуре. Магистрати су, наиме, представљали скуп изабраног политичког функционера и управног службеника у истом лицу, којем је као битан елемент фигурирала власт, *imperium* или *potestas*. Појам тзв. јавног службеника је везан за јавну службу²⁸³, док се појам државног службеника, пак, везује за државну службу. На основу наведеног произилази да приликом одређивања општег појма службеника мора да се прави јасна разлика између појма тзв. јавног службеника и појма државног службеника, јер, како Илић закључује „у њиховом међусобном односу појам тзв. јавног службеника је шири од појма државног службеника.“ Тако, шире

²⁸¹ I. Krbeč, 1961, 257.

²⁸² E. Pusić, *Nauka o upravi*, XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2002, 210.

²⁸³ О појму јавне службе постоје различита гледања и стајалишта у европском и англоамеричком јавном праву, али и у самом европском праву у зависности од тога под чијим утицајем се развијало јавно право на европском континенту (француској или немачкој правној школи), али им је заједничко то, да се увек, када се говори о јавној служби, ради о задовољавању потреба од општег интереса. Француска теорија јавног права има више полазишта о значењу појма јавне службе. Тако Њалине истиче да је „јавна служба свака делатност администрације која се обавља под владавином јавног права“, док Жез „сматра да јавна служба представља технички поступак којим се задовољавају потребе од општег интереса.“ „То задовољавање општег интереса прихвата претежни део француске теорије (нарочито новије) као основни елемент у садржају јавне службе па се каже како се „јавна служба карактерише према свом општем интересу“, односно како је у „дефиницији јавне службе основни елемент појам општег интереса“. „У Немачкој теорији појам јавне службе прихваћен је из француског права. Међутим, овде тај појам није јединствен. Израз јавна установа има најпре организацијски аспект и њиме су обухваћене јавне установе, дакле организације које обављају јавну службу, док се појам јавна служба користи у смислу посебног правног односа између јавних субјеката“. И на крају „посебно ваља нагласити да је Суд развио за потребе Европске уније концепт јавне службе у функционалном смислу означавајући је као службу чије обављање има за последицу директан или индиректан удео у сповођењу власти на основу јавног права и дужности заштите интереса државе или друге јавне власти. Јавна служба као појам обрађује се и у англоамеричкој теорији. „Јавне су службе, од животног значаја, а у Америци, како тврди Шварц, сврстане су у посебну категорију у њиховим односима с администрацијом и оне се разликују од служби које се тичу искључиво приватних интереса.“ „У америчком систему за постојање јавне службе није одлучно да се она обавља непосредно од стране јавноправних тела, односно државе или неких других јавних асоцијација, већ се јавна служба јавља и онде где постоји приватна делатност која је преко потребна за остваривање одређене опште користи и задовољавање ширих друштвених интереса.“, *Ibid.*, 36 – 37; целисходније: А. Пић, 2011.

посматрано, тзв. јавни службеник јесте особа која је именована или постављена на одређено радно место у телима јавне управе и другим државним телима, као и телима јединица локалне самоуправе и управе, односно одговарајућих јавних служби и правних особа које делују по основу јавних овлашћења, обављајући послове у складу са својом стручном спремом, на професионалан начин, као своје трајно занимање.²⁸⁴ Са истог аспекта посматрано су појмом државног службеника обухваћене особе, које у својству службеника, раде искључиво у државним органима.²⁸⁵

Професионални јавни службеници, односно државни службеници, који традиционално носе назив „чиновници“ су стални кадрови јавне управе тј. службе, у коју ступају добровољно, заснивајући радни однос, односно ступају у плаћену професионалну службу.²⁸⁶ Диги сматра да се државним службеницима сматрају она лица која узимају учешће у функционисању јавних служби на један начин, односно, која припадају сталним и редовним кадровима хијерархијске јавне службе.²⁸⁷ Државни службеници се, према позитивном праву Републике Србије, сврставају у три категорије: (1) државне службенике на положају; (2) државне службенике на извршилачким радним местима; те (3) намештенике. Државни службеници на положају су стални кадрови у државној управи. Они се разликују од функционера, који су изабрана лица, тј. чланови владе, а у које се убрајају председник и потпредседник владе, министри и државни секретари. Државни службеници на положају, попут помоћника министара, секретара министарстава, директора органа управе који су у саставу министарстава се налазе у радном односу и то, без обзира на то што остварују права на плату, те права на основу социјалног осигурања. Као основно мерило за њихово међусобно разликовање се узима правна подређеност. Правна подређеност се, наиме, као битно обележје радног односа, не појављује код правног положаја државних функционера.²⁸⁸ Као битна обележја радноправног односа професионалих јавних службеника се наводе: (1) инкорпорисаност у сталне кадрове јавне службе; (2) добровољни пријем службе; (3) подређеност, односно наглашена верност служби; те (4) плаћеност службе.

Инкорпорисаност у сталне кадрове јавне, односно државне службе се сматра одлучујућим обележјем појма државног службеника. Балтић наводи да она представља „стално и потпуно везивање државног службеника за службеничко место или звање, превиђено у сталним кадровима јавне службе, којим се успоставља тесна функционална веза док је државни службеник у њеној служби.“²⁸⁹ За правни основ инкорпорације се узима једностранни акт управе, тј. акт постављења²⁹⁰. С обзиром на то да инкорпорације као такве нема уколико нема сталних кадрова, оправдано је рећи да је управо та „сталност“ она која прави разлику између државних службеника и помоћних јавних службеника, који се радно ангажују тек привремено и по основу уговора о раду, те стога не могу да се сматрају сталним кадровима јавне службе. Из овога следи да је државним службеницима омогућено да, као стални кадрови, јавну службу обављају као своју професију, стално занимање, животни позив. Сигурност запослења, коју је могуће уочити као изузетно значајан елемент који уживају стални кадрови управе – а који изостаје код тзв. помоћних јавних службеника –, оправдано резултира као једна од водећих разлика које постоје између општег правног режима радних односа који се примењује на запослене – по правилу, у

²⁸⁴ А. Илић, 2011, 48.

²⁸⁵ *Ibid.*, 47 – 48.

²⁸⁶ А. Балтић, *Радни однос у теорији и пракси*, Београд, 1968, 88 – 90.

²⁸⁷ *Ibid.*, 25 – 26.

²⁸⁸ Б. Лубарда, 76 – 77.

²⁸⁹ А. Балтић, 1968, 67.

²⁹⁰ *Ibid.*, 150 – 154.

тзв. приватном сектору – и посебног правног режима радних односа који се примењује на запослене у тзв. јавном сектору – у овом контексту, на професионалне јавне службенике.

Слобода рада се, између осталог, огледа и кроз добровољан пријем службе од стране државних службеника. Наиме, овде се добровољност јавља као битно обележје радног односа утолико што овај, службенички однос није уговорне природе. Тако је, јер воља не одређује садржину јавноправног службеничког односа, али је добровољни пријем службе услов за успостављање јавноправног односа, чија је садржина прописана законом, те једним делом и подзаконским општим актима хетерономног права.²⁹¹

Подређеност је, чини се, као битан елемент радног односа код државних службеника још више изражена. Разлог овоме је обавезност државних службеника на безрезервну верност служби, односно држави као послодавцу. С тим у вези је занимиво запажање Јовановића и Балтића, које се изражава кроз навод да је „цела личност захваћена државном службом“.²⁹² Верност служби се, између осталог, манифестује кроз забрану обављања предузетничке активности, односно кроз забрану оснивања привредних друштава и/или јавних служби; док се државним службеницима на положају налажу додатни услови по питању примене прописа о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција.²⁹³ Савремене тенденције се по питању „безрезервне“ верности служби крећу ка уређивању услова, под којима, државни службеник може да одбије ову верност.

2.3.2. Упоредноправни осврт – *public servant* и *civil servant*

Сличности које *de facto* постоје између државне службе и јавне службе се заснивају на постојању врло сличних концепата. У ствари, овде је реч о чињеници да је држава та која „ставља на располагање“ ове службе, свим својим грађанима или свим лицима под јурисдикцијом владе и, обе имају за циљ побољшање друштвеног окружења у држави. Тако, разматрано у контексту сличних концепата на којима се државна служба и јавна служба заснивају, корисно је да се истакне да су оба посла, односно услуге повезане са политиком владе и, сходно томе, обављају се у интересу становништва као и саме државе; државни службеници и тзв. јавни службеници су запослени у држави – иако државни службеници заузимају највише чинове; те, државна служба и јавна служба имају за циљ да државу, у којој дејствују, учине бољом, да допринесу њеном напретку унутар и ван њених граница и да побољшају опште услове живота становништва. У погледу главне разлике између државне службе и јавне службе је важно да се имају на уму степен одговорности и различитих задатака који се дају јавности и државним службеницима. Државни службеници (*civil servants*) су тзв. врхунски службеници (*top class employees*), који управљају кључним државним дужностима, са циљем побољшања услова живота у држави, као и обезбеђивања несметаног извршавања свих оперативних задатака.

Државни службеник може да се дефинише као изабрано лице, које ће пословати у оквиру неког, релевантног, владиног одељења, које ће понудити своје услуге влади и широј јавности. Државни службеник се, по правилу, бира путем конкурса или интервјуа и треба да има потребне образовне и стручне квалификације, а искуство, такође, може да се сматра предношћу. Државног службеника, по правилу, плаћа влада за посао који обавља, односно за услуге које врши. Такође, државни службеник може да буде препознат и као представник власти, а може да заступа владу и пружа потребне услуге широј јавности. О дужностима и одговорностима

²⁹¹ Б. Лубарда, 80; А. Балтић, 1968, 48 – 49.

²⁹² С. Јовановић, *О држави*, 422; наведено према: А. Балтић, 1968, 62.

²⁹³ Закон о државним службеницима (2005), чл. 28 – 31.

државног службеника обично одлучују службеници ресора у којем је запослен. Ове услуге могу да се разликују између самих одељења, као и измеђудржава.

Насупрот њима, тзв. јавни службеници (*public servants*) заузимају нижа места и обављају једноставније послове. Тзв. јавни службеник може да се дефинише као особа коју бирају или именују људи или виши органи власти, у циљу служења широј јавности. Проблем са термином тзв. јавни службеник је у томе што се, у пракси многих држава, он, углавном, користи да означи политичара владе те државе. Међутим, тако одређени тзв. јавни службеници увек имају за циљ да служе обичним људима на различите начине. За разлику од државног службеника, тзв. јавном службенику нису потребне образовне квалификације или неко друго искуство, па, донекле оправдано, може да се каже да свако може да постане тзв. јавни службеник, уколико је заинтересован за, примера ради, социјалну службу. Штавише, тзв. јавни службеник не ради нужно за владу, али је у могућности да добровољно ради за друштво.

Сумирано, државни службеник може да има скуп обавеза и одговорности, док тзв. јавни службеник не може да има скуп наметнутих дужности. Тако, тзв. јавни службеници, попут наставника и медицинских сестара, морају да прођу разне обуке да би научили како да савладају своје задатке, али не морају сви да буду високо квалификовани или обучени. Насупрот томе, сви државни службеници морају да буду високо квалификовани и морају да имају како образовно, тако и професионално искуство. Стога, следи да државну службу обављају најквалификованији појединци, који свој посао добијају полагањем више тестова и испита и постављају се само на основу заслуга. Насупрот њима, тзв. јавни службеници могу да добију посао полагањем тестова и интервјуа, чак и уколико немају (све) релевантне образовне или стручне квалификације.²⁹⁴

2.4. Категорије запослених у јавним службама

2.4.1. Запослени и руководећи радници

Запосленима у јавним службама се, посматрано у општем смислу, сматрају категоријом радно ангажованих лица, који су запослени у државним институцијама, агенцијама, локалној самоуправи и другим организацијама које пружају услуге које имају карактер јавног интереса. Ова категорија укључује различите врсте послова, од административних и техничких до стручних и управљачких позиција.

Будући да су јавне службе организације које пружају услуге грађанима, а њихов рад је регулисан законима и прописима, јасно је да запослени у јавним службама морају да се придржавају строге етике и професионалних стандарда, а њихов рад је усмерен на задовољење потреба и захтева грађана. У неким државама, запослени у јавним службама имају посебан статус и, сходно томе, повластице, као што су стабилност запослења, веће плате и бољи услови рада. Међутим, у другим државама се јавне службе суочавају са изазовима, попут смањења буџета и повећања конкуренције, што може да доведе до смањења броја запослених или смањења повластица.

Између осталог, као категорија запослених у јавним службама се јављају и запослени, којима је за обављање посла неопходно поседовање лиценце. Реч је о лиценцим занимањима, односно, ради се о професији коју карактерише одређени јавноправни елемент, с обзиром на то да лиценцу издаје надлежан државни орган или пак, установа са јавним овлашћењима, попут

²⁹⁴ G. Squadrin, *Difference Between Civil Service and Public Service*, <http://www.differencebetween.net/miscellaneous/politics/difference-between-civil-service-and-public-service/>, преузето 9. априла 2023. године.

коморе здравствних радника.²⁹⁵ Лиценца се, између осталих, издаје запосленима у јавним службама – попут, здравствених радника, наставног особља у образовним установама – за одређено време. Њено продужење је условљено поштовањем кодекса професионалне и етичке одговорности, те испуњењем захтева постављених у погледу сталног стручног усавршавања – у функцији заштите одговарајућег јавног интереса, примера ради, заштите јавног здравља.

Процес у којем појединац – руководећи радник – (може да) утиче на друге појединце или пак, групу и начин који води постизању заједничких циљева, а којом приликом се ствара ред у (радном) окружењу, представља такву врсту управљања, која се у довољној мери може објаснити термином лидерство. Наиме, лидерство је спој вештина и способности које руководећи радник користи у процесу утврђивања праваца организације, усмеравања и мотивисања групе, те постизања циљева планирањем, организацијом, управљањем и контролом, закључују Бојичић и Јагањац.²⁹⁶ Такође, подсећају да лидерство може да буде усмерено на задатке (циљеве) и на запослене (њихове односе).²⁹⁷ Запослени на руководећим позицијама јесу, управо, они појединци који обављају надзорне и управљачке функције унутар организације. За запослење на руководећим позицијама, потребне квалификације, по правилу, подразумевају високо образовање, искуство у делатности и доказане способности управљања, док није реткост да се такође траже кандидати који поседују специфичне вештине, као што су аналитичке способности, комуникацијске вештине, способност доношења одлука под притиском и способност решавања проблема.

Постоје различите руководеће позиције унутар организација, као што су извршни директори, менаџери, директори одељења итд. Подела запослених према делатности у којој се извршава рад, тј. у којој се обавља посао, указује, између осталог, и на постојање разлике између кадрова. Наиме, од техничких кадрова и кадрова – управљача је потребно разликовати кадрове – руководиоце (енг. *executives*, *executive directors/officers*, фр. *cadres mandataires*), ту укључујући и генералног директора (енг. *CEO – Chief Executive Officer*, фр. *P.D.G. – President dirigenat general*). Ови, највиши управљачки кадрови су заправо *alter ego* послодавца, што је концепцијски неспојиво са статусом запослених.

2.4.2. Директори јавних служби и вршиоци дужности директора јавних служби

Правни положај директора у легислативи Републике Србије, као и у њеној стварности има историјску димензију, занимљиву не само за изучавање прошлости, него и са становишта разумевања садашњости и упоредне анализе, уверен је Симоновић.²⁹⁸ Будући да директори јавних служби представљају својеврсни „хибрид“ међу субјектима радног односа у јавним службама, на овом месту је корисно да се целисходније разматрају поједина обележја која са собом носи. Промене у сфери пословања, нарочито организационе динамике су драматичне. Новије време је са собом донело одумирање загарантованог радног века, на чије је место ступио захтев да запослени стално и изнова доказују своју успешност на конкурентском тржишту рада, посматрано у контексту организације. Резултат овога јесте да се од запослених очекује да у интеракцијама делују професионално и социјално, док за руководеће раднике, директоре, менаџере као све значајнији захтеви фигурирају квалитети и компетенције, попут самопоуздања, флексибилности, истрајности, емпатије.²⁹⁹ Колегијално одлучивање у сфери

²⁹⁵ Закон о коморама здравствених радника, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, чл. 7.

²⁹⁶ М. Војичић, Ј. Јаганјас, „Корелација стилова лидерства и задржавања запослених”, *Међународни интердисциплинарни часопис SKEI*, бр. 2/2022, 7.

²⁹⁷ *Ibid.*, 8.

²⁹⁸ Д. Симоновић, *Радно право*, Београд, 2013, 45.

²⁹⁹ Г. Никић, Р. Никић, С. Вукобраћ, М. Вучетић Ћирић, *Razvoj emocionalnih kompetencija menadžera*, 2011, 85 – 86.

појединачних права, обавеза и одговорности припада историјском моменту, те је, с обзиром на то, концепт инокосног одлучивања у области радних односа недвосмислен. Наиме, поред преображаја³⁰⁰, вођење пословања послодавца, као и његово заступање севезује, управо, за функцију инокосног пословодног органа. Ову функцију врши само једно лице, олично у институту директора, у чијој је надлежности да организује рад и пословање, заступа и представља послодавца, брине о законитости рада и одговара за његову законитост, те да обавља и друге послове утврђене законом, оснивачким актом и статутом.³⁰¹

Појам директора³⁰² се схвата двојако. Дакле, осим што се објективно тумачи као орган, као лице које ужива пословодну функцију, појам директора се схвата и субјективно, односно *in personam*, будући да је реч о личности којој је поверено обвљање функције директора³⁰³. Хијерархијски посматрано, директор ужива позицију највишег органа, својеврсног старешине који руководи, пословоди, координира. Следи да појам, положај и функције, улога директора не могу да се разматрају одвојено, нити без осврта на свеукупне економске, политичке и друштвене (не)прилике и односе који неминовно имају утицаја на услове пословљања готово свих видова делатности. Неколико последњих деценија је утицај ових (не)прилика у Републици Србији обележила изузетна динамичност у области рада. Наиме, систем привређивањасе преображавао из централистичке, планске привреде са карактеристичним административним управљањем до тржишног привређивања. Дошло је и до преображаја својинских односа, односно одвијала се промена у друштвено – политичком уређењу, а дуготрајна транзиција и даље траје.³⁰⁴ Први Закон о раду у Републици Србији је, под таквим називом, донешен 2001. године.³⁰⁵ Институт директора је већ одредбама овог закона увелико био реафирмисан као радноправни старешина.³⁰⁶ Одредбама тада важећег закона је прописана његова примена на све запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страногправног лица, односно физичког лица, а ако законом није друкчије одређено, примена се односи и на запослене који су упућени на рад у иностранство од стране послодавца, на запослене у државним органима и организацијама, органима и организацијама јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, те на запослене стране држављане који раде код послодавца на територији Републике Србије.³⁰⁷ Важећи закон, под истим називом, је донет 2005. године. Сем Закона о раду, одредбе о директору као инокосном пословодном органу чију функцију обавља искључиво једно лице, садрже и други закони из разних области материјалног права. Примера ради, то је област просвете и образовања, комуналних делатности, осигурања, пензијског и инвалидског осигурања, чије одредбе, сходно начелу *lex specialis derogat legi generali*, уживају примат у примени у односу на матични Закон о раду. У свему

³⁰⁰ М. Vasiljević, „Opšte tendencije u preobražaju instituta direktora (poslovnog organa)“, *Pravni život*, бр. 10/1985, 985.

³⁰¹ Z. Ivošević, M. Ivošević, *Komentar Zakona o radu*, Beograd, 2004, 294.

³⁰² „Уз то, назив „директор“ никада није ишчезао из свакодневног говора и иако су многи други називи лако замењени популарним англизмима, са називом директор то није случај. Од назива који су у употреби у новије време истиче се менаџер, али исти има шире значење у смислу да се не односи само на хијерархијски највиши орган пословођења, већ и на руководиоце средњег и нижег ранга, тј. има уже значење од значења речи директор у смислу да се најчешће користи у привредним друштвима која послују у модернијим и новијим областима пословања, а скоро никако се не користи као орган пословођења у установама, свим државним фондовима, болницама, задужбинама итд. Назив директор, осим што је традиционалан, јесте и омиљен, јер назив предузетник, менаџер или начелник не указује толико на ласкаво својство лидера колико то чини назив директор.“, V. Bilbija, „Radnopravni položaj direktora i osnovne funkcije direktora u oblasti rada prema Zakonu o radu“, *Pravne teme*, бр. 2/2013, 95, фн. 15.

³⁰³ Д. Симоновић, 11.

³⁰⁴ V. Bilbija, 93.

³⁰⁵ Закон о раду, *Службени гласник РС* (2001), бр. 70/2001 и 73/2001.

³⁰⁶ D. Simonović, *Pravne funkcije direktora*, Beograd, 2012, 198.

³⁰⁷ Закон о раду, *Службени гласник РС* (2001), чл. 2.

осталом, што је у вези са радноправним положајем директора, као и вези функција које он има у обалсти пословања би требало за релевантну узимати регулативу *legi generali*.

Када је реч о радном односу директора, он, сагласно одредбама Закона о раду, може да заснује радни однос на неодређено или одређено време и то чини закључивањем уговора о раду.³⁰⁸ При томе, радни однос на одређено време може да траје до истека рока на који је изабран, односно до његовог разрешења.³⁰⁹ Исти члан Закона о раду даље предвиђа могућност да директор не буде у радном односу код послодавца где је директор. У том случају се међусобна права, обавезе и одговорности директора који није засновао радни однос и послодавца уређују уговором.³¹⁰ Из овога следи да Закон о раду садржи решење према којем је директор ангажован по уговору који није уговор у раду, што даље имплицира да директор није у радном односу, већ да послове који су му дати у надлежност обавља ван радног односа, а уговором се регулише право на накнаду за посао који обавља, а која има карактер плате, као и друга права, обавезе и одговорности директора у складу са уговором.³¹¹ Управни одбор је тај који, у име послодавца закључује оба уговора са директором. Код послодавца код којег није образован управни одбор, то чини орган који је одређен актом послодавца.³¹²

Заснивањем радног односа, односно закључивањем уговора о раду, директор, као и остали запослени, остварује сва права из радног односа, међу којима је и право на плату. Тако, на уговорену плату, односно сва примања која у складу са Законом о раду чине плату, плаћају се доприноси за обавезно социјално осигурање тј. доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености. Такође се плаћа порез, у складу са прописима из ове области. У вези са платом директора која је, по правилу, највиша плата код конкретног послодавца, Уставни суд Републике Србије је по питању могућности да се колективним уговором послодавца пропише да се плата директора утврђује посебним уговором између директора и управног одбора код послодавца, утврдио да иста могућност није супротна одредбама Устава, нити Закона, притом заузимајући став да „није супротно Уставу и Закону да се плата генералног директора регулише посебним уговором између генералног директора и Управног одбора Предузећа, да потписници овог уговора утврђују цену рада као променљиву величину анексом уговора, те да предвиде и накнаду за топли оброк и њену висину“.³¹³

Могућност да директор не буде у радном односу код послодавца код којег обавља послове у својству директора, већ да може те послове да обавља и ван радног односа, по посебном уговору који није уговор о раду, представља новину за радно законодавство Републике Србије и сходно томе је оправдано да се каже да излази из оквира радноправног режима положаја директора. Законом је посебно изражена специфичност да директор има право на накнаду за посао који обавља, а која има карактер плате. Директору се, дакле, не исплаћује плата, већ накнада за посао који обавља, а која има карактер плате. То, даље, значи да се на ову накнаду за посао плаћају доприноси за обавезно социјално осигурање, али значи и да се њена висина обрачунава другачије у односу на плату других запослених, односно свих оних који јесу у радном односу, и најчешће представља тајну, наглашава Билбија.³¹⁴

³⁰⁸ Закон о раду (2005), чл. 48. ст. 1 – 2.

³⁰⁹ Закон о раду (2005), чл. 48. ст. 3.

³¹⁰ Закон о раду (2005), чл. 48. ст. 4.

³¹¹ Закон о раду (2005), чл. 48. ст. 5.

³¹² Закон о раду (2005), чл. 48. ст. 6.

³¹³ Из образложења Уставног суда Републике Србије IV – број 3/2003 од 08.07.2004. године, објавене у *Службени гласник РС*, бр. 90/2004.

³¹⁴ „Ово би могао бити случај када назив менаџер потискује назив директор, па се отуда и колоквијални назив ове накнаде за рад која има карактер зараде – „менаџерска зарада“ или „менаџерски коверат““, V. Bilbiја, фн. 23, 97.

Целиходнијем схватању појма директора, као и свим елементима које ова карактеристика раднопрвног положаја запосленог у јавним службама носи, можда и најједноставније доприноси пример директора јавних образовних установа. Систем образовања и васпитања у Републици Србији познаје три нивоа образовања, који се сврставају у (1) основно образовање, тј. предшколско и основно; (2) средње образовање, односно трогодишње образовање и четворогодишње образовање; те (3) високо образовање, тј. образовање првог степена, другог степена и трећег степена.³¹⁵ Образовање и васпитање се остварује узпримену општих принципа образовања и васпитања, при чему се остварују циљеви и стандарди образовања. Задатак јавних (као, уосталом, свих) образовних установа у процесу образовања је да децу, ученике и студенте оспособи, те да учини да стекну одговарајућа знања и васпитање које нуде ове институције, а које ће касније моћи да користи у даљем животу и раду. Ово је омогућено управо кроз систем запослених у јавним образовним установама. Наставно особље је задужено за реализацију наставног програма и наставних садржаја, док се за основно исредње образовање директор школе јавља као задужен да обезбеди законитост рада школе и он, као такав, представља лице које руководи и управља радом школе. У институцијама високог образовања су за то задужени декани.³¹⁶ Директор управља и руководи школом, а његов се избор врши на основу јавног конкурса изредова наставника, учитеља или стручних сарадника. Услови за избор директора су се мењали у ходу са хронологијом времена, тако да ти услови постају строжији и захтевнији у односу на неки ранији период. Наиме, од 1992. године до 2002. године је законом било прописано да за директора основне школе може да буде именовано лице којеима завршено више или високо образовање, док је за директора средње школе морало да се поседује високо образовање. Као додатни услов је захтевано и остварених пет година стажа у просвети, уједно и положен испит за рад у образовању. Изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања од 2002. године, за основне и средње школе се, за избор директора, као услов наводи да кандидат мора да има високо образовање. Законом о основама система образовања и васпитања, који је на снази, је у погледу услова за именовање директора школа прописано да (1) дужност директора школе може да обавља лице које има одговарајуће образовање³¹⁷ (на студијама другог степена почев од 10. септембра 2005. године и на основним студијама у трајању од најмање четири године, по пропису који је уређивао високо образовање до 10. септембра 2005. године) за наставника те врсте школе и подручје рада, за педагога и психолога; (2) поседује дозволу за рад; (3) има завршену обуку и положен испит за директора установе; (4) има најмање пет година рада у установи на пословима образовања и васпитања након стеченог одговарајућег образовања (пет година радног искуства у образовању сависоким образовањем).³¹⁸ Променом овог закона од 2002. године у делу који се односи на образовање лица за избор директора је у појединим школама долазило до ситуација да

³¹⁵ G. Manojlović, S. Arsovski, M. I. Nikolić, *Standardi direktora u funkciji kvaliteta škola*, 343, <http://www.cqm.rs/2013/cd1/pdf/8/06.pdf>, преузето 23. јануара 2023. године.

³¹⁶ Целиходније: S. Karavidić, *Menadžment obrazovanja*, Београд, 2006.; Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

³¹⁷ „Лице које се изабере на функцију директора. поред свог образовања које поседује мора да поседује мултидисциплинарно образовање, што практично значи да би директор требало сваког дана да ради на својој едукацији и да се стално (стручно) усавршава. Развојем технике и технологије, а и напретком технолошког прогреса, у образовање имамо сталан утицај из спољне средине. Уколико је директор образован и прати нова техничка достигнућа, он ће у толико брже и лакше да омогућују да нова технолошка достигнућа, иновације улазе у школе. У тим случајевима школа представља отворен облик организације која је спремна да прихвати и примени нове идеје. Постоје и други типови директора који нису склони да прате промене у окружењу и врло тешко прихватају промене које се дешавају у окружењу. У таквим школама образовно – васпитни рад ако се анализира, виде се да не даје помаке у побољшању квалитета.“, G. Manojlović, S. Arsovski, I. Nikolić, 344.

³¹⁸ Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

приликом конкурса није било заинтересованих кандидата који су имали високо образовање. Оваква пракса је условила да управо релевантне одредбе Закона о основама система образовања и васпитања³¹⁹ пруже могућност да се, уколико се ни на поновљени конкурс у основној школи не (по)јави кандидат са високим образовањем, избор изврши међу кандидатима који имају више образовање, као и десет година радног стажа у области образовања. Кандидат који буде изабран за директора, а који нема положен испит за директора је у обавези да исти положи у року од годину дана од дана ступања на дужност, јер му у супротном престаје радни однос на тој функцији. Директор школе се бира на мандатни период од четири године, а сам број мандата нема законом предвиђена ограничења. Међутим, именоване кандидата за директора школе активира друге институте радног права. Тако, за време трајања првог мандата, директору мирује радни однос за место са којег је ступио на ову дужност. Но, осим испуњености основних услова који су утврђени Законом о основама система образовања и васпитања, сходно којима се врши избор за директора школе, кандидат за директора мора да поседује и друге особине, којима се испуњавају стандарди компетенција директора.³²⁰ Права, обавезе и одговорности директора установа образовања и васпитања се утврђују посебним уговором о међусобним правима и обавезама, без заснивања радног односа. Директору установе, тако, мирује радни однос за време трајања два мандата. Такође, он ужива право да се врати на послове којејеобављао пре именовања. Уколико директору установе, којем мирује радни однос, престане дужност услед истека мандата или на лични захтев током трећег и/или сваког наредног мандата, он се даље распоређује на послове који одговарају степену и врсти његовог образовања, а у случају да нема одговарајућих послова, остварује права као запослени за чијим радом је престала потреба. Оно што је за директора установа образовања и васпитања специфично јесте да се његова права и обавезе уређују уговором о међусобним правима и обавезама, којим се не заснива радни однос, из чега, јасно, следи да је директор лице које није у радном односу. Такође, чињеница да се директор установа образовања и васпитања не налази у радном односу, са собом повлачи и питања. Питање које фигурира као можда и најважније се односи на садржину уговора који директор закључује са органом управљања. Будући да директор није у радном односу, на њега се не примењују прописи који се односе на запослене у установама образовања и васпитања. Ово је утолико важније имати на уму, уколико се има у виду да се, између осталих, на директоре у том смислу, не примењују ни они прописи којима се уређују плате. Теоријски посматрано, орган управљања има потпуну слободу уговарања са лицем изабраним на функцију директора, како у погледу одређивања накнаде, тако и приликом дефинисања права на годишњи одмор, плаћено и неплаћено одсуство, накнаду трошкова. Но, мишљење Министарства просвете, науке и технолошког развоја се упућује на уговарање примене свих одредби прописа којима се уређује радноправни положај запослених у установама образовања и васпитања.³²¹ Стога је оправдано као нејасну окарактерисати одредбу Закона о основама система образовања и васпитања, којом је прописано да директор закључује уговор којим не заснива радни однос, уколико се мишљењем надлежног министарства његов положај практично у правима и обавезама изједначује са обавезама запослених, закључују Урдаревић и Антић.³²² Они као интересантан, истичу и одредбу Закона о основама система образовања и васпитања, који прописује да за време трајања привремених мера не може да се расписује конкурс за избор

³¹⁹ Закон о основама система образовања и васпитања (2009), чл. 59. ст. 5.

³²⁰ G. Manojlović, S. Arsovski, I. Nikolić, 345 – 347.

³²¹ Мишљење Министарства просвете, науке и технолошког развоја, бр. 610 – 00 – 01982/2017 – 04 од 19.12.2017. године.

³²² Б. Урдаревић, А. Антић, „Радноправни положај директора установа у јавним службама“, *Радно и социјално право за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 1/2018, 203 – 204.

директора установе, те овлашћени предлагачи из установе не могу да врше предлагање својих представника за нови орган управљања и, закључују да је на овај начин решена недоумица око доскорашње праксе о расписивању конкурса за избор директора док трају привремене мере.³²³ Према Фауолу³²⁴, пет је основних функција које могу да се примене у пословању директора, а које су оличене као (1) планирање³²⁵; (2) организација; (3) командовање³²⁶; (4) координација; те (5) контрола. Одредбе закона о јавним предузећима се имају за употребити као релевантне када је реч о именовању директора, односно вршиоца дужности директора јавног предузећа, као једног од организационих делова јавних служби. Овим законом се утврђује поступак именовања директора јавног предузећа, почевши већ од предвиђања обавезе расписивања јавног конкурса за радно место директора, који је потребно да се објави у Службеном гласнику, на интернет страници органа надлежног за именовање, као и у једном дневном листу који се објављује на територији целе Републике Србије. Поред општих услова³²⁷ су утврђени и посебни услови за именовање директора. Као такви, они су изричито набројани, те се захтева да кандидат за директора јавног предузећа има пет година радног искуства, од чега су три на пословима због којих је јавно предузеће основано; да је кандидат за директора стручњак у једној или више области из делатности коју јавно предузеће обавља; те да није члан политичке странке, односно да му политичка активност мирује заврете мандата. Изборну процедуру спроводи комисија Владе Републике Србије, локалне самоуправе или аутономне покрајине, док се квалитативна провера свих кандидата спроводи усменим или писменим путем. Након што састави листу од три најквалитетнија, односно најадекватнија кандидата са листе пријављених кандидата на конкурс за директора јавног предузећа, „који су са најбољим резултатом испунила мерила за избор³²⁸, Влада Републике Србије је прослеђује оснивачу, заједно са записником о спроведеном изборном поступку. Закон о јавним предузећима, међутим, изоставља критеријуме на основу којих се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за директора јавног предузећа. Ово је веома важно имати на уму, нарочито у смислу тога да критеријуми не могу да буду садржани међу условима, с обзиром на то да је реч о два различита појма. Из овога следи чињеница да било које лице, које испуњава опште услове, може да доспе на ранглисту, јер не постоје јасни критеријуми који ће обезбедити и обавезати на избор најбољег кандидата по стручности, знању и достигнућима у својој струци, већ то може бити и политички постављено лице, закључује Николић.³²⁹ Но, коначну одлуку о избору кандидата доноси Влада Републике Србије, односно орган који је одређен статутом аутономне покрајине или локалне самоуправе. У контексту

³²³ *Ibid.*, 204.

³²⁴ Видети табелу број 1: G. Manojlović, S. Arsovski, I. Nikolić, 345.

³²⁵ „Планирање подразумева поглед на будућност. Директори школа морају да имају визију и мисију како би дошли до својих стратешких циљева у будућности. Морају да планирају шта ће радити у будућности. Ако ова функција изостане, тада се директор сматра некомпетентним менаџером. Организација директора школе подразумева да обезбеде све ресурсе који се сматрају неопходним и потребним за нормалан процес рада школе (материјални, људски, финансијски, простор за наставу, учила, огрев...)“; *Ibid.*, 344.

³²⁶ „Командовање подразумева усмеравање ученика и запослених од стране директора на извршавање одређених задатака и активности. Координисање представља усклађивање задатака и активности, да би смо достигли до задатог циља, успешних резултата, односно квалитета образовно – васпитног рада школе. Контрола од страна директора подразумева да се провери да ли су задате активности и задаци реализовани и у којој мери. Може да буде: стална; повремена.“; *Ibid.*, 344.

³²⁷ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 22.

³²⁸ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 41, ст. 1.

³²⁹ Н. Николић, *Transparentnost procedura i kriterijuma za zapošljavanje u organima i organizacijama korisnicima javnih sredstava – studije slučaja*, у: N. Nikolić, M. Prodanović и I. Jovanović, *Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru*, Beograd, 2016, 30.

одлуке је важно да се укаже на потенцијалну могућност злоупотребе овлашћења коју ужива орган који је надлежан за именовање при запошљавању. Наиме, након што размотри достављену листу са именима три кандидата за директора јавног предузећа, овај орган доноси одлуку о именовању директора решењем о о именовању предложеног кандидата или неког другог кандидата са листе.³³⁰ Овде као упитан (може да) фигурира однос који постоји на релацији навода садржаних у литератури у којој се дискутује доношење одлуке о одабиру кандидата са „ранг листе троје најбољих“ и релевантних одредаба садржаним у Закону о јавним предузећима која се доноси на овај одабир. Наиме, у Закону о јавним предузећима стоји да „министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине или надлежни орган јединице локалне самоуправе, припрема предлог акта о именовању првог кандидата са ранг листе и доставља га, ради усвајања, Влади Републике Србије, органу аутономне покрајине надлежном за именовање директора јавног предузећа или органу јединице локалне самоуправе надлежном за именовање директора јавног предузећа“.³³¹ Тумачењем ове одредбе закона се не оставља место сумњи да се за директора јавног предузећа именује кандидат који је забележен као први на ранг листи. Но, упитно је, стога, која је сврха навођења преосталих кандидата, тј. наредна два кандидата. Са тиме да је ово питање *de facto*, а врло могуће и *de iure* (у смислу постојања прописа о сачињавању ранг листе од чак три најадекватнија кандидата) спорно је сагласан и Николић.³³² Она истиче да већ сама могућност да Влада Републике Србије, односно орган одређен статутом аутономне покрајине или локалне самоуправе, приликом одлучивања о кандидатима може да изабере било којег од предложених кандидата, односно има дискреционо право да се одлучи и за кандидата који није први на листи, практично обесмишљава рад изборне комисије.³³³ Како Закон о јавним предузећима није предвидео одговарајућу процедуру којом би се злоупотребе овог овлашћења предупредиле, а орган који именује директора јавног предузећа нема обавезу ни да образложе своју одлуку која је, у сваком случају, коначна.

У корпусу овлашћења која директор има у разним временима и код разних послодаваца, једна група овлашћења се издваја као константа. У питању су овлашћења којима директор располаже у области рада, те је оправдано да се закључи, да радноправне функције директора спадају у његова традиционална овлашћења. У погледу овлашћења која су дата директору у надлежност могу да се издвоје две основне категорије – овлашћења која се односе на неодређени број запослених и овлашћења која се односе на одређеног запосленог. Као прво овлашћење директора у области рада које се односи на неодређен број запослених представља доношење најопштијег акта код послодавца који директор доноси и који се, практично, односи на све запослене код послодавца, без обзира на то колико их има. У питању је овлашћење директора, које је акцесорне природе, да донесе Правилник о раду³³⁴, који доноси само уколико код послодавца није образован управни одбор. У супротном је доношење правилника о раду у

³³⁰ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 31.

³³¹ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 41, ст. 2 – 3.

³³² Н. Николић, 30.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Наиме, колективним уговором код послодавца се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, као и међусобни односи учесника колективног уговора. Ово се, са друге стране, уређује правилником о раду, односно уговором о раду, уколико код послодавца није основан синдикат или ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности, односно, уколико није закључен споразум о удруживању у складу са Законом о раду; уколико ниједан учесник колективног уговора не покрене иницијативу за почетак преговора ради закључивања колективног уговора; уколико учесници колективног уговора не постигну сагласност за закључивање колективног уговора у року од 60 дана од дана започињања преговора и ако синдикат, у року од 15 дана од дана достављања позива за почетак преговора за закључивање колективног уговора не прихвати иницијативу послодавца., Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење, чл. 3. ст. 1 – 3.

надлежности управног одбора. Код послодавца који нема својство правног лица доноси га послодавац или лице које он овласти. Закон о раду је предвидео да директор код послодавца има овлашћење да доноси још један општи акт оличен у виду Правилника о организацији и систематизацији послова. Овим правилником се утврђују организациони делови код послодавца, врста послова, врста и степен стручне спреме и други посебни услови за обављање тих послова. Правилник о организацији и систематизацији послова доноси директор, односно, с тим да се обавеза доношења правилника не односи на послодавца који има десет и мање запослених.³³⁵ Под овлашћења у области рада које има директор код послодавца, а која су релевантна за неодређени број запослених потпада и доношење одлуке о распореду радног времена, те доношење одлуке о прерасподели радног времена. Овде је корисно напоменути да одлука о распореду радног времена, као и одлука о промени распореда радног времена може да се односи на све или већи број запослених, а може и на само једног запосленог. Послодавац може да изврши прерасподелу радног времена када то захтева природа делатности, организација рада, адекватније коришћење средстава за обављање послова, рационалније коришћење радног времена и вршење одређеног посла.

Нема места сумњи да и када је реч о правима, обавезама и одговорностима из радног односа која се односе на одређеног запосленог у правном лицу, одлучује директор или лице које он овласти, с тим што овлашћење даје у писменом облику.³³⁶ Запосленом се у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку, осим у случајевима премештаја запосленог.³³⁷

Међу првим овлашћењима директора у области радних односа јесте оно које се тиче заснивања и престанка радног односа, које дејствује кроз закључен, односно кроз отказан уговор о раду. Директор има изворно законско овлашћење да потписује уговор о раду са запосленим. То одликује, не само у његов положај радноправног старешине, него и концепт закључења уговора уопште. Ово се, дакле проширује на све остале уговоре које правно лице закључује у промету, с обзиром на директорово својство заступника и представника послодавца. Код примене института престанка радног односа је такође неупитан значај директора послодавца. Директор ужива улогу активног учесника у овом процесу, што даље имплицира да, ма који да је основ престанка радног односа запосленом у питању, директор је тај који доноси решење о престанку радног односа и директор је тај који потписује споразум о престанку радног односа. При томе, директор доноси решења о престанку радног односа, која у појединим случајевима имају конститутивни, а у другима декларативни³³⁸ карактер, те заједно са запосленим потписује акт о споразумном престанку радног односа запосленом. Осим поступака који се односе на уговор о раду, директор има овлашћење, уједно и обавезу, да донесе решење о коришћењу права на годишњи одмор³³⁹, затим решење о плаћеном одсуству запосленог, решење о неплаћеном одсуству и решење о мировању радног односа запосленог³⁴⁰, као и решење о породилском одсуству и одсуству са рада ради неге детета³⁴¹, те решење о одсуству са рада ради посебне неге детета или друге особе³⁴². Личне податке запослених може да прикупља, обрађује, користи и доставља трећим лицима само запослени овлашћен од стране

³³⁵ Закон о раду (2005), чл. 24, ст. 2 – 4.

³³⁶ Закон о раду (2005), чл. 192, ст. 1, тач. 1 – 2.

³³⁷ Закон о раду (2005), чл. 193, ст. 1.

³³⁸ Решење директора донето о престанку радног односа до којег је дошло смрћу запосленог је, такође, пример за решење директора о престанку радног односа које има декларативни карактер.

³³⁹ Закон о раду (2005), чл. 192, ст. 1, тач. 1.

³⁴⁰ Закон о раду (2005), чл. 77 – 79.

³⁴¹ Закон о раду (2005), чл. 94 – 95.

³⁴² Закон о раду (2005), чл. 96 – 100.

директора.³⁴³ Такође, евиденцију плате и накнаде плате оверава директор или запослени којег он овласти.³⁴⁴

Регулисање института вршиоца дужности директора јавних служби се, у суштини, заснива тек на Закону о јавним предузећима. Наиме, вршилац дужности директора јесте појам који сугерише особу која врши дужности директора и тада је, по правилу, у питању краћи временски период. Дакле, реч је о руководиоцу или управнику неког јавног предузећа. Карактеристично за вршиоца дужности директора је то да на ту позицију није постављен за стално. По правилу се ова врста директора поставља након што дође до смене директора јавног предузећа. Међутим, то није и правило, јер би, по правилу, вршилац дужности директора требало тек привремено да обавља послове управљања и развоја јавног предузећа, док се за ту позицију, на јавном конкурс, не пронађе одговарајућа особа.³⁴⁵ Сходно релевантним одредбама Закона о јавним предузећима, да би неко био изабран за директора мора, између осталог, да има најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са делатношћу јавног предузећа, пет година искуства на пословима за које се захтева високо образовање, да познаје област корпоративног управљања, као и да има искуство у организовању рада и вођењу послова. Вршиоци дужности директора, такође, морају да испуњавају ове услове. Сходно релевантним законским одредама, вршилац дужности директора, наиме, може да се именује до именовања директора јавног предузећа, а по спроведеном јавном конкурс. Период обављања функције вршиоца дужности директора не може да буде дужи од једне године, док исто лице не може два пута да буде именовано за вршиоца дужности директора. Вршилац дужности, јасно, има сва права, обавезе и овлашћења која има директор јавног предузећа.³⁴⁶ Пракса, међутим, оправдано поставља питање, због чега се конкретно лице потенцијално налази у статуту вршиоца дужности директора знатно дуже од законом предвиђеног трајања, колико је запослених у статусу вршиоца дужности директора, зашто се вршиоци дужности директора именују без расписаних јавних конкурса, зашто не функционише примена релевантних одредби Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре по питању евиденције статуса вршиоца дужности директора, те коначно, због чега надлежно Министарство привреде нема одговоре на ова и, врло вероватно, друга бројна питања. Буква примећује да, управо изостајањем одговора на ова питања, држава ствара начин путем којег на разматрану позицију долазе, углавном, „политички бирани и по потреби лако сменљиви кадрови, који неретко не испуњавају ни основне услове предвиђене Законом.“³⁴⁷ Уколико се ова претпоставка узме за истиниту, онда би оправдано могло да се закључи да разлог умешаности политике у именовање вршиоца дужности директора почива на процени оних који одлучују о избору и именују ове кадрове, да би јавни конкурс и учешће стручних кандидата потенцијално могло да угрози избор лица које би обављало дужности вршиоца дужности директора у складу са њиховим евентуалним намерама. Да је *de facto* овако стварно стање ствари у пракси, потврђује случајеви у два чачанска јавна предузећа, ЈКП „Градско зеленило“ и ЈКП „Комуналац“, када су тадашњим директорима истекли мандати, а уместо њих су постављени вршиоци дужности.³⁴⁸ Штавише, интересантно је да ови случајеви нису усамљени, упркос судској пракси која тежи да томе стане на пут. Тако, примера ради, као позитиван пример, може да се наведе пресуда Првог основног

³⁴³ Закон о раду (2005), чл. 83 ст. 3.

³⁴⁴ Закон о раду (2005), чл. 122 ст. 4.

³⁴⁵ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 51 – 52.

³⁴⁶ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 51 – 52.

³⁴⁷ М. Буква, „Вршиоци дужности (руководећих државних службеника и директора јавних предузећа) – субјекат или објекат управљања?“, *Часопис Вјештак, из области теорије и праксе вјештачења, на подручју Босне и Херцеговине*, бр. 9/2022, 80.

³⁴⁸ Generalni direktor ili v.d. direktor?, <https://www.ozonpress.net/drustvo/generalni-direktor-ili-v-d-direktora/>, преузето 1. августа 2024. године.

суда у Београду према којој је, на основу Закона о јавним предузећима, који прецизира да статус вршиоца дужности директора мора да престане након трајања од једне године, вршиоцу дужности директора ЈП „Пошта Србије“ тај статус истекао, те да су решења, којима су групи радника издата тромесечна суспензија са посла, по којима им је исплаћивана и зарада у висини од трећине основне плате, поништена, будући да како су донета су од неовлашћеног лица.³⁴⁹

Дакле, проблем са статусом вршиоца дужности директора (јавних предузећа) по престанку мандата је проблем који у пракси већ годинама изазива многе неодумице. На том фону почива и полемика до које је 2019. године дошло у вези са једним од предлога усмереним на измене и допуне Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре³⁵⁰, а који се односи на изричито прописивање обавезе да се подаци о лицима овлашћеним за заступање јавних предузећа, након што им истекне период на који су именовани, бришу по аутоматизму. Министарство привреде је, међутим, утврдило да Регистратор Агенције за привредне регистре не може по аутоматизму да брише податке о лицима овлашћеним за заступање јавних предузећа након што им истекне период на који су именовани, будући да њихов мандат не престаје *ex lege*, већ је неопходно донети решење о разрешењу, а које доноси орган именовања.³⁵¹

³⁴⁹ М. Вуква, 80 – 81.

³⁵⁰ Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, *Службени гласник РС*, бр. 99/2011, 83/2014, 31/2019 и 105/2021.

³⁵¹ *Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o postupku registracije u Agenciji za privredne registre: Transparentnost Srbije traži da se propiše brisanje podataka iz Registratora APR – a po automatizmu*, <https://www.paragraflex.co.rs/dnevne-vesti/020821/020821-vest5.html>, преузето 1. августа 2024. године.

IV ЗАСНИВАЊЕ РАДНОГ ОДНОСА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Уводна разматрања

Правна теорија броји многе различите дефиниције појма радног односа³⁵², које су понајвише зависне од поимања односа рада који су се означавали као радни односи. Штавише, само поимање радног односа је умногоме зависило од друштвене и научне спознаје која је у конкретном временском периоду односила превагу. Уколико се појам радног односа посматра кроз призму позитивног права, онда следи да је „радни однос добровољан правни однос запосленог (односно, радника) и послодавца, са правима, обавезама и одговорностима, утврђеним законом, колективним уговором, уговором о раду или другим актом.“³⁵³ Из наведене дефиниције следи да се радни однос првенствено уређује законом. У том контексту се, у праву Републике Србије, појављује Закон о раду као закон од опште важности, што даље значи да се радни односи у основи уређују тим законом, те да се одредбе тог закона односе на све субјекте радног права. Другачије уређивање радних односа је допуштено само уколико постоји ратификована конвенција Међународне организације рада, упућивање на посебан закон, те други акти. Међутим, изузетно је важно имати на уму да радно право не уређује све односе који се успостављају поводом рада, нити све оне који за свој предмет имају обављање одређеног рада. Напротив, оно уређује тек оне односе који се успостављају поводом обављања рада који носи епитет подређености, односно рада који се обавља у име, за рачун и под влашћу послодавца која је управљачка, нормативна и дисциплинска. Сходно томе, као најопштији оквир за разматрање појма радног односа може да се узме дефиниција, према којој је радни однос одређен као „правна веза између лица које обавља рад за плату (односно, зараду) и лица за чији се рачун рад обавља, а под условима које утврђују домаће законодавство и пракса.“³⁵⁴ Прихватљивом се чини и дефиниција радног односа као врсте правног односа који се слободно и добровољно успоставља између запосленог (односно, радника) и послодавца, уз укључивање запосленог у организовани радни процес, у којем он лично извршава посао из делатности послодавца, радећи у име, за рачун и под управљачком, нормативном и дисциплинском влашћу послодавца, који, са друге стране, има обавезу да запосленом исплаћује плате (односно, зараде) и обезбеђује друге услове рада.³⁵⁵ Према Шундерићу заснивање радног односа је посебан поступак, који спроводи послодавац ради запошљавања одређеног броја лица која учествују у њему и то, ради остваривања права на рад.³⁵⁶ Јовановић сматра да се под правним режимом заснивања радног односа, у објективном смислу посматрано, подразумева „скуп норми распоређених у мање и веће јединице, којима се регулише целина института заснивања радног односа“, те да обухвата регулисаност питања од систематизације радних места, услова, начина и поступка заснивања радног односа до остваривање заштите права.³⁵⁷ Балтић је сматрао да је

³⁵² „Радни однос је добровољна лична радноправна функционална веза радника у организацији, односно код послодавца, на основу које се радник под одређеним условима и на одређени начин укључује у организовани рад у организацији (код послодавца) заузимајући једно одређено радно место, на коме обавља одређен посао (рад), односно функцију и размењујући свој рад за лични доходак (плату или зараду).“ Према овој дефиницији, битни елементе радног односа чине добровољно ступање на рад, лична радноправна функционална веза, укључивање у организацију и лични доходак. Други, тзв. „небитни“ елементи су трајање радног односа, субординација, непуну радно време и др., В. Брајић, *Радно право*, Београд, 1987., 68.

³⁵³ V. Herman, M. Ćurđija, 89.

³⁵⁴ International Labour Conference, 95th Session, Report V(1), *The employment relationship*, International Labour Office, Geneva, 2006, 19.

³⁵⁵ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *Радно право*, Београд, 2019, 77.

³⁵⁶ Б. Шундерић, *Радно право*, Београд 2010, 69.

³⁵⁷ А. Поповић, фн. 143, 39.

радни однос „добровољна, лична, радноправна, функционална веза између радника и службеника (намештеника), са једне стране и организационе јединице (предузећа, органа, односно установе, организације, задруге) са друге стране, којом се они укључују у ове организације, везујући се тиме на сталан или привремен (повремен) начин за једно одређено радно место, обављајући одређену радну функцију (посао) и примајући за свој рад лични доходак, плату, односно награду према уложеном раду“.³⁵⁸ Николић је дефинисао радни однос на следећи начин: „радни однос је добровољно успостављен правни однос поводом рада, у којем радник у виду занимања обавља одређене послове.“³⁵⁹ Ослањајући се на наведене дефиниције је оправдано да се закључи да је могуће егзистирање једног питања у више извора радног права, а које се притом, у тим изворима уређује на другачији начин. У таквој поставци ствари би требало да се одреди који од извора права, односно одредба којег акта ће да се примени на запосленог у конкретном случају. Уколико то, из неког разлога ипак није јасно одређено, онда ће да се примени начело *in favorem laboratores*, односно начело примене најповољнијег права по запосленог. Радни однос, дакле, карактерише реципроцитет права и обавеза послодавца и запосленог, као и корелација права на рад са слободом рада и права својине са слободом предузетништва, а чије се остварење и заштита у конкуренцији формално једнаких социјалних и економских права везује за границе одговарајућих права другог субјекта.³⁶⁰

2. Претпоставке за заснивање радног односа

Заснивање радног односа претпоставља постојање одређених елемената, које могу да се означе као претпоставке за заснивање радног односа. Прецизније, када се говори о претпоставкама у овом контексту, заправо се говори о чињеницама без којих не може да се заснује ваљани радни однос. Међутим, ставови по питању тога које се претпоставке сматрају конститутивним елементима за заснивање радног односа се разликују међу ауторима. Тако, према мишљењу Тинтића, као релевантне могу да се квалификују (1) субјекти способни за заснивање радног односа; (2) ваљани споразум субјеката о заснивању радног односа; (3) допуштен и могућ предмет и циљ радног односа; (4) постојање посла на којем ће запослени да ради; (5) ступање на рад.³⁶¹ Прву претпоставку, као конститутивни елемент заснивања радног односа, афирмише и Шундерић али, уз њу наводи и спровођење поступка заснивања радног односа.³⁶² Имајући у виду цивилистичку концепцију института ступања на рад, која је примењена, између осталих, и у праву Републике Србије, питање ступања на рад је целисходније разматрати, не као једну од претпоставки за заснивање радног односа, већ као једну од фаза поступка заснивања радног односа. Интересантно је уочити да Шундерић означава однос који се успоставља између потенцијалних субјеката радног односа као тзв. предрадни однос, док акте и радње које чине поступак заснивања радног односа квалификује као претпоставке за успостављање тзв. предрадног односа³⁶³, док као његову основну функцију уочава „обезбеђивање конкуренције знања и способности”, на основу које се и врши одабир

³⁵⁸ А. Балтић, *Основи радног права Југославије*, Београд, 1961, 21.

³⁵⁹ А. Николић, „Радни односи“, *Правни живот*, бр. 1/1988, 39.

³⁶⁰ П. Јовановић, „Интересна обележја радног односа“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2013, 22.

³⁶¹ N. Tintić, *Radno i socijalno pravo. Knjiga prva: radni odnosi (II)*, Zagreb, 1969, 1.

³⁶² Шундерић је исти приступ афирмисао и у ранијим радовима, где је као претпоставке за заснивање радног односа уочио захтев да „потенцијални субјекти испуне одређене услове и да спроведу поступак заснивања радног односа”. Б. Шундерић, 1990, 176.

³⁶³ Б. Шундерић, „Спор о заснивању радног односа“, *Право и привреда*, бр. 1–2/1993, 20.

кандидата, чије способности највише одговарају захтевима посла.³⁶⁴ У том смислу је оправдано да се и поступак заснивања радног односа препозна као предрадни поступак, док се у оквиру њега учачају предизборни и изборни поступак, који почивају на начелима конкуренције знања и способности, јавности, објективности, равноправности, једнакости, непристрасности, стручности, законитости и фер и коректног поступка.³⁶⁵

3. Заснивање радног односа у јавним службама

Посматран у оквирима правног режима у којем је заснован – општем или посебном –, радни однос може да буде уређен, не само Законом о раду³⁶⁶, већ и другим релевантним прописима, који могу додатно и на посебне начине да уреде овај институт радног права. Поступак и начин заснивања радног односа у посебном правном режиму поседује одређене особености у односу на општи режим радних односа у погледу обавезе објављивања конкурса, провере стручне оспособљености, знања и вештина, као и заштите права кандидата за запослење.

Примера ради, као посебно интересантан са својим карактеристикама се истиче радни однос који заснивају наставници на високошколским установама. Тако, бројним управним делатностима које су у надлежности високог образовања, а која се остварује на високошколским установама као вршиоцима јавних овлашћења, представља делатност од општег друштвеног интереса тј. јавни интерес. Међу тим делатностима се као можда и најзначајнија јавља избор у звање (наставника). У Републици Србији су законом, статутом и општим актима факултета прописани услови, како за избор у звање³⁶⁷, тако и за заснивање радног односа. Појам избор у звање и појам заснивање радног односа се, у контексту радног односа на факултету, посматрају као целина.³⁶⁸ Од изузетног је значаја да се запосленима у јавним образовним институцијама, односно, на високошколским установама омогуће услови за рад, као и услови за напредовање у струци. На тај начин ће да се створи амбијент аутономије и независности високошколске установе у којем наставници, без утицаја политичко – идеолошких идеја структура власти, развијају научноистраживачку делатност, а тиме и друштво у целини. Поступак избора у звање наставника и сарадника је посебан управни поступак, у којем се утврђује (не)испуњеност услова за избор у звање и заснивање радног односа на високошколској

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ *Ibid.*, 21.

³⁶⁶ Закон о раду (2005).

³⁶⁷ „По правној природи, избор у звање наставника представља посебан управни поступак у којем се решава о правима и правним интересима подносиоца захтева, на основу закона и општих аката високошколске установе. Специфичности овог управног поступка су везане за покретање поступка, органе који воде поступак тј. учествују у њему, доказни поступак тј. поступак пре доношења решења и право на правни лек.“, М. Ј. Старчевић, *Решавање у управним стварима у високом образовању*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2016, 118.

³⁶⁸ „Избор у звање наставника на Универзитету у Београду уређен је Правилником о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, Правилником о изменама и допунама правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, Правилником о допуни правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду те Критеријумима за стицање звања наставника на Универзитету у Београду.“, *Ibid.*; Правилник о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, 13.05.2008, Гласник Универзитета у Београду, бр. 142, Правилник о изменама и допунама правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду (17.06.2009, Гласник Универзитета у Београду, бр. 150), те Правилник о допуни правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду (13.04.2011, Гласник Универзитета у Београду, бр. 160), Критеријуми за стицање звања наставника на Универзитету у Београду (Пречишћени текст), (12.02.2015, Гласник Универзитета у Београду, бр. 183).

установи.³⁶⁹ Имајући у виду ову целину, оно што ствара нејасноће јесу одредбе статута високошколских установа, према којима наставнику и сараднику у настави који је у радном односу на универзитету, односно на факултету у саставу универзитета, који не буде изабран у звање, престаје радни однос истеклом периода на који је засновао радни однос. Наиме, уколико не дође до избора у звање, наставник, односно сараднику настави губи звање које је имао дотренутка у којем до избора није дошло, односно долази до престанка радног односа. Уколико се има у виду да је одређено лице приликом избора у одређено звање испуњавало све услове и то, како оне који су прописани Минималним условима за избор у звање наставника које доноси Национални савет за високо образовање, тако и додатне услове, под условом да их има, који су прописани општим актима факултета, неизбежно је поставити питање разлога који условљавају да неизбором дође до губитка звања. Страно право, односно право државе региона, ово питање уређује на нешто другачији начин.³⁷⁰

3.1. Организација и систематизација радних места у јавним службама

Потреба за обављањем посла запослених мора да се, пре свега, утврди као потреба која је резултат стања натржишту, затим потреба технолошког процеса и, тек онда, као потреба у правном акту, односно правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, односно другом одговарајућем акту. Закон о раду не садржи изричите одредбе које говоре у прилог томе да је правилник о организацији и систематизацији радних места општи правни акт. Уз то, схватања у теорији³⁷¹ радног права Републике Србије овај правилник препознају као акт организационо – техничког карактера, који обавезује само његовог доносиоца. Међутим, присутно је и схватање да је овај правилник по својој природи општи правни акт.³⁷² Уставни суд Србије мериторно оцењује уставност и законитост правилника о организацији и систематизацији радних места,³⁷³ прихватајући став да је ово, *de facto*, општи акт.³⁷⁴

³⁶⁹ М. Ј. Старчевић, 114.

³⁷⁰ „У Хрватској поступак избора у звање не зависи од радног места већ се стиче на основу поступка који захтевом за избор покреће особа која сматра да испуњава услове за избор у одређено звање. Поступак може покренути и научна организација са којом особа има уговор о раду. Услови за избор у научна звања прописује Национално веће за науку, високообразовање и технолошки развој. Поступак и рокови у поступку избора у научно звање детаљно су регулисани законом. Звање је трајно али се може одузети у следећим случајевима: 1) ако се појаве чињенице и докази из којих произлази да у тренутку избора у знанствено звање и приступник није испуњавао прописане услове за избор; 2) ако се утврди да знанствени радови на темељу којих је знанственик изабран у научно звање представљају плагијат или да су истраживања на којима се темеље кривотворена те 3) у случајевима тешких повреда етичког кодекса. Чини се да је тренутно законско решење Републике Србије неправично и да се једном стечено звање не би могло изгубити због неизбора у исто или више звање и због престанка радног односа, већ би могло бити одузето само из законом прописаних разлога.“, Р. Брковић, М. Поповић, „Статус наставника на факултету – нека спорна питања“, *Форум*, бр. 1/2019, 5 – 6.

³⁷¹ О питању правне природе правилника о организацији и систематизацији радних места, тј. послова, у домаћој научној и стручној литератури, више видети: Љ. Ковачевић, 2021, 494 – 497.

³⁷² А. Поповић, 41.

³⁷³ Примера ради, Уставни суд Републике Србије је разматрао усклађеност са позитивним прописима предвиђених услова за обављање послова одређеног радног места у погледу степена образовања и потребног радног искуства, односно, назива систематизованих радних места извршилаца у правилнику, сагласно прописаним звањима и занимањима. Одлука Уставног суда Републике Србије IVо – 1258/2010 од 05. маја 2011., *Службени гласник РС*, бр. 88/11 и Одлука Уставног суда Републике Србије IVо – 781/2010 од 13. јуна 2013., *Службени гласник РС*, бр. 61/2013.; Уставни суд Републике Србије је мишљења да правилник о организацији и систематизацији послова, као општи акт може да ступи на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, а раније само уколико постоје

Организација и систематизација радних места је у функцији пословања и организације рада послодавца. Систематизовање послова и радних задатака обухвата утврђивање скупова послова и радних задатака у складу са захтевима организације рада, технологије, другим условима рада, а сагласно организационим јединицама; услова за обављање појединих скупова послова и радних задатака и веза у организовању и координирању процеса рада и обављању појединих скупова послова и радних задатака.³⁷⁵ Радни однос, дакле, може да се заснује са лицем које, поред тога што испуњава опште услове за заснивање радног односа, такође испуњава и друге, посебне услове за рад на одређеним пословима, који су утврђени законом, односно правилником о организацији и систематизацији радних места. Осим што се правилником о организацији и систематизацији радних места утврђују организациони делови код послодавца, одредбама овог правилника се такође утврђују назив и опис послова; врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања; као и други посебни услови за рад на конкретним пословима. Правилник о организацији и систематизацији радних места може да садржи и број извршилаца, а изузетно за рад на одређеним пословима, могу да се утврде највише два узастопна степена стручне спреме,³⁷⁶ односно образовања. Правилник о организацији и систематизацији радних места доноси надлежни орган код послодавца, лице утврђено законом или општим актом послодавца, с тим да немају обавезу доношења правилника послодавци који имају 10 и мање запослених.³⁷⁷ Организациони значај правилника произилази из регулисања организационо – техничких питања, каква су, између осталих, припадност радног места одређеној организационој јединици, простор; средства и предмет рада који се користе на радном месту; норматива и мере заштите на раду. У контексту организације радних места, правилник о организацији и систематизацији би требало да буде усклађен са осталим актима о унутрашњој организацији послодавца, односно требало би да је усклађен са одредбама које садрже статут, акт о унутрашњој организацији, акт о заштити на раду. Ваља констатовати да доношење одлуке о постојању потребе за заснивањем (новог) радног односа представља израз вршења управљачке власти послодавца, као и израз његове одговорности за обезбеђивање најбоље могуће организације рада запослених и коришћења њихових способности у најбољем интересу радне средине.³⁷⁸ Одлука се доноси у складу са актом о организацији и систематизацији послова, будући да он омогућава пројектовање стварних потреба за запосленима и то, према утврђеним пословима и радним задацима.³⁷⁹ Важно је, свакако, да се има на уму да одлука о заснивању радног односа може да буде донета само уколико постоји слободан (новоотворени или упражњени) посао, који је, притом, предвиђен послодавчевим актом о организацији и систематизацији послова и ако послодавац утврди потребу за његовим обављањем. Из овога следи да прву фазу поступка заснивања радног односа никако не би било оправдано везати за пуку непопуњеност послова предвиђених правилником о организацији и систематизацији послова, већ је нужно да заиста постоји економска, односно

нарочито оправдани разлози утврђени приликом његовог доношења. Одлука Уставног суда Републике Србије IУо – 328/2009 од 29. априла 2010., *Службени гласник РС*, бр. 53/2010, Одлука Уставног суда Републике Србије IУо – 188/2009 од 09. децембра 2010. *Службени гласник РС*, бр. 2/2011 и Одлука Уставног суда Републике Србије IУо – 899/2012 од 05. фебруара 2015., *Службени гласник РС*, бр. 61/2015.

³⁷⁴ Б. Лубарда, 2012, 242.

³⁷⁵ А. Фримерман, *Систематизација послова и радних задатака*, Београд, 1981, 15 – 16.

³⁷⁶ Закон о удруженом раду пружао је могућност да се као услов за обављање одређених послова и радних задатака утврди највише два узастопна степена стручне спреме, а у случају оваквог утврђивања предност у избору је имао кандидат са вишим степеном стручне спреме уколико је испуњавао и остале услове., А. Фримерман, „Битне новине у Закону о удруженом раду и њихова примена“, *Правни живот*, бр. 1/1988, 75.

³⁷⁷ Закон о раду, чл. 24.

³⁷⁸ Љ. Ковачевић, 2021, фн. 2801, 713.

³⁷⁹ П. Јовановић, *Радно право*, Београд, 2015, 186.

функционална потреба послодавца да попуни слободне послове и да, на основу те потребе, буде донета одговарајућа (не)формализована одлука послодавца.³⁸⁰ Коначно, веома је важно да се истакне чињеница да је послодавчева одлука о попуњавању слободног посла, заправо, интерна ствар послодавца и да, као таква, нема никакво правно дејство према трећим лицима, све док потреба за запошљавањем нових запослених не буде јавно објављена, односно пријављена носиоцима послова запошљавања. На овом месту је, такође, битно да се скрене пажња и на то да послодавчево овлашћење за доношење одлуке о попуњавању слободних послова, изузетно, може да буде ограничено когентним нормама.

Законом о запосленима у јавним службама је ближе уређена област заснивања радног односа у њима. Између осталог је, овим законом, прописана обавеза послодавца, тј. директора јавне службе да утврди Правилник о организацији и систематизацији радних места.³⁸¹ Ово уз претходно прибављену сагласност органа управљања и по затраженом мишљењу репрезентативног синдиката код послодавца, осим уколико законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено. Јавне службе су дужне да донесу Правилник о организацији и систематизацији радних места на начин да буде усклађен са одредбама закона којим се уређује систем плата у тзв. јавном сектору, уједно и Закона о запосленима у јавним службама.³⁸² Правилником о организацији и систематизацији послова у јавној служби се утврђују организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, као и радна места за која се као посебан услов предвиђа познавање језика и писама националне мањине који је у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе у којој се налази седиште јавне службе, односно њене организационе јединице, те опис послова који се обављају на радним местима, одређење стручне спреме, односно образовања потребног за обављање послова радног места, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима. Радно место је, у погледу одредаба садржаних у овом правилнику, одређење за назив посла који се обавља код послодавца и које се уноси у правилник према називима одређеним и утврђеним актом Владе Републике Србије за радна места. Могуће је постојање радних места која, осим стандардних описа послова из акта Владе Републике Србије, обухватају и руковођење унутрашњом организационом јединицом и то, у складу са организацијом рада код послодавца, а уакту Владе Републике Србије није одређено радно место са описом руковођења које одговара опису посла који се обавља код послодавца. У том случају се у Правилник о организацији и систематизацији радних места, поред назива радног места из акта Владе Републике Србије, уноси и назив који се односи на руковођење, попут шефа службе, начелника одељења. Опис посла је, сходно релевантним одредбама садржаним у овом правилнику, опис радњи, задатака и задужења која се обављају на одређеном радном месту и која се уносе у Правилник о организацији и систематизацији радних места, а у складу са потребама јавне службе за обављањем тих послова. Стручна спрема, односно стечено образовање се одређује навођењем врсте и нивоа, односно степена образовања потребног за обављање послова одређеног радног места, при чему на истом радном месту, ако природа посла то дозвољава, може бити одређено највише два узастопна нивоа, односно степена образовања. Стручна спрема, односно стечено образовање, као и потребни услови за обављање посла на радном месту морају да одговарају стручној спреми, односно образовању и условима за обављање

³⁸⁰ „Било би добро да аутономним изворима права буде утврђена надлежност за утврђивање предлога и за доношење одлуке о попуњавању слободног посла, а било би идеално уколико би доношење одлуке било условљено претходним (заправо, благовременим) консултовањем представника запослених, о чему ће бити више речи (вид. *infra*, 1089 – 1111).“, Љ. Ковачевић, 2021, фн. 2805, 715.

³⁸¹ Правилник се доноси уз примену начела рационалности, функционалности и ефикасности и уз поштовање утврђених стандарда и кадровског плана који су прописани законом, односно другим прописом., Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 31.

³⁸² Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 159.

посла који су прописани и утврђени у акту Владе Републике Србије. Но, послодавац може у Правилнику о организацији и систематизацији радних места да, на потпунији начин, одреди захтевани ниво и врсту образовања, као и да утврди друге услове за обављање посла који су потребни на том радном месту. Као пример из праксе, који говори у прилог наведеном, може да се узме ситуација која се односи на наставнике у средњим школама. Наиме, до 2005. године је на радном месту наставника у средњој школи, могло да се запосли лице које је стекло основно академско образовање, тј. образовање првог степена, које је, као такво, одговарајуће радном месту за које лице конкурише. Након 2005. године се, као својеврстан, додатни услов за обављање послова наставника, захтева поседовање образовања, стеченог на другом степену академских студија, које кореспондирају радном месту за које лице конкурише. Јасно, наведено мора да буде прописано правилником о организацији и систематизацији радних места, у контексту услова за заснивање радног односа на конкретном радном месту. Број извршилаца на радним местима на којима се послови обављају према нормативима рада у складу са законом којим се уређује рад јавне службе се утврђује тако што се број запослених изражава нормом непосредног рада. За остала радна места се број извршилаца утврђује према броју запослених, независно од тога да ли раде пуно или непуно радно време.

Питање правилника о организацији и систематизацији радних места, тј. послова у оквиру јавних предузећа, као организационог дела јавних служби, је додатно интересатно за разматрање. Наиме, Правилник о (унутрашњој) систематизацији доноси директор јавног предузећа. Међутим, изостају одредбе у Закону о јавним предузећима којима се предвиђа транспарентност доношења правилника, као и контрола његове садржине. Такође, не постоји ни прописана обавеза утврђивања критеријума на основу којих директор одређује број запослених, нити обавеза утврђивања критеријума стручности за радно место по систематизацији. Овом закону недостаје и дефинисан процес спровођења надзора над регулаторношћу измене систематизације и доношења правилника, имајући у виду да давање сагласности на правилник³⁸³ врши управо надзорни одбор, чију већину чланова бира оснивач. Као још један недостатак Закона о јавним предузећима може да се наброји и то да је изостављања обавеза да се у годишњи програм пословања уведе и програм запошљавања и отпуштања запослених, са адекватним образложењем спровођења одређене кадровске политике.³⁸⁴ Исто тако, не постоји обавеза да политика запошљавања и отпуштања радника буде јавно објављена на интернет страници јавног предузећа, уз остале документе чије је објављивање предвиђено, примећује Николић.³⁸⁵

Коначно, кадровски значај који правилник о организацији и систематизацији радних места има долази у први план у поступку заснивања радног односа. Разлог овоме је што се сагласно утврђеним пословима и радним задацима врши стварна пројекција кадровских потреба, подсећа Поповић.³⁸⁶ Правилник о организацији и систематизацији радних места представља полазну тачку при заснивању радног односа, из разлога што се на основу њега доноси одлука о кадровским потребама и утврђују се услови, чија ће испуњеност да се захтева у поступку запошљавања.³⁸⁷

³⁸³ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 18.

³⁸⁴ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 50.

³⁸⁵ Закон о јавним предузећима (2016), чл. 62.; Н. Николић, „Transparentnost procedura i kriterijuma za zapošljavanje u organima i organizacijama korisnicima javnih sredstava – studije slučaja”, у: N. Nikolić, M. Prodanović, I. Jovanović, 30.

³⁸⁶ А. Поповић, 40.

³⁸⁷ *Ibid.*, фн. 147, 40.

3.2. Планирање кадрова и кадровски план

Уколико законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено, планирање кадрова у јавној служби се врши кадровским планом јавне службе. Планирање кадрова и кадровски план је ближе уређено одредбама Закона о запосленима у јавним службама. Кадровски план доноси директор конкретне јавне службе, уз претходно прибављену сагласност надлежног органа оснивача, односно надлежног органа из чијих се средстава обезбеђују средства за рад запослених у јавној служби. Када се изради, предлог кадровског плана се доставља надлежном органу за усвајање финансијског плана у току израде и усвајања финансијског плана јавне службе. У року од 30 дана од дана усвајања финансијског плана јавне службе, директор усваја кадровски план, који мора да буде усаглашен са обезбеђеним финансијским средствима. Кадровски план обавезно садржи укупан број запослених у јавној служби, број запослених на неодређено и одређено време који су потребни у години за коју се доноси кадровски план, као и друге податке о кадровској обезбеђености јавне службе у складу са законом којим се уређује рад јавне службе, односно општим актом. Правилник о организацији и систематизацији радних места нужно мора да буде усаглашен са донетим кадровским планом.

3.3. Попуњавање радних места

3.3.1. Трајни премештај запосленог и изузеци од правила

Премештај запосленог на друго радно место мора да представља резултат стварне и оправдане потребе процеса и организације рада код послодавца. Овај поступак је, по правилу, испраћен понудом за закључење анекса уговора о раду. У понуди за закључење анекса уговора о раду поводом премештаја запосленог на друго радно место, послодавац је дужан да образложи промене до којих је дошло у процесу организације рада, те које су довеле до тога да се запосленом понуди да закључи анекс уговора о раду поводом премештаја на друго радно место.

Законом о запосленима у јавним службама је одређено да запослени на неодређено време може, због потребе рада, да буде трајно или привремено премештен на друго, одговарајуће радно место код истог послодавца. Премештај запосленог на одговарајуће радно место мора да буде у складу са одредбама закона или општег акта, а под одговарајућим радним местом се подразумева оно радно место чији се послови обављају у истом степену и врсти стручне спреме, односно образовања, баш као и послови које је запослени обављао пре премештаја и за које запослени испуњава све услове прописане Правилником о организацији и систематизацији. За премештај запосленог није потребна његова сагласност, осим уколико законом, односно општим актом није другачије одређено.³⁸⁸ Уже посматрано, а сходно релевантним законским одредбама, сагласност запосленог није потребна уколико је место рада на које се запослени премешта удаљено мање од 50 километара од места рада на којем је запослени радио пре премештаја. У супротном ће бити потребна писмена сагласност запосленог.³⁸⁹ Премештај запосленог може да буде привремен и трајан. Запослени може да буде привремено премештен на друго, одговарајуће радно место због замене одсутног запосленог или услед повећаног обима посла, како се наводи релевантним одредбама Закона о запосленима у јавним службама. Приликом привременог премештаја, запослени задржава сва права на свомрадном месту, уколико су за њега повољнија, а осим уколико овим законом није другачије одређено. Привремени премештај траје најдуже 45 радних дана у периоду од 12 месеци, након чега

³⁸⁸ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 38.

³⁸⁹ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 41.

запослени има право да се врати на радно место на којем је био пре премештаја.³⁹⁰ Са друге стране, запослени може да буде трајно премештен на друго, одговарајуће радно место, уколико за тим имају потребу организација рада, рационализација послова или други оправдани разлози, који произлазе из организације посла или потребе процеса рада јавне службе. Послодавац, стога може, пре трајног премештаја да спроведе претходну проверу стручне оспособљености, знања и вештина запосленог, односно компетенција на начин прописан општим актом.³⁹¹ Законом о запосленима у јавним службама је одређено да, у контексту трајног премештаја запосленог постоји и изузетак од правила. Изузетно, дакле, од овог начина попуњавања радног места, радно место директора јавне службе се попуњава именовањем и то, након спроведеног изборног поступка, у складу са законом. О привременом и трајном премештају запосленог се доноси решење о премештају, којим се одређује радно место и послови на које се запослени премешта, односно место рада и које *ex lege* замењује одговарајуће одредбе уговора о раду.

Закон о запосленима у јавним службама препознаје и случајеве у којима запослени на неодређено време може да буде привремено премештен на рад код другог послодавца. Ово је могуће само онда када је премештај планиран у оквиру делатности исте јавне службе, а ради обављања послова који одговарају пословима који су у опису радног места запосленог. Као разлог оваквој врсти премештаја се наводи постојање потребе извршења одређеног посла или повећан обим посла код другог послодавца, односно привремени престанак потребе за радом запосленог, уколико рад у јавној служби из које се премешта може да се несметано организује без додатног запошљавања. Привремени премештај запосленог на рад код другог послодавца траје докле год трају и разлози за премештај, а најдуже три месеца у току календарске године. Овај рок се односи на премештај до којег је дошло без сагласности запосленог. Међутим, запослени свакако има могућност да, уз своју сагласност, буде премештен на рад код другог послодавца ради обављања послова који одговарају пословима који су у опису његовог радног места на временски период који траје и дуже од три месеца, односно и из других разлога. По протеклу времена на који је премештен, запослени има право да се врати на радно место на којем је радио пре премештаја. Запослени, такође, остварује сва права из радног односа, попут права на плату на свом радном месту, накнаду плате, годишњи одмор, код послодавца од којег је премештај потекао.³⁹² О привременом премештају запосленог на рад код другог послодавца директори закључују писмени споразум. Споразумом се уређује и начин обезбеђивања средстава за плату, накнаду плате због привремене спречености за рад, као и накнаду других трошкова који су у вези са радом запосленог. На основу овог, писменог споразума, послодавац код којег се запослени премешта доноси решење којим се одређују послови које запослени обавља код њега, место рада и време трајања премештаја. За време привременог премештаја запослени одговара за рад послодавцу код кога је премештен, сходно одредбама Закона о запосленима у јавним службама.³⁹³

У погледу премештаја запосленог на друго радно место, односно на друге послове, без обзира на то да ли је реч о привременом или пак, трајном премештају, а у складу са садржином одредби Правилника о организацији и систематизацији послова, је корисно скренути пажњу на то да се доношењем решења од стране јавне службе којим се утврђују називи радних места чије послове запослени обављају у складу са називима из овог правилника, мењају по сили закона одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају. Овде као важна фигурира немогућност послодавца да изврши премештај запослених на друге послове код послодавца, по основу наведеног решења.

³⁹⁰ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 39.

³⁹¹ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 40.

³⁹² Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 43.

³⁹³ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 44.

3.3.2. Споразум о преузимању запосленог

Преузимање запослених у установама образовања и васпитања представља начин решавања вишка радне снаге, односно вишка запослених, који се обично јавља на почетку нове школске године. Тада се, применом критеријума које одређује надлежно министарство, утврђује да ли постоји потреба за новим запошљавањем или смањењем броја запослених у свакој установи. Антић подвлачи да у установама предшколског образовања и васпитања тренутно није могуће преузимање запослених, будући да овај институт није прецизно уређен посебним колективним уговором или законом. Због тога је преузимање запослених могуће само у основним и средњим школама, где је овај поступак предвиђен посебним колективним уговором. Он наглашава, такође, да је овај поступак релативно нов у нашем правном систему, јер раније није постојао овакав начин решавања вишка запослених.³⁹⁴

Споразум о преузимању запосленог³⁹⁵ може да се врши у оквиру исте јавне службе, из друге јавне службе, а Законом о запосленима у јавним службама је препознато и узајамно преузимање.

Наиме, запослени на неодређено време може да буде преузет без конкурсног поступка код другог послодавца у оквиру делатности исте јавне службе на одговарајуће радно место и то, према правилима о премештају запослених због потребе рада послодавца. До оваквог преузимања запосленог може да дође уколико се о томе споразумеју директори јавних служби између којих се врши премештај, као и уколико запослени на то пристане.³⁹⁶ О преузимању запосленог директори јавних служби закључују писмени споразум, у којем се запослени изјашњава као сагласан по питању преузимања. Овим споразумом се уређује начин остваривања права које је запослени стекао код послодавца од којег се преузима, попут коришћења годишњег одмора, исплате плате и осталих примања. Запосленом престаје радни однос код послодавца од којег се преузима даном који је одређен споразумом, а већ се наредног дана заснива радни однос са послодавцем који га преузима.³⁹⁷

У јавну службу може да буде преузет запослени на неодређено време и из друге јавне службе. Под другом јавном службом се подразумева она јавна служба која обавља другу делатност. У случају преузимања запосленог у исту или другу јавну службу, јавна служба у коју се врши преузимање може да спроведе претходну проверу стручне оспособљености, знања и вештина, односно компетенција запосленог, на начин прописан општим актом. Уколико се донесе одлука о преузимању запосленог, оно ће да се изврши на исти начин на који се преузимање врши у оквиру исте јавне службе.³⁹⁸

Напошетку, јавне службе могу да врше узајамно преузимање запослених на неодређено време, на одговарајуће послове. Узајамно преузимање је својеврсна „размена запослених“ и врши се тако што јавна служба преузима запосленог из друге јавне службе истовремено када друга јавна служба преузима његовог запосленог. О узајамном преузимању директори јавне службе, као и у претходна два случаја, закључују писмени споразум, у којем се запослени изјашњавају као сагласни по питању преузимања. Одредбе које се тичу престанка, односно заснивања радних односа ово двоје запослених, као и права из радног односа који они остварују

³⁹⁴ А. Антић, „Преузимање запослених у установама образовања и васпитања“, *Зборник радова "Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, бр. 12/2024, 240.

³⁹⁵ Детаљније о правним последицама промене послодавца на положај запослених, видети: Р. М. Драгићевић, *Правни положај запослених у случају промене послодавца*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2022, 350 – 490.

³⁹⁶ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 45.

³⁹⁷ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 46.

³⁹⁸ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 47.

су уређена на идентичан начин као и у случајевима преузимања запосленог из исте, односно друге јавне службе. Ближи услови за узајамно преузимање могу да се утврде законом којим се уређује рад јавнеслужбе, односно општим актом.³⁹⁹ Оно што остаје упитно јесте да ли се преузимање запосленог сматра новим запошљавањем, нарочито са аспекта прописа који регулишу запошљавање у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама.

Интересанто је разматрати институт премештаја запосленог кроз призму јавних образовних установа, будући да је могуће да се претпостави да до примене овог института, понајвише долази управо у њиховој пракси. Мобилност наставника, тј. премештаји наставника до којих долази између школа, наиме, нису увек (у потпуности) регулисани. Но, у државама у којима постоји релевантна регулатива, спроводе органи власти на највишем нивоу. Изузетак од овог правила се, у погледу држава региона, јавља у Албанији и Републици Северној Македонији, у којима је мобилност регулисана на локалном нивоу. Уопштено посматрано, одређени степен мобилности наставника је потребан у свим образовним системима. Наставници могу да изразе потребу и жељу за премештајем из личних, породичних или професионалних разлога. Са становишта образовног система, потреба да се управља мобилношћу наставника може да буде корисна у околностима као што је реорганизација школе, након које следи потреба да се осигура равномерна, својеврсна дистрибуција наставника или пак, да се реше питања која се тичу учинка наставника или личних питања. Иако је, по правилу, сагласност запосленог по питању премештаја нужни елемент, могућност премештаја (наставника) без њиховог пристанка постоји у Немачкој и Аустрији. Но, и тамо је дозвољена у веома специфичним околностима и ограниченим условима. Међутим, оно што потенцијално ствара проблем изостајања жеље да се сагласе са премештајем, јесте то што органи власти чијој су надлежности образовање и школе ретко нуде подстицаје за мобилност наставника. Одредбе које се тичу мобилности наставника се, углавном, односе на праксе запошљавања. Државе са праксама отвореног запошљавања углавном имају мањи број или, уопште немају, регулативе о мобилности наставника, из чега следи да се премештаји између школа дешавају када се наставници пријављују директно на објављена слободна места. Географски посматрано, ова пракса се дешава у северној и источној Европи. Насупрот томе, у државама у којима органи власти на највишем нивоу имају улогу у процесу запошљавања је чешћи случај да се наставници за премештај пријављују органима власти надлежним за образовање.⁴⁰⁰ У контексту преузимања запослених, а разматрано кроз пример наставника у јавним образовним установама је корисно поменути и случај када до преузимања дође на основу листе запослених за чијим је радом у потпуности или делимично престала потреба, као и запослених који су засновали радни однос са непуним радним временом.

Наиме, преузимање ових запослених је уређено одредбама Закона о основама система образовања и васпитања и одредбама Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика.⁴⁰¹ Антић подвлачи да из релевантне одредбе овог произилази да је преузимање предвиђено као примарни начин за заснивање радног односа.⁴⁰² У складу са релевантним одредбама овог закона, пријем у радни однос у установи чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе се обавља на основу преузимања запосленог са листе запослених за чијим радом је у потпуности или делимично

³⁹⁹ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 48.

⁴⁰⁰ European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, A. Delhaxhe, P. Birch, S. Piedrafita Tremosa, et al., *Karijere nastavnika u Evropi: stupanje u službu, napredovanje i podrška*, A. Delhaxhe (editor), Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2797/710>, 11, преузето 2. марта 2023. године.

⁴⁰¹ Стручно упутство за поступање приликом ангажовања запослених у установма образовања и васпитања у школској 2022./2023. години, <https://gsprs-nezavisnost.org.rs/media/2022/08/Strucno-uputstvo-angazovanje-zaposlenih-u-ustanovama-obrazovanja.pdf>, преузето 9. априла 2023. године.

⁴⁰² А. Антић, 241.

престала потреба и запослених који су засновали радни однос са непуним радним временом, као и на основу преузимања или конкурса, уколико преузимање није могло да се изврши преузимањем са листе.⁴⁰³ Такође је прописано да се запослени, који је у јавној установи у радном односу на неодређено време, а за чијим радом је у потпуности престала потреба, сматра нераспоређеним и, сходно томе, остварује право на преузимање са листе.⁴⁰⁴ Пре почетка школске године, руководиоци школских управа, представници директора установа и представници репрезентативних синдиката заједнички утврђују ову листу и податке уносе у информациони систем просвете на основу којих се оне и објављују. Одредбама Посебног колективног уговора је прописано да пре почетка школске године, а најкасније до 25. августа, директори јавних установа достављају руководиоцу надлежне школске управе листе запослених за чијим је радом у потпуности или делимично престала потреба у текућој школској години, као и у претходном периоду, као и запослених који су засновали радни однос са непуним радним временом, те листу слободних радних места која би требало да буде потписана од стране овлашћених представника репрезентативних синдиката установе. Уколико листа није потписана од стране овлашћених представника синдиката, директор установе је дужан да на листи наведе разлоге због којих то није учињено. Информације о технолошким вишковима, о запосленима са непуним радним временом, као и о постојању потребе за запошљавањем нових запослених онда када се ради о слободним радним местима, се објављују ажурирањем кадровских података у централној бази запослених информационог система просвете за предстојећу школску годину. Подаци из информационог система просвете се објављују на званичној интернет страници Министарства просвете, науке и технолошког развоја, на којој се налазе три листе: листа слободних радних места, листа технолошких вишкова и листе непуних норми.⁴⁰⁵ Редослед запослених је уређен релевантним одредбама Посебног колективног уговора⁴⁰⁶.

Преузимање запослених се врши следећим редоследом: 1) на основу преузимања запосленог са листе запослених за чијим радом је у потпуности или делимично престала потреба следећим редом: из установе, са територије општине, града, надлежне школске управе и других школских управа; 2) запослени који су засновали радни однос са непуним радним временом у тој установи; 3) запослени који су засновали радни однос са непуним радним временом у установама на територији надлежне школске управе; те 4) запослени који су засновали радни однос са непуним радним временом из других школских управа уз сагласност радних подгрупа при школским управама.⁴⁰⁷

Од изузетног је значаја подсетити да институт преузимања запослених, како је предвиђено Законом о запосленима у јавним службама, доноси одређене новине у вези са преузимањем запослених у основним и средњим школама, које почињу да се примењују од 1. јануара 2025. године. Интересантно је то што би, у складу са предметним новинама, Закон омогућио преузимање запослених из једне у другу јавну службу, и то, без обзира на то да ли се баве истом делатношћу (нпр. преузимање запослених из здравствене установе у средњу школу, преузимање запослених у јавном комуланом предузећу у установу социјалне заштите). Додуше, стоји да ће се преузимање спроводити само у случајевима када није могуће засновати радни однос у јавној служби, било због тога што је престала потреба за запосленима или, пак, због

⁴⁰³ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 152.

⁴⁰⁴ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 153.

⁴⁰⁵ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, <http://liste.mnp.gov.rs/>, преузето 28. новембар 2023. године.

⁴⁰⁶ Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, *Службени гласник РС*, бр. 21/2015, 92/2020 и 123/2022.

⁴⁰⁷ Више о овоме, видети: А. Антић, 246 – 249..

запошљавања особа са непуним радним временом или узајамним преузимањем између установа образовања и васпитања.⁴⁰⁸

3.3.3. Спровођење конкурса

Конкурс се спроводи у циљу попуњавања радних места која код послодавцима попуњена и то, премештајем или преузимањем запосленог. Закон о запосленима у јавним службама препознаје изузетак од овог правила. Наиме, уколико запослени поднесе писмени отказ уговора о раду или у другим случајевима у којима је извесно време престанка радног односа запосленог, као што је то, примера ради, случај са навршењем радног века, конкурс за попуњавање радног места, такође, може да се спроведе. Овде је важно да се истакне то да се ради о радном месту које је попуњено у моменту расписивања конкурса, с тим што то, конкретно радно место не може да се попуни све до коначног престанка радног односа запосленог који се на том радном месту налази. Конкурс се, по правилу, спроводи ради пријема у радни однос на неодређено време. Могуће је спровести га и за пријем у радни однос на одређено време, али уколико је законом којим се уређује рад јавне службе, односно општим актом тако одређено.⁴⁰⁹

Оглашавање потребе за запошљавањем једног или више лица за обављање одређених послова код послодавца се спроводи, дакле, објављивањем огласа тј. конкурса, будући да је један од важних сегмената правила о доступности послова свима под једнаким условима, управо, право запослених да буду обавештени о потребама послодавца за новим радницима.⁴¹⁰ Објављивањем огласа тј. конкурса се, између осталог, обезбеђује и конкуренција знања и способности, у смислу упућивања позива на понуду неограниченом броју непознатих лица да, уколико испуњавају услове за заснивање радног односа и желе да раде за послодавца, поднесу пријаве на оглас тј. конкурс, чиме се омогућава привлачење свих и усмеравање избора ка најбољем кандидату за запослење.⁴¹¹ У позитивном праву Републике Србије је расписивање конкурса обавезно за послове, односно радна места, која су утврђена законом (у посебним режимима радних односа).⁴¹²

Право послодавца да одлучи на који ће начин и кога да прими на радно место је дискреционог карактера, што је и оправдано, будући да могуће лоше последице услед избора запосленог, првенствено, иду на терет послодавца, те му је у интересу да запошљава кадрове који могу најбоље да допринесу успешном пословању.

4. Услови за заснивање радног односа

У теорији су услови за заснивање радног односа одређени као „правном нормом утврђене претпоставке способности субјеката да заснују радни однос.“⁴¹³ Под условима за заснивање радног односа се подразумевају поседовање професионалног својства, односно

⁴⁰⁸ *Ibid.*, 242.

⁴⁰⁹ Закон о запосленима у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021 упоредити са: Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/1991, чл. 50.

⁴¹⁰ Љ. Ковчевић, 2021, 714.

⁴¹¹ N. Tintić, 1969, 113.

⁴¹² У смислу одредаба Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености (2009), послодавац је „домаће или страном правно и физичко лице, које пријављује потребу за запошљавањем, запошљава и уплаћује допринос за осигурање за случај незапослености” (члан 4), и које има право да „запосли лице без посредовања Националне службе или агенције” (члан 34, став 1, тачка 3).

⁴¹³ Б. Шундерић, *Услови за заснивање радног односа радника*, Београд, 1986, 86.

знања – стечена стручна спрема, положен стручни / специјалистички / правосудни испит; поседовање вештина; радно искуство; поседовање организационих способности. Изузетно се, као услов за заснивање радног односа наводи и лично својство, под условом да је одлучујући и стварни услов за обављање посла, односно, под условом да се тиме постиже оправдана сврха. Такође, лична својства могу да се сматрају условом за заснивање радног односа у контексту предузимања мера заштите према одређеним категоријама лица, попут лица са инвалидитетом; малолетних лица; жена, а које, у складу са општим актом којима су прописани услови, утврђује послодавац приликом заснивања радног односа. Испуњење услова је од непосредног значаја за пуноважност основа на којем се радни однос заснива, попут уговора о раду / управног акта, јер ће у супротном он бити ништав.

Услови за заснивање радног односа се деле на материјалноправне и формалноправне услове, при чему општи и посебни услови представљају подгрупе материјалних услова за заснивање радног односа. У обе ове групе су разматрани услови засновани на начелу слободе рада; забране дискриминације; непристрасности носилаца послова запошљавања; те бесплатности обављања послова запошљавања у погледу остваривања права по основу незапослености. Материјалноправни услови се односе на професионална својства које би евентуални запослени требало да поседује, али и нужних личних својстава који су запосленом неопходни за обављање посла. Ови се услови деле на опште и посебне. Формалноправни услови се односе на поступак приликом заснивања радног односа, те надлежности органа за доношење одлуке о избору кандидата. Занимљиво је да се код ових услова сусрећу општа и посебна начела, те се тако на страни општих налазе начело забране дискриминације приликом запошљавања; начело слободе рада, док се посебна везују за начело оглашавања, односно интерног и јавног конкурса; те начело слободе избора кандидата од стране послодавца.

Да би производили правне последице и, сходно томе, омогућили кандидату за запослење да успешно обавља послове, услови за заснивање радног односа би требало да су правно нормирани; да су утврђени објективним мерилима на основу анализе карактера и природе послова и услова под којима се посао обавља, независно од личности која ће их обављати; да су динамични (променљиви у складу са променама у техничкој и друштвеној основи рада); да су једнаки за сва лица; да буду садржински усклађени са позитивним прописима и етичким стандардима; кумулативно испуњиви; доказиви; те да су јасно одређени и јавни.⁴¹⁴

Коначно, у погледу општих места по питању услова за заснивање радног односа је важно да се истакне да, поред тога што се, у основи, деле на опште и посебне услове, они могу, као такви, да буду додатно, односно целисходније уређени и релевантним законима и другим прописима, који се односе на конкретну јавну службу. Сходно томе, разматрано у контексту услова, начин заснивања радног односа у посебном режиму поседује одређене особености у односу на општи режим радних односа у погледу обавезе објављивања конкурса, провере стручне оспособљености, знања и вештина, као и заштите права кандидата за запослење.

Сходно релевантним одредбама Закона о запосленима у јавним службама, радни однос у јавној служби може да се заснује са лицем, под условима да то лице: (1) има здравствену (психичку и физичку) способност за рад на пословима које обавља, ако је наведена способност прописана законом којим се уређује рад јавне службе, другим прописом, односно Правилником у складу са законом; (2) зна језик и писмо националне мањине који је у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе у којој се налази седиште јавне службе, односно њене организационе јединице, ако је познавање језика и писма услов за рад у складу са овим законом; као и (3) испуњава друге услове за рад на радном месту одређене законом, другим прописом, односно Правилником о организацији и систематизацији радних места.

⁴¹⁴ *Ibid.*, 74.

Институт заснивања радног односа је нарочито занимљиво разматрати кроз призму запослених у јавним обрзовним установама. Мада је можда целисходније о запошљавању наставника говорити у оквиру института заснивања радног односа у контексту начина, релевантна истраживања радноправни статус наставника подводе под услове за заснивање радног односа.⁴¹⁵ Европско право, наиме, препознаје три главна система првог запошљавања квалификованих наставника (1) отвореног запошљавање – које фигурира као доминантан метод, што подразумева да је одговорност за објављивање слободних радних места, тражење пријава и избор најбољих кандидата децентрализовано; (2) конкуренти испит и (3) листе кандидата. Процесом отвореног запошљавања, по правилу, управљају школе, које то могу да чине и у сарадњи са локалним властима. Процес отвореног запошљавања подразумева непостојање система запошљавања наставника на највишем нивоу, тј. слободна места занаставнике попуњавају кандидати који се пријављују за запослење од школе до школе. Међутим, одговорност за запошљавање не значи нужно да школе имају пуну аутономију за осмишљавање тог процеса, попут успостављања процедура за запошљавање, критеријума за селекцију. Постоје образовни системи у којима цела процедура може да буде строго регулисана, док су у другима контролисани само главни аспекти. Запошљавање наставника које је засновано на конкурентним испитима организују органи власти на највишем, регионалном или локалном нивоу. Само одређени број кандидата и то, по правилу, за ограничени број наставних позиција у јавном систему образовања, буде изабран након конкурентног испита. Изабрани кандидати имају могућност да изразе своје склоности везано за области, односно школе у којима желе да обављају посао. Но, коначну одлуку доносе органи власти на највишем нивоу који их додељују школи. У појединим образовним системима, успех на конкурс предствља гаранцију стицања сталне позиције наставника, док се у другим, кандидати рангирају на утврђеним резервним листама, али запослење није гарантовано. Тако је, примера ради, у Шпанији, Француској, Румунији, Лихтенштајну и Турској, конкурентни испит једини метод запошљавања наставника.⁴¹⁶ У Грчкој и Италији се, пак, поред конкурентних испита користе и листе кандидата, те се, након конкурса, кандидати са највишим бројем бодова именују за стална места.⁴¹⁷ Кандидати који су били успешни на конкурс, али нису запослени, се стављају на листе кандидата. Метод запошљавања према листи кандидатаи то без спровођења конкурентног испита се односи на систем у којем кандидати за радно место наставника могу да поднесу пријаве органима власти на највишем и на средњем нивоу. Ови органи, у већини случајева, рангирају кандидате према дефинисаним критеријумима. Тако, примера ради, у Немачкој, на Кипру, у Луксембургу, на Малти и у Албанији, овај метод предствља главни метод запошљавања.⁴¹⁸ У Белгији, Аустрији и Португалу, листе кандидата се користе упоредо са отвореним запошљавањем.⁴¹⁹ У већини држава се, употребом методе отвореног запошљавања, наставници именују за школе за које су се успешно пријавили. У државама у којима је главни метод запошљавања конкурентни испит и/или списак кандидата, наставнике школи обично именују органи власти који су надлежни за образовање. У Белгији и Португалу, постављање наставника у школама зависи од типа школе и методе запошљавања респективно.⁴²⁰

⁴¹⁵ European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, A. Delhaxhe, P. Birch, S. Piedrafita Tremosaetal., *Karijere nastavnika u Evropi: stupanje u službu, napredovanje i podrška*, A. Delhaxhe, (editor), Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2797/710>, 39 – 42, преузето 2. марта 2023. године.

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ *Ibid.*

4.1. Општи услови за заснивање радног односа у јавним службама

Субјекати који испуњавају унапред прописане услове за заснивање радног односа јесу један од конститутивних елемената овог института радног права. За заснивање радног односа је неопходно да послодавац и запослени који изрази вољу да заснује радни однос, поседују одређена својства, односно да се стекну одређене околности како би ова лица засновала радни однос.⁴²¹ Општи услови за заснивање радног односа, у том смислу, могу да се одреде као својства и околности које морају нужно да постоје, да би радни однос био правоваљано заснован и то, независно од посла за које се заснива. Општи услови за заснивање радног односа су одређени апстрактно и важе за све послове код свих послодаваца на територији једне државе, што чини оправданим разлог због којег су и сведени на најмањи могући број, тј. на оно што је нужно да би се било који посао обавио успешно и без штете по запосленог и друга лица.⁴²²

Општи услови су, дакле, законом утврђене околности које мора да испуњава свако лице, како би могло да стекне општу радну способност. Са намером да се омогући да физичко лице што је пре могуће стекне могућност да оствари право на рад, ова се способност стиче раније од пословне способности. Насупрот овој намери стоји она која не дозвољава да услови за стицање опште радне способности буду превише либерално постављени, са циљем да се заштити психофизичко здравље, морал, развој и образовање личности, те његова социјализација. Управо је то разлог услед којег заснивању радног односа малолетног лица мора да претходи сагласност његовог законских заступника или старатеља. Општа радна способност се, дакле, јавља онда када је испуњен услов који се односи на стечену одговарајућу старосну доб. Сходно одредбама позитивног домаћег права, захтевана старосна доб је навршених 15 година живота.⁴²³ Овако постављен услов је усклађен са одредбама ратификоване Конвенције Међународне организације рада бр. 138 о минималном узрасту за запошљавање, као и са ратификованом Ревидираном европском социјалном повељом. Занимљиво је напоменути да се овако прописан услов, односно узраст од навршених 15 година живота, по правилу, подудара са завршетком стицања обавезног основног образовања. Упоредноправна решења садрже одредбе које указују на то да дете које је старије од 15 година, али млађе од 18 година, а које похађа обавезно основно образовање, не сме да заснује радни однос.⁴²⁴ Интересантан је пропис у руском праву, који наводи да лица млађа од 14 година живота могу да заснују радни однос, наводећи притом да је то могуће у филмској индустрији; концертним организацијама, али и у јавним установама какво је позориште.⁴²⁵ Но, има и аутора који преиспитују (не)оправданост утврђивања минималног узраста за заснивање радног односа. Ово у светлу чињенице да лице које је навршило 15 година може да обавља прилично скроман број послова, нарочито имајући у виду неслућени развој технике и технологије чије коришћење претпоставља похађање одговарајућих образовних програма, будући да би ово значило да се за послове за које се тражи макар и најнижи степен стручности, питање година живота не поставља. Овај аргумент је прихватљив и за Николића, који сматра да оправданост утврђивања минималног узраста за заснивање радног односа може да се доведе у питање, не само због чињенице да се одговарајући образовни

⁴²¹ Љ. Ковачевић, 2021, 531.

⁴²² N. Tintić, 1969, 27; Н. Николић, слично, истиче да се утврђивањем општих услова за заснивање радног односа обезбеђује „најнеопходнија заштита радника, и то како оних који траже запослење, тако и оних са којима се заснива радни однос”, А. Николић, *Радно право*, Београд, 1988, 160.

⁴²³ Закон о раду (2005), чл. 25.

⁴²⁴ *Zakonoradu, NN 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022, čl. 17.*

⁴²⁵ Б. Лубарда, фн. 1744, 290.

програми не могу завршити пре пунолетства, већ и због потребе да се малолетницима омогући да се школују и онда кад су принуђени да раде, због обезбеђивања средстава за издржавање.⁴²⁶

Законодавац више не прописује обавезу доказивања поседовања опште здравствене способности кандидата за запослење, што је у прошлости био случај. Реч је, наиме, о општој здравственој способности, за коју се *a priori* сматрало да има непосредан значај за извршавање престације рада на сваком послу.⁴²⁷ Увођењем овог општег услова за заснивање радног односа, законодавац је поставио да узраст запосленог сведочи о његовој зрелости, али да, у сваком конкретном случају, не доказује и постојање физичке и психичке способности за лично извршавање престације рада.⁴²⁸ Испуњеност овог услова за заснивање радног односа је, притом, утврђивана на основу систематског (општег, рутинског) здравственог прегледа чије је трошкове сносио послодавац, а доказивана је лекарским уверењем које је издавала надлежна здравствена установа на период од шест месеци, или пак, лекарском легитимацијом у коју је уписан налаз о општој здравственој способности.⁴²⁹ Овде је важно да се нагласи да лекарском прегледу нису подвргнути сви кандидати за запослење, већ само кандидат који је изабран на огласу тј. конкурс, који је био дужан да, пре ступања на рад, поднесе доказ о испуњености овог услова. Осим тога, запослени има обавезу да приликом склапања уговора о раду „обавести послодавца о болести или другој околности која га онемогућава или битно омета у извршењу обавеза из уговора о раду или која угрожава живот или здравље особа са којима у извршењу уговора о раду радник долази у додир.“⁴³⁰

Од 2005. године, законодавац Републике Србије више не прописује општу здравствену способност као општи услов за заснивање радног односа. Ово, пре свега, због потребе да се спречи дискриминација кандидата за запослење на основу здравственог стања и инвалидитета. Разлог оваквој одлуци је и настојање да се допринесе заштити права на поштовање приватног живота, будући да подаци о здравственом стању представљају посебно осетљиве податке о личности. Уместо тога, позитивно право предвиђа да здравствено стање, изузетно, може да буде утврђено само као посебан услов за заснивање радног односа, уколико је то неопходан, стваран и одлучујући захтев за успешно обављање одређеног посла. У том контексту се, у неким законима, попут Закон о добровољном ватрогаству⁴³¹ који помиње Ћупурдија, послодавац има право да упути запосленог на здравствени преглед, ради утврђивања постојања здравствене способности за обављање одређених послова.⁴³²

⁴²⁶ А. Николић, 161.

⁴²⁷ Општа здравствена способност је први пут, само посредно, потврђена као општи услов за заснивање радног односа Законом о здравственом осигурању радника и службеника (*Службени лист ФНРЈ*, број 51/1954), и то кроз правило о обавезном лекарском прегледу лица која први пут заснивају радни однос, лица која заснивају нови радни однос после прекида рада дужег од шест месеци, и лица која мењају занимање (члан 50). Када се говори о радном законодавству, општа здравствена способност је први пут прописана као општи услов за заснивање радног односа Законом о радним односима (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 53/1957, 26/1958, 1/1959, 8/1961 и 17/1961 – пречишћени текст), члан 128 (нав. према Б. Шундерић, *Услови заснивања радног односа радника*, 121–122). То решење је садржано у свим каснијим матичним законима за област радних односа, закључно са Законом о раду (*Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење).

⁴²⁸ N. Tintić, 1969, 32.

⁴²⁹ Б. Шундерић, *Услови заснивања радног односа радника*, Београд, 1987, 122.

⁴³⁰ *Zakon o radu*, *NN* 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022, čl. 26, st. 1.

⁴³¹ Закон о добровољном ватрогаству, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

⁴³² Н. Vilim, М. Ćupurdija, 94.

4.2. Посебни услови за заснивање радног односа у јавним службама

Појам посебних услова за заснивање радног односа (енгл. *recruitment requirements*), су неретко различито одређени. Међутим, оно што је њиховим дефиницијама заједничко јесте везивање посебних услова за природу и карактер слободног посла.⁴³³ Тинтић, тако, посебне услове за заснивање радног односа дефинише као услове које правни поредак изричито прописује за одређене послове, а које мора да испуни сваки грађанин који жели да се запосли на неком од послова, при чему „захтеви, односно особености радног процеса и посла (по својој природи) траже испуњење тих посебних услова.”⁴³⁴ То, даље, значи да појам посебних услова суштински детерминише чињеница да су посебни услови одређени особеностима процеса рада, захтевима радних задатака и условима рада на одређеном послу. Следи да као посебни услови за заснивање радног односа могу да буду одређени само услови који су неопходни за обављање посла за које одређено лице конкурише, односно услови који су непосредно повезани са тим послом.

Посебни услови за заснивање радног односа, у контексту претпоставке за успешно обављање конкретних послова⁴³⁵, се утврђују законом, другим прописом, колективним уговором или правилником о раду, односно правилником о организацији и систематизацији послова. Јовановић наводи да се посебни услови за заснивање радног односа, као објективне претпоставке за рад на одређеним пословима, дефинишу у складу са захтевима које диктира конкретно радно место, али и сложеност послова, услови и начини њиховог обављања.⁴³⁶ Посебни услови, чија се испуњеност сматра неопходном за заснивање радног односа, се прописују законом и/или правилником о организацији и систематизацији радних места утврђеним од стране послодавца. Овде се као изузетно важна истиче обавеза послодавца да се посебни услови утврде унапред, јер је на тај начин искључена могућност преговарања о њиховој садржини између субјеката радног односа.⁴³⁷ Ово је посебно важна брана пракси да се посебни услови утврђују по расписивању огласа/конкурса, тј. *ad hoc*, чиме може да се угрози добро функционисање послодавца, али и да се отворе врата дискриминацији и другим видовима арбитрерности приликом избора кандидата за заснивање радног односа.⁴³⁸ Корисно ја напоменути и то да, као посебни услови за заснивање радног односа могу да буду утврђени само они услови који су неопходни за обављање послова за које кандидат конкурише, те је граница њиховог утврђивања дефинисана самом функцијом посебних услова⁴³⁹, док ће пуноважно дејство да имају само дозвољени услови⁴⁴⁰. Приликом утврђивања посебних услова, послодавац има висок степен дискреционог права, односно ужива велики степен слободе, докле год поштује оквире који су постављени кроз начела забране дискриминације и заштите приватности лица приликом запошљавања.⁴⁴¹ Оправданост прописивања посебних услова се,

⁴³³ П. Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 2015, 189.

⁴³⁴ N. Tintić, 1969, 34–35.

⁴³⁵ Д. Симоновић, *Радно право*, Београд, 2013, 31.

⁴³⁶ А. Поповић, 51.

⁴³⁷ Б. Станковић, *Индивидуално радно право*, Ниш 2007, 33.

⁴³⁸ Тако је, примера ради, Одлуком Уставног суда Србије IY 378/76 потврђено да је органу управљања дато незаконито овлашћење да, приликом расписивања огласа/конкурса за попуњавање слободних радних места, може одредити и друге посебне услове које кандидати треба да испуне, иако они претходно нису утврђени општим актом послодавца., Наведено према А. Фримерман, 51.

⁴³⁹ Љ. Ковачевић, „Границе утврђивања посебних услова за заснивање радног односа“, *Право и привреда*, бр. 7 – 9/2010, 457.

⁴⁴⁰ А. Поповић, 52.

⁴⁴¹ „Посебни услови за заснивање радног односа би требало да буду одређени у складу са захтевима процеса рада, с тим да не могу да буду везани за одређену посебност кандидата, која би представљала прављење разлике,

међутим, не завршава тек на овим начелима. Она, наиме, мора да испуни и начело нужности, који говори у прилог природе посла (*rerum naturae*) која диктира неопходност постојања одређеног, посебног услова који се сматра неопходним за обављање посла. Са тим у вези је и начело сразмерности, које значи да приликом утврђивања посебних услова, они морају бити такви да задовоље меру ствари (*modus in rebus est*), односно да су *de facto* потребни за обављање посла и уједно да су сразмерни захтевима посла. Из овога следи оправдање зашто се као најважнији посебни услови рада наводе поседовање професионалних знања, стручне спреме и радног искуства. Начело које је такође једно од водећих јесте начело сложености. Наиме, приликом прописивања степена стручне спреме увек мора да се има на уму степен сложености посла за који се услови и прописују. Примера ради, одредбама Закона о високом образовању су утврђени различити степени стручне спреме за сарадника у настави и наставника на универзитету. Док се за првог захтева стечено звање магистра наука, односно мастера, за другог се захтева стечено звање доктора наука. Утврђивање посебних услова за заснивање радног односа је од нарочитог значаја у погледу пуноважности интерног и/или јавног конкурса и избора кандидата. Суштински, овде је реч о законитости заснивања радног односа.

4.2.1. Садржина и ограничења овлашћења за утврђивање посебних услова

Посебни услови за заснивање радног односа у јавним службама се, у домаћем праву, утврђују законом, имајући притом у виду и друштвени интерес за обављање послова који су у надлежности јавних служби. Поред наведеног, законом могу да буду прописани и посебни услови за обављање одређених послова, у општем режиму радних односа. Као разлог томе се наводи посебни друштвени интерес који постоји у вези са одређеном делатношћу или граном, односно због потребе да се, у циљу заштите равноправности запослених, односно радника, изврши унификација услова у одређеној делатности или грани, као што је то, примера ради, случај са пословима у области рударства, саобраћаја, шумарства, водопривреде.⁴⁴²

Овлашћење за утврђивање посебних услова за заснивање радних односа је у погледу већине послова препуштено послодавцу, с обзиром на то да је управо послодавац тај који, познавајући природу и карактер послова, може да одреди најмеродавније посебне услове који се захтевају за њихово обављање. Послодавац је, притом, дужан да поштује начело недискриминације, као и заштите приватности лица приликом запошљавања. Сходно томе, оправданост утврђивања посебних услова за заснивање радног односа би требало да задовољи неколицину начела у оквиру којих се убрајају начело нужности (посебан услов треба да буде нужен за обављање посла); начело сразмерности (посебан услов треба да је сразмеран захтевима посла); начело сложености (захтев везано за степен стручне спреме треба да буде у складу са сложености послова); начело услова рада (послодавац је дужан да захтева посебно здравствено стање за обављање послова са повећаним ризиком, што не представља повреду права на приватност при заснивању радног односа и у току рада, као и психофизичке способности и доба живота) и начело транспарентности (објављивање акта о систематизацији радних места треба да омогући једнаке шансе при заснивању радног односа).

Стога, послодавац посебне услове подређује полазећи од потреба процеса рада, те својих интереса.⁴⁴³ Из овога оправдано следи закључак да се најзначајнијим извором права за утврђивање посебних услова сматра правилник о организацији и систематизацији радних места.

искључење или давање првенства, односно дискриминаторно нарушавање једнаких могућности и поступања.“, В. Брајић, „Једнакост у погледу запослења“, *Правни живот*, бр. 11/1995, 537.

⁴⁴² Љ. Ковачевић, 2021, 568.

⁴⁴³ П. Јовановић, „Интересни сукоби и социјална стабилност у сфери радних односа“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2013, 50.

Разматрање о дејству овог правилника је двосмерно. Наиме, уколико су законом или подзаконским актом утврђени посебни услови за заснивање радног односа, онда правилник о организацији и систематизацији радних места који доноси послодавац не може да предвиди посебне услове који ће да буду различити од оних који су утврђени законом или подзаконским актом. Но, ово неће бити случај уколико су изворима хетерономног права посебни услови за заснивање радног односа утврђени као минимални. У том случају, наиме, послодавац путем одредби садржаним у правилнику о организацији и систематизацији радних места може, уколико је то оправдано потребама правног лица, односно радне средине, да утврди посебне услове за заснивање радног односа, који су строжи од законских. Примера ради, послодавац може да утврди посебне услове путем којих ће да захтева виши степен стручне спреме или виши ниво квалификација од оног који, по закону, најмање мора имати запослени на одређеном послу. Међутим, послодавац својим актом о организацији и систематизацији послова не може да утврди посебне услове за заснивање радних односа, који су блажи од законом одређене доње границе.

У контексту вршења своје нормативне власти, послодавац утврђује посебне услове за заснивање радног односа. Послодавац то чини путем доношења правилника о организацији и систематизацији радних места, с тим што на стварање и примену овог акта непосредног и значајног утицаја има хетерономно право.

Посебни услови за заснивање радног односа се везују за знања и вештине, односно лична својства нужна због природе посла.⁴⁴⁴ Кандидат за запослење који испуњава општи услов, односно опште услове, засноваће радни односа уколико испунићава и посебне услове. Ти, посебни услови могу да се поделе на оне који се одређују с обзиром на послове и радне задатке и режим радног односа појединих категорија запослених. Тако, у посебне услове за заснивање радног односа се, сагласно пословима и радним задацима најчешће убрајају стручна спрема; стручни испит; радно искуство; познавање страног језика; пол запосленог; посебне године живота и нарочита здравствена способност.⁴⁴⁵

4.2.2. Посебни услови који се односе на професионална својства запослених

Посебни услови за заснивање радног односа се, дакле, везују за поседовање одређених знања и вештина, односно личних својстава, која су нужна због природе посла.⁴⁴⁶ Кандидат за запослење који испуњава општи(е) услов(е), радни однос заснива уколико испуни и посебне услове. Тако, у светлу посебних услова, чије испуњење претходи заснивању радног односа, могу да се јаве они који се односе на професионална својства запослених. Међу њих се, између осталих, али не искључиво, убрајају стручна спрема; стручни испит; радно искуство; познавање страног језика; посебне године живота и нарочита здравствена способност.

Национални оквир квалификација Србије⁴⁴⁷, који прописује степен одређене струке, стечен у акредитованим⁴⁴⁸ образовно – васпитним установама јесте, врло вероватно, најважнији посебан услов за заснивање радног односа. Као такав, он се прописује законом или се утврђује правилником о организацији и систематизацији радних места. Одредбама садржаним у овим актима се, по правилу, одређује један степен стручне спреме за обављање одређених послова. Но, изузетно, могу да се утврде највише два узастопна степена стручне

⁴⁴⁴ Б. Лубарда, 2012, 291 – 292.

⁴⁴⁵ А. Поповић, 54.

⁴⁴⁶ Б. Лубарда, 2012, 291 – 292.

⁴⁴⁷ Национални оквир квалификација Србије, http://noks.mpn.gov.rs/sr_lat/uporedna-tabela-nivoa-kvalifikacija-i-vrsta-obrazovanja/, преузето 30. јула 2024. године.

⁴⁴⁸ О акредитацији јавних образовних установа, више видети: М. Ј. Старчевић, 58 – 107.

спреме, односно образовања, али се, у том случају, сматра пожељним да послодавац у правилнику о организацији и систематизацији предвиди предност кандидату који је носилац вишег степена стручне спреме.⁴⁴⁹ Стручна спрема кандидата се процењује према највишем степену завршеног образовања.⁴⁵⁰ Сходно праву Европске уније стоји то да свака држава чланица има могућност да дозволи да на њеној територији и у складу са њеним правилима, држављани држава чланица који поседују признати доказ о стручним квалификацијама које нису стечене у тој држави чланици, обављају професију, којој је приступ и/или обављање условљено поседовањем одређених стручних квалификација. Признавањем стручних квалификација у упоредивим делатностима, држава чланица домаћин омогућава држављанима држава чланица који желе да обављају професију, (контролисан) приступ професији за коју су оспособљени у матичној држави, као и обављање под једнаким условима који се примењују за њене држављане. У том контексту, положен специјалистички, правосудни или други, одговарајући испит може да буде посебан услов за обављање одређеног посла, односно лиценцног занимања. Ово даље имплицира да је положен испит заправо основ за издавање лиценце од стране надлежног органа или професионалног удружења са јавним овлашћењем за издавање лиценце.⁴⁵¹

На ниво квалификација, који носи карактер посебног услова који се односе на професионална својства се, логично, надовезују остварени резултати у виду стечене просечне оцене током студија. Уз то, објављени научни, односно стручни радови (могу да) се прописују као посебан услов за заснивање радног односа на одређеним пословима. Тако, висока просечна оцена и објављени научни, односно стручни радови се прописују као посебан услов за заснивање радног односа на одређеним пословима у високошколским установама и научно – истраживачким институтима. Ово значи да, примера ради, сарадник у настави у високошколској установи може да буде лице које је студије првог степена завршило са укупном просечном оценом најмање осам. Даље, сходно одредбама закона, у звање ванредног професора може да буде изабрано лице које има објављено више научних радова од значаја за развој науке, односно уметности у међународним или водећим домаћим часописима, са рецензијама, уџбеник, монографију, практикум или збирку задатака за ужу научну, односно уметничку област за коју се бира, односно оригинално стручно остварење, које је руководило или учествовало у научним пројектима и које је саопштило више радова на међународним или домаћим научним скуповима.⁴⁵²

Радно искуство представља временски период током којег се обавља ефикасан рад на пословима (и радним задацима), који одговарају онима за чије обављање запослени и заснива радни однос. Оно се стиче практичним радом и разликује се од стручне спреме, која се стиче у акредитованим образовним институцијама и може да буде услов за стицање радног искуства. Радно искуство, такође, јесте различит институт у односу на стаж осигурања и на радну способност. Ово, јер се стиче на одређеним пословима (и радним задацима), док је радни стаж време проведено на било којим пословима (и радним задацима), а радна способност није друго до субјективно стање оспособљености запосленог за успешно обављање одређених послова (и радних задатака) и то, без обзира на време проведено на раду. Посматрано кроз призму посебних услова за заснивање радног односа, радно искуство се, између осталог, појављује и

⁴⁴⁹ Б. Лубарда, 2012, 293.

⁴⁵⁰ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 1791/93 од 03. јуна 1993. године, наведено према: Ивошевић З., *Нова судска пракса у радним споровима четиристо одлука Врховног суда Србије*, Шабац – Београд, 1994, 28.

⁴⁵¹ Б. Лубарда, 2012, 293 – 294.

⁴⁵² Закон о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – аутентично тумачење и 68/15, чл. 71, ст. 1 и чл. 64, ст. 7.; упоредити са Законом о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – др. закон, 67/2019, 6/2020 – др. закони, 11/2021 – аутентично тумачење, 67/2021 и 67/2021 – др. закони.

као услов за стицање права на полагање стручног испита.⁴⁵³ Претходно стечено радно искуство се захтева као посебан услов за заснивање радног односа онда када одређени посао не може да се повери кандидату, односно „запосленом – почетнику“ услед сложености посла, те услова под којима се посао обавља, правне и економске сигурности у регуларност и квалитет, као и у сврху заштите запослених и трећих лица.⁴⁵⁴ У зависности од посла који би требало да обавља, претходно радно искуство кандидата може да представља основ за оцењивање његове будуће радне успешности, уколико је у питању обављање послова који су исти или слични по природи, сложености или одговорности.⁴⁵⁵ Радно искуство се одређује као услов за заснивање радног односа на оним радним местима на којима је то неопходно, а где запослени имају посебна овлашћења и одговорности или обављају нарочито сложене послове.⁴⁵⁶ Уколико је поседовање радног искуства прописано као посебан услов за заснивање радног односа, његово трајање се утврђује законом или правилником о организацији и систематизацији радних места. Радно искуство може да се доказује вредносно неутралном потврдом⁴⁵⁷ која не садржи оцену ранијег рада запосленог лица⁴⁵⁸, већ само датум заснивања и престанка радног односа, врсту и опис послова на којима је запослени радио. Но, послодавац има могућност да у потврди, у којој наводи ове информације или пак, у посебној потврди, на захтев запосленог да уврсти и оцену његовог понашања и резултата рада.⁴⁵⁹ У страном праву је, као посебан облик дискриминације, препознат тзв. *blacklisting*. Овај облик дискриминације се односи на састављање и размену листа између послодаваца, које за циљ имају онемогућавање „непожељног лица“ да заснује нови радни однос. Примера ради, као „непожељно лице“ може да буде окарактерисан запослени који је синдикални представник или члан, наводи Герин.⁴⁶⁰

Познавање страног језика може да се утврди као посебан услов за заснивање радног односа на пословима одговарајуће природе, док се испуњеност овог услова доказује⁴⁶¹ сведочанствима и/или уверењима акредитованих образовних установа.⁴⁶² Примера ради је то случај код послова професора страног језика или преводиоца. У праву Европске уније је, услед слободе кретања запослених, присутан ризик од дискриминације приликом утврђивања познавања језика, као посебног услова за заснивање радног односа. Услов који се односи на познавање језика, а који је потребан због природе радног места које се попуњава представља изузетак од правила које говори у прилог томе да се не примењују одредбе закона, нити других

⁴⁵³ З. Ивошевић, 1986, 45.

⁴⁵⁴ Д. Паравина, *Радно право*, Београд, 1998, 51.

⁴⁵⁵ Ж. Кулић, Г. Милошевић, *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Београд, 2012, 118.

⁴⁵⁶ М. Срдић, *Радно право*, Београд, 2006, 28.

⁴⁵⁷ Запослени по окончању радног односа у немачком праву може да захтева неквалификовану препоруку о трајању радног односа и послова које је обављао и квалификовану препоруку о оцени рада и понашања, с тим да може да покрене спор пред радним судом, уколико сматра да препорука садржи неистините податке., М. Weiss, М. Schmidt, 97.

⁴⁵⁸ Б. Лубарда, 2012, 294 – 295.

⁴⁵⁹ Закон о раду (2005), чл. 189а.

⁴⁶⁰ L. Guerin, *Employment law: the essential HR desk reference*, Berkeley, 2011, 40.

⁴⁶¹ „Услов да кандидат за запослење има одређени ниво познавања језика може да буде легитиман и поседовање дипломе може да буде критеријум за процену тог знања. Међутим, захтев да не може да се достави доказ о познавању језика који је стечен у другој држави чланици је дискриминаторски и диспропорционалан у односу на циљ који се жели постићи, као што је то случај и са захтевом да се достави конкретна диплома издата у одређеној покрајини државе чланице.“, А. Поповић, 57.

⁴⁶² Одговарајуће знање једног или више страних језика у зависности од звања и радног места, захтева се за заснивање радног односа на дипломатским пословима., Закон о спољним пословима, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 126/2007 – испр. и 41/2009, чл. 41, ст. 2, тач 1.

прописа државе чланице, уколико ограничавају понуде и пријаве за посао, односно право страних држављана на прихватање и обављање посла или за њих прописују услове који се не примењују на њихове држављане.⁴⁶³ Посматрано у контексту јавних служби, односно запослених у јавним (здравственим) установама, стручњаци којима су признате стручне квалификације у праву Европске уније морају да (по)знају језик/е који су потребни, односно неопходни за обављање професије, а који утичу на сигурност пацијената. С тим у вези је држава пријема та која осигурава да су све контроле ограничене на знање једног службеног или административног језика државе чланице домаћина, под условом да је он такође службени језик Европске уније. Контроле знања језика би требало да буду сразмерне делатности која ће се обављати и могу да се спроводе само након издавања европске струковне картице или након признања стручних квалификација.⁴⁶⁴

Савремено доба је са собом донело и потребу да се вештине, попут познавања рада на рачунару, често прописују као посебан услов за заснивање радног односа, као неопходност која се намеће услед развоја информационих технологија. Организационе и комуникационе способности као посебан услов за заснивање радног односа, утврђују се најчешће за обављање руководећих послова. Не сматра се дискриминацијом када се за обављање одређених одговорних послова, попут директора, руководиоца организационих целина у правним лицима или државним органима, одређују строжији критеријуми везано за организационе способности, однос са странкама и јавности, односно вештину комуникације без обзира на формално исте школске и стручне квалификације.⁴⁶⁵

Савремено друштво јесте друштво које учи. Посматрано кроз призму запослених у јавним образовним установама, погодно је да се разматра да ли – и, уколико је одговор позитиван – како целоживотно учење има (не)посредног утицаја на њихов радноправни статус.⁴⁶⁶ У овом контексту је такође упитно да ли целоживотно учење оправдано може да се сврста у категорију посебних услова који се односе на професионална својства запослених.⁴⁶⁷

⁴⁶³ Чл. 3 Уредбе бр. 492/2011 Европског парламента и Савета од 5. априла 2011. о слободи кретања радника у Унији, Official Journal of the European Union, L 141, 27. мај 2011., <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0492&from=EN>, 2, преузето 11. марта 2023. године.

⁴⁶⁴ Чл. 1 Директиве 2013/55 Европског парламента и Савета од 20. новембра 2013. о измени Директиве 2005/36 о признавању стручних квалификација и Уредбе бр. 1024/2012 о административној сарадњи путем Информацијског система унутрашњег тржишта („Уредба ИМТ“), Official Journal of the European Union, L 354, 28. децембар 2013., <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0132:0170:en:PDF>, 138, преузето 11. март 2023. године.

⁴⁶⁵ Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 537/12 од 27. јуна 2012., <http://www.vk.sud.rs/sr/%D1%80%D0%B5%D0%B2-53712-%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0>, 22. децембар 2015.

⁴⁶⁶ О томе како се стичо квалификација наставника, више видети: European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, A. Delhaxhe, P. Birch, S. Piedrafita Tremosaetal., *Karijere nastavnika u Evropi: stupanje u službu, napredovanje i podrška*, A. Delhaxhe (editor), Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2797/710>, 33 – 38, преузето 2. марта 2023. године.

⁴⁶⁷ „Континуирано стручно усавршавање наставника последњих година добија све већи значај у образовним системима широм света (OECD, 2005). У недавно спроведеној студији утврђено је да стручно усавршавање има статус професионалне обавезе наставника у 28 од укупно 37 анализираних европских образовних система, док су у већини система школе у обавези да имају план стручног усавршавања запослених (European Commission/EACEA/Eurydice, 2013). Овакав тренд помнијег регулисања и, уопште, већег улагања у стручно усавршавање наставника још увек прати низ проблема – оно је и даље често фрагментарно, неповезано са наставном праксом, недовољно интензивно и без неопходног накнадног праћења и подршке (OECD, 2005). У литератури су описани бројни модели и активности стручног усавршавања, односно професионалног развоја наставника (Joyce & Calhoun, 2010; OECD, 2005; Villegas Reimers, 2003; Stanković & Pavlović, 2010), као и принципи квалитетне праксе у овој области (нпр., Guskey, 1995, 2000; Hawley & Valli, 1999; Timperleyetal., 2007).

Наиме, наставник није занатлија чији је задатак да остварује туђе идеје, већ се од наставника очекује да буде креативан, рефлексиван, критички оријентисан професионалац, истраживач, док се од школе очекује да симултано буде место учења, како деце, тако и одраслих.⁴⁶⁸ Студија Зелени документ о образовању наставника у Европи⁴⁶⁹ се сматра главним ослоном за размишљања о овој проблематици. Овде се, наиме, истиче како је декларативно постигнут висок ниво сагласности по питању образовања наставника, на које би требало да се гледа као на отворен и динамичан систем, који је, као такав, повезан са најразличитијим подручјима друштвеног живота, који, јасно, укључује различите учеснике. Истовремено, реч је о континуираном процесу који започиње иницијалним образовањем, потом увођењем у посао, те стручним усавршавањем.⁴⁷⁰ Холингсворт и Сокет истичу да семинарима, као и специјалистичким, па и докторским студијама изостаје резултат који се огледа у подстицању промена, а као разлог томе наводе да се наставницима нуди теорија уместо искустава које деривирају из непосредне праксе.⁴⁷¹ У ситуацијама у којима знања и вештине која су стечена у акредитованим образовно – васпитним установама губе примат у односу на искуство у пословању стечено непосредном праксом, као важнија – или, макар значајнија – се узимају решења која проналазе сами наставници – практичари полазећи од сопственог педагошког искуства и умећа⁴⁷², који у таквим ситуацијама преузимају улогу истраживача.⁴⁷³

Суштински посматрано, стручно усавршавање јесте процес унапређивања наставникових вештина и компетенција које су потребне за остваривање извршних образовних резултата ученика.⁴⁷⁴ Стога би стручно усавршавање наставника требало, пре свега, да се објасни кроз два доминантна концепта професионалног образовања наставника, тј. *teacher training* (обука наставника) и *teacher education* (образовање наставника). Обука наставника се заснива на идеји да наставнички позив може да се разложи на одређен број вештина, које кроз микронаставу ученик, као крајњи корисник услуге, може да научи. Савремена истраживања су резултирала разумевањем наставе као комплексне активности, процеса који не може лако да се предвиди, редефинисањем улоге наставника као практичара који би требало да доноси промишљене и на знању засноване одлуке, а све ово је имало снажне последице у области професионалног

Гаски, тако, указује на следеће принципе: (1) стављање ученика и учења у центар стручног усавршавања наставника; (2) повезивање индивидуалних и организационих промена; (3) дефинисање опште визије која се остварује „малим корацима“; (4) остваривање континуитета професионалног развоја интегрисаног у свакодневне школске активности (Guskey, 2000). Различити образовни системи у различитој мери успевају да примене ове принципе, што је донекле последица тога да национални контекст има снажан утицај на то како ће изгледати модална решења стручног усавршавања наставника (Villegas-Reimers, 2003). Просветне власти у Србији су током протекле деценије спровеле важне промене у области стручног усавршавања наставника (Pravilnik o stalnom stručnom usavršavanju i sticanju zvanja nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika 2005, 2012).“; И. Ђерић, В. Милин, Д. Станковић, „Правци унапређења стручног усавршавања наставника у Србији“, *Зборник Института за педагошка истраживања*, бр. 1/2014, 30 и даље.

⁴⁶⁸ Ј. Максимовић, „Стручно усавршавање као стратегија професионалног развоја наставника“, *Humanizacija univerziteta – problem perspektive*, Филозофски факултет Универзитета у Нишу, Ниш, https://izdanja.filfak.ni.ac.rs/zbornici/2013/download/373_3992744dc2e95a2b8cda27d8e1d4c7c0, 117, преузето 10. марта 2023. године.

⁴⁶⁹ Green paper on teacher education in Europe, <http://www.cep.edu.rs/sites/default/files/greenpaper.pdf>, преузето 1. јула 2023. године.

⁴⁷⁰ В. Банђур, Ј. Максимовић, „Улога акционих истраживања у унапређивању васпитно – образовне праксе“, *Настава и васпитање*, бр. 1/2012, 22–32.

⁴⁷¹ S. Hollingsworth, H. Socket, *Teacher Research and Educational Reform*, *Ninetythird yearbook of the National Society for Study of education*, Chicago, 1994, 2.

⁴⁷² Целиходније: D. Schön, *Education the reflective practitioner*, Oxford, 1987.

⁴⁷³ К. Lewin, Action problem and Minority problem, *Journal of Social Issues* 2/1946, 38.

⁴⁷⁴ Целисходније: E. Hassel, *Professional Development: Learning from the best*, Illinois, 1999.

образовања наставника.⁴⁷⁵ Концепт образовања наставника, са друге стране, има за циљ да образује наставнике у компетентне и аутономне професионалце. Но, проблематика образовања наставника је веома комплексна. Педагошки и друштвени значај питања целоживотног образовања и усавршавања наставника је у више наврата наглашаван, како у педагошкој литератури, тако и у бројним ситуацијама у пракси. Значај овог питања није заобишао ни радно законодавство. Правилник о сталном стручном усавршавању наставника је, раније, био једностран, јер није третирао и проблематику напредовања наставника, што је заправо и представљало водећи проблем. Наиме, савремена друштва пред наставнике поставља велика очекивања. Они морају бити експерти у једном или више предмета, тј. да имају стечено академско образовање, затим, као професионалци они морају да поступају аутономно, да стално унапређују своје експертизе изнања, употпуњују своје предметне експертизе са педагошким способностима укључујући и мотивацију за учење, креативност, сарадњу, разумевање социјалног контекста образовања, да имају разумевање педагошког потенцијала технологије и да развој способности интегришу у процес држања наставе – учења, да умеју да интегришу принципе доживотног учења у процес држања наставе и учења, да истражују и унапређују сопствену праксу.⁴⁷⁶

4.2.3. Посебни услови који се односе на лична својства запослених

У погледу посебних услова за заснивање радног односа, који се односе на лична својства (будућих) запослених, изузетак од забране дискриминације у запошљавању представља могућност да буду предвиђени посебни услови за заснивање радног односа који се односе на лична својства кандидата, а који би, иначе, представљали дискриминациони основ. Услед постојања оправданог разлога и то, у професионалном смислу, сматра се да је оправдано да се одступи од забране дискриминације⁴⁷⁷ у ситуацијама у којима би забрана различитог поступања могла да доведе у питање обављање конкретних послова. Одступања од правила забране дискриминације би требало уско да се тумаче.⁴⁷⁸ У релевантним актима од међународног значаја је превиђена забрана дискриминације на основу пола у погледу заснивања радног односа.⁴⁷⁹ Право Европске уније, пак, садржину забране дискриминације на основу пола у погледу запошљавања везује за услове запошљавања, самозапошљавања и рада, укључујући ту и критеријуме за избор у свим гранама делатности и на свим нивоима професионалне хијерархије, с тим што се наводи да дискриминацију неће да представља различито поступање које, условљено природом конкретног посла или контекста у којем се посао обавља, представља стваран и одлучујући захтев, али само под условом да је такво различито поступање сразмерно и оправдано легитимним циљем.⁴⁸⁰ Изузетно, полна припадност може да се предвиди и као

⁴⁷⁵ J. Maksimović, 118.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, 119.

⁴⁷⁷ Закон о равноправности полова оставља могућност да се прави разлика по полу приликом јавног оглашавања послова и услова за њихово обављање и одлучивања о избору лица која траже запослење ради заснивања радног односа или другог вида радног ангажовања. Ово је, међутим, могућност тек онда, када постоје оправдани разлози утврђени у складу са Законом о раду. Не сматра се дискриминацијом, ни доношење посебних мера, ради отклањања и спречавања неједнаког положаја жена и мушкараца и остваривања једнаких могућности полова., Закон о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, чл. 7, чл. 15.; упоредити са Законом о родној равноправности, *Службени гласник РС*, бр. 52/2021.

⁴⁷⁸ Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Београд, 2013, 404 – 407.

⁴⁷⁹ Видети: Пресуда Европског суда за људска права у случају *EmelBoyrav. Turkey* од 02. децембра 2014. године, представка бр. 61960/08 и Пресуда Европског суда за људска права у случају *KarlheinzSchmidv. Germany* од 18. јула 1994., представка бр. 13580/88.

⁴⁸⁰ Чл. 14 Директиве 2006/54 Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. о спровођењу начела једнаких могућности и једнаког поступања према мушкарцима и женама у питањима запошљавања и рада, *Official Journal of*

допуштен посебан услов за заснивање радног односа, онда када су у питању послови са повећаним ризиком на којима се због посебне заштите жена предвиђа могућност запошљавања искључиво мушкараца.⁴⁸¹ Забрана (не)посредне дискриминације лица која траже запослење на основу вероисповести⁴⁸² обавезује послодавца да се уздржи од доношења одлука приликом поступка запошљавања које су мотивисане верским уверењима кандидата, као и евентуалним каснијим обавезама прилагођавања услова рада потребама запосленог које су повезане са испуњавањем верских дужности.⁴⁸³

У погледу обавеза којима послодавац подлеже се убраја и та да би, у случајевима када се запослење врши за циљеве религијске организације или када послодавац поседује етос који је заснован на одређеној религији, требало да докаже да је припадност одређеној религији или веровању неопходан услов за обављање послова одређеног радног места, уједно и да је пропорционалан за постизање легитимног циља. Послодавац само у том случају може да захтева да кандидат буде припадник исте религије.⁴⁸⁴ Право Европске уније не препознаје као повреду начела једнаког поступања различито поступање у случају када, услед природе делатности или околности у којима се оне обављају, вера или уверење кандидата за запослење представљају стварни, легитиман и оправдан услов за обављање тог занимања, узимајући у обзир систем вредности те организације, с тим да, овакво различито поступање не би требало да послужи као оправдање за дискриминацију по неком другом основу. Сходно томе се не доводи се у питање право црква и других јавних или приватних организација, чији се систем вредности темељи на вери или уверењу и које делују у складу са националним уставима и законима, да од кандидата које, евентуално, запошљавају захтевају обављање послова у доброј вери, као и оданост духу те организације.⁴⁸⁵ Међу државама чланицама Европске уније⁴⁸⁶

the European Union, L 204, 26. јул 2006., <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=EN>, 30, преузето 16. јануара 2023. године.

⁴⁸¹Б. Лубарда, 2012, 296.

⁴⁸²Видети: Пресуда у предмету С – 130 – 75 (*Vivien Prais v Council of the European Communities*) од 27. октобра 1976., *European Court Reports* 1976, 1589.

⁴⁸³ Љ. Ковачевић, „Радноправна заштита грађанских слобода и права запослених на месту рада продор демократских вредности у свет рада или компензација за већу несигурност запослења?“, *Теме*, бр. 4/2013а, 1593.

⁴⁸⁴ „Када се запослење врши за религијску организацију и када је неопходно у складу са доктрином исте или да би се избегао конфликт са религијским убеђењима значајног броја религијских следбеника, може да се дефинише услов и везано за пол, брачни статус или друго својствокандидата (услов да католички свештеник треба да буде неожењени мушкарац).“, S. Taylor, A. Emir, *Employmentlaw: anintroduction*, Oxford, 2015, 297 у: А. Поповић, 62.

⁴⁸⁵ Чл. 4, ст. 2 и 3 Директиве Савета 2000/78 од 27. новембра 2000. о успостављању општег оквира за једнако поступање при запошљавању и обављању занимања, *OfficialJournaloftheEuropeanCommunities*, L 303, 2. децембар 2000., <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:en:PDF>, 18 – 19, преузето 17. фебруар 2023. године.

⁴⁸⁶ „Државе чланице Европске уније могу да одреде да нема дискриминације у погледу услова за заснивање радног односа, критеријума за одабир кандидата, без обзира на грану делатности и на свим нивоима професионалне хијерархије, (укључујући и напредовање) у случајевима у којима, због природе одређених професионалних делатности или због контекста у којем се оне обављају, такве карактеристике представљају битан и одлучујући професионални захтев. Ово је оправдано, под условом да је циљ легитиман и да је такав захтев сразмеран разликама у поступању које се темеље на карактеристикама повезаним са расним или етничким пореклом.“, Чл. 3, ст. 1, тач. (а) и чл. 4 Директиве Савета 2000/43 од 29. јуна 2000. о имплементацији начела једнаког поступања према особама без обзира на њихово расно или етничко порекло, *Official Journal of the European Communities*, L 180/22, 19. јул 2000., <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:en:PDF>, 17 2016., 24, 14. фебруар 2023. године.

постоји сагласност у погледу поштовања религијске слободе и аутономије цркава и религијских група, којима је, међутим, дозвољено коришћење изузетка приликом одабира запослених који (ће да), између осталог, обављају руководеће послове или обављају религијску наставу.⁴⁸⁷ Религијска припадност кандидата, стога, може да буде *bona fide* професионална квалификација за обављање послова религијске наставе.⁴⁸⁸

Године живота, односно старосна доб, када је предвиђена као посебан услов за заснивање радног односа, условљава обављање одређених послова пре или после навршења одређених година живота. За обављање одређених послова је потребан виши ниво знања или искуства, психичка и физичка зрелост, пажљивост, издржљивост и отпорност организма, што се постиже у одређеним годинама живота.⁴⁸⁹ Биофизиолошко старење организма до којег неминовно долази по навршењу одређених година живота значи да се поједине карактеристике организма мењају, почињу да слабе или се пак, у потпуности губе, што (може да) утиче на адекватно обављање одређених послова. Старосна доб је као посебан услов за заснивање радног односа прописана у релевантним одредбама садржаним у Уставу Републике Србије⁴⁹⁰, законом⁴⁹¹ и подзаконским актима.⁴⁹² Искључиво објективни разлози могу да се сматрају оправдањем за разликовање кандидата према старосном добу.⁴⁹³ Јасно је да, услед забране (не)посредне старосне дискриминације, кандидат који је способан да обавља одређени посао не сме да буде ускраћен за приступ запослењу и остваривању права из радног односа.⁴⁹⁴

Здравствено стање кандидата за запослење такође може да буде предвиђено као посебан услов који је потребно испунити да би уопште дошло до заснивања радног односа. Здравствено стање представља део права на приватност, но, послодавац може да захтева посебну здравствену способност као услов за заснивање радног односа на пословима са повећаним ризиком, а у циљу заштите безбедности и здравља запосленог, других запослених и трећих лица. Кандидат за запослење испуњеност овог посебног услова доказује достављањем уверења надлежне здравствене установе.⁴⁹⁵ Посебна здравствена способност као услов за заснивање радног односа се захтева за обављање послова, попут оних који се врше уз тежак и напоран физички рад, под земљом, водом или на висини, под повишеним или смањеним ваздушним

⁴⁸⁷ L. Vickers, *Religion and belief discrimination in employment – the EU law*, Luxembourg, 2007, 61 – 62.

⁴⁸⁸ L. Guerin, *Employment law: the essential HR desk reference*, Berkeley 2011, 41.

⁴⁸⁹ А. Поповић, 62.

⁴⁹⁰ Устав Републике Србије предвиђа да се судија Уставног суда бира и именује међу истакнутим правницима са најмање 40 година живота., Устав Републике Србије (2006), чл. 172, ст. 5.

⁴⁹¹ Закон о безбедности саобраћаја на путевима предвиђа да трамвајем може управљати возач који, између осталог, има дозволу за управљање трамвајем. Притом, ову дозволу може да стекне лице које је навршило 21 годину живота, испит за инструктора вожње може да полаже возач који је навршио 21 годину живота, а да би лице обављало послове испитивача на возачком испиту мора да је навршило најмање 23 године живота., Закон о безбедности саобраћаја на путевима, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС и 55/2014, чл. 205, ст. 2, чл. 223, ст. 2 и чл. 238, ст. 2, тач. 2.

⁴⁹² Правилником о заштити на раду при извођењу грађевинских радова је предвиђено да лица млађа од 21 годину и старија од 40 година не смеју да обављају кесонске радове под повећаним ваздушним притиском., Правилник о заштити на раду при извођењу грађевинских радова, *Службени гласник РС*, бр. 53/1997, чл. 140, ст. 1, тач. 6.

⁴⁹³ Изузетак који дозвољава разликовање кандидата везано за године живота, подразумева постојање истинског и одлучујућег захтева професије., M. Sargeant, *Age discrimination in employment*, Hampshire, 2006, 189; Примера ради, *genuine and occupational requirement* постоји када глумац одређене старости треба да глуми конкретну улогу у позоришној представи., S. Taylor, A. Emir, 2015, 257.

⁴⁹⁴ Љ. Ковачевић, „Забрана старосне дискриминације радника у светлу концепције активног старења и међугенерациске солидарности“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2012, 91.; „У теорији су присутни ставови да је сметња за заснивање радног односа, навршење изричито прописаних година живота као горња граница за заснивање радног односа за поједине послове за које је изричито прописано да их не могу обављати лица старија од одређеног броја година живота.“, А. Поповић, 63; Љ. Ковачевић, 1/2012, 91.

⁴⁹⁵ Б. Лубарда, 2012, 296 – 297.

притиском, високој или ниској температури, под дејством штетних зрачења, повећаном буком или вибрацијом, недовољном или прејаким осветљењу, повећаном концентрацијом прашине и других штетних супстанци.⁴⁹⁶

5. Фазе поступка заснивања радног односа у јавним службама

5.1. Утврђивање постојања и проблем доказивања постојања потребе за заснивањем радног односа

Последња деценија је са собом донела трансформацију класичне радноправне теорије радног односа као искључиво државноправног односа у државноправни уговорни однос. Ову су трансформацију испратиле и значајне промене у вези са заснивањем радног односа како у законодавству, тако и у пракси. Позитивноправни прописи права Републике Србије – мада је то случај и у упоредном праву –, односно Закон о раду указује на то да се радни однос заснива уговором о раду. Посматрано кроз призму теоријског схватања, радни однос се заснива на грађанскоправном приступу. Тако, за основу свих прва и обавеза које настају у конкретном радном односу, може да се узме управо уговор о раду, који подршку проналази и у колективним уговорима, као и у законским одредбама, подсећају Херман и Ћупурдија.⁴⁹⁷ Међутим, на овом месту је нарочито важно указати на чињеницу да неретко долази до поистовећивања уговора о раду са самим радним односом, упркос томе што је реч о два засебна, различита института радног права.⁴⁹⁸ Наиме, радни однос не настаје ни из чега, већ из постојања одређене потребе послодавца. Тачније, радни однос деривира управо из постојања потребе послодавца за његовим заснивањем. На правне институте великог утицаја имају неправни институти – мета јуридикски, који сходно том утицају битно одређују садржај норми радног права. Стога, наглашавају Херман и Ћупурдија, са гледишта радноправне теорије, уговор о раду је инструмент којим се уређује радни однос који настаје између послодавца и запосленог, у смислу добровољне радноправне функционалне везе.⁴⁹⁹ Но, уговору о раду претходи утврђивање постојања потребе послодавца за заснивањем радног односа. Конкретније речено, поступку заснивања радног односа претходи утврђивање постојања потребе за обављањем посла на конкретном радном месту, констатацијом послодавца да постоји новоотворено или упражњено радно место, као и потреба да се то радно место попуни, о чему надлежни орган послодавца доноси одлуку.⁵⁰⁰ Ова одлука послодавца представља резултат његовог мисаоног процеса и требало би да има економски карактер. Осим економског обележја, ова одлука би требало да има и радно обележје, јер ће само тако моћи да оствари очекиване резултате. У супротном, уколико се заснива на другим критеријумима, попут непотизма, каријеризма, политичког утицаја, следи да неће представљати решење нити ће остварити очекиване резултате – макар у контексту шире друштвене заједнице, што је од нарочитог значаја у погледу функционисања рада јавних служби. Као логичан закључак који деривира из наведеног, следи да је неопходно, те од нарочитог значаја да се општим актима уреди питање радног односа, а нарочито да се то учини правилником о унутрашњој систематизацији и организацији радних места.

⁴⁹⁶ З. Ивошевић, 1986, 56.

⁴⁹⁷ V. Herman, M. Ćupurđija, 91.

⁴⁹⁸ „То у пракси доводи до кривих закључака, а нарочито се то негативно рефлектује ако, на пример, органи који врше надзор над спровођењем радноправних прописа то не разумеју што може довести до неправилне примене позитивних прописа, што бисмо у теорији могли назвати као неразумевање духа и слова закона.“, *Ibid.*

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ Б. Шундерић, 2010, 73.

5.2. Конкурсни поступак за попуњавање слободног радног места

Сходно одредбама позитивног права, конкурсни поступак за попуњавање радних места је обавезно расписати у јавним (и државним) службама. Ова обавеза изостаје у тзв. приватном сектору. Као дискреционо право послодавца се убраја одлука да ли ће и кога да прими на радно место за које је расписан конкурс. Оправдање наведеном Херман и Ћупурдија проналазе у уверењу да је то и логично „будући да могуће лоше последице код избора запосленог првенствено иду на терет послодавца, те му је у интересу да запошљава кадрове који му могу најбоље допринети успешности пословања.“⁵⁰¹ Расписивање и вођење конкурсног поступка за попуњавање слободног места у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама је друштвено очекивано, нарочито уколико се има на уму природа јавних служби, те запослених у њима. Ово је додатно оправдано чињеницом да у институтцијама које се финансирају из државног буџета постоји обавеза расписивања овог конкурса. Постојање потребе за заснивањем радног односа у јавним службама, очекивано, мора да буде јавно и транспарентно. Разлог овоме је да се свим заинтересованим кандидатима – који испуњавају прописане услове –, омогући да благовремено буду обавештени о постојању слободног радног места које је потребно попунити, затим да се на конкурс пријаве, те да под једнаким условима конкуришу за то радно место.

Да би конкурсни поступак отпочео, пре свега је неопходно да се донесе одлука директора јавне службе о спровођењу конкурса. Након доношења одлуке се расписује конкурс, те се оглашава на огласној табли и интернет презентацији јавне службе, као и периодичном издању огласа организације надлежне за послове запошљавања, а у складу са законом. Уколико, пак, оглас објављује јавна служба која се налази на територији јединице локалне самоуправе у којој је, осим националног, у службеној употреби и језик националне мањине, онда обавештење о огласу мора да буде објављено и уједним локалним или међуопштинским новинама које излазе на том језику.⁵⁰²

Оглас о курсу мора да садржи информације које ће на адекватан начин да информишу кандидате. Стога, он (би требало да) садржи податке о послодавцу, радном месту, условима за запослење на радном месту, месту рада, стручној оспособљености, знањима и вештинама, односно компетенцијама које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере, року у коме се подносе пријаве, лично име лица задуженог за давање обавештења о курсу, адресу на коју се пријаве подносе, податке о доказима који се прилажу уз пријаву, месту и дану када се очекује да ће започети провера оспособљености, знања и вештина, односно компетенција кандидата у изборном поступку. Уколико се попуњава радно место на којем је као посебан услов предвиђено знање језика и писма националне мањине, у огласу о курсу се посебно наводи овај услов, као и евентуална писана провера његове испуњености, а може да садржи и друге податке у вези са радом на радном месту које се попуњава. У контексту тзв. позитивне дискриминације се, уколико су припадници националне мањине недовољно заступљени међу запосленима, у огласу о курсу посебно наводи да припадник те националне мањине има предност код избора у случају једнаке оцене квалификованих кандидата.⁵⁰³

⁵⁰¹ V. Herman, M. Ćupurdija, 93.

⁵⁰² Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 51.

⁵⁰³ Сматра се да је заступљеност припадника одређене националне мањине међу запосленима недовољна, уколико није сразмерна проценту њиховог учешћа у становништву на територији јединице локалне самоуправе у којој јавна служба, односно њена организациона јединица има седиште, а у складу са резултатима последњег пописа становништва, под условом да се о својој националној припадности изјаснило најмање 30% запослених у седишту јавне службе, односно њене организационе јединице, према подацима из Регистра запослених у јавној управи у складу са законом., Закон о запосленима у јавним службама (2021), чл. 52.

5.2.1. Јавно оглашавање слободног радног места

Поступак за заснивање радног односа карактеришу општа начела радног права, међу којима је и посебно начело својствено управо поступку запошљавања, које се одређује као формалнопрани услов – начело оглашавања.

Начело јавног оглашавања слободног радног места, односно конкурс, има за циљ, да у области запошљавања, оствари настојање радног права које се огледа у томе да се спречи дискриминација у запошљавању до које долази ускраћивањем једнаке доступности свих радних места под једнаким условима. С обзиром на то да је јавни конкурс у функцији једнаке обавештености и социјалне конкуренције, послодавац не сме да наводи дискриминирајуће услове, док остаје под обавезом да наведе све посебне услове за заснивање радног односа садржане у посебном закону и правилнику о организацији и систематизацији послова.⁵⁰⁴ Лубарда подсећа да, негативно посматрано, ово начело има за циљ да спречи дискриминацију у запошљавању до које може да дође ускраћивањем једнаке доступности свих радних места под једнаким условима.⁵⁰⁵ Наиме, уколико изостане елемент јавног оглашавања слободних радних места, упоредо изостаје и конкретизација Уставом гарантованог права на рад под једнаким условима. Константиновић истиче да јавно оглашавање слободних радних места, по својој правној природи, „не представља понуду уговора, него само позив упућен јавности да они направе понуду уговора под објављеним условима.“⁵⁰⁶

Начело јавног оглашавања слободних радних места је од значаја за њихово попуњавање у јавним службама. Наиме, у јавним службама је предвиђена обавеза послодавца да упражњена радна места попуњава управо путем јавног оглашавања слободних радних места. Овим се потпуније штити јавни интерес. То је, примера ради, случај у области високог образовања, за заснивање радног односа са наставницима и сарадницима.

5.2.2. Интерно тржиште рада

Институт за индустријске односе је преиспитао (не)уставновст законског пропиивања пријема у радни однос на одређено време у органима јавне власти без објављивања огласа, односно, онда када се запошљавање врши у оквиру интерног тржишта рада. Позивајући се на релевантне одредбе Закона о радним односима у државним органима⁵⁰⁷, Институт за индустријске односе је изрекао сентенцу на основу које је могуће овај проблем размотрити и у области јавних служби. Тако, овај Институт наводи да „с обзиром на то да Устав Републике Србије, без изузетка, јемчи доступност свих радних места под једнаким условима, односно право свих да под једнаким условима ступају у јавне службе, то одредба Закона којом је предвиђено да се за пријем у радни однос на одређено време не објављује оглас има за последицу нарушавање уставног права на доступност радног места под једнаким условима, јер Закон није обезбедио да сви под једнаким условима могу сазнати чињеницу да постоји потреба за радом у органима власти или јавној служби.“⁵⁰⁸ Полазећи од тога да Законом о радним односима у државним органима нису на прецизан начин одређени случајеви заснивања радног

⁵⁰⁴ Б. Лубарда, 2012, 307.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ М. Константиновић, *Скица за законик о облигацијама и уговорима*, Београд, 1996, чл. 10, ст. 1.

⁵⁰⁷ Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, 48/91,66/91 и 39/02, чл. 10а, ст. 1.

⁵⁰⁸ Институт за индустријске односе, <http://www.iio.org.rs/files/Ustavni%20sud/Neustavnost%20zakonskog%20propisivanja%20prijema%20u%20radni%20odnos%20na%20odredeno%20vreme%20u%20organima%20javne%20vlasti%20bez%20objavljivanja%20oglasa.pdf>, 1, преузето 10. марта 2023. године.

односа без оглашавања, односно на основу интерног тржишта рада, као ни поступак избора кандидата од стране органа у којима постоји потреба за овом врстом рада, то овим Законом није на јасан начин означена дискрециона одлука власти поступајућих органа, нити је одређен начин примене спорене одредбе. Из овога следи да је оспорена одредба, посматрано са становишта захтева који произлазе из уставних норми, непотпуна и непрецизна, односно да није у функцији обезбеђивања владавине права и једнакости свих пред законом, па тиме ни у функцији остваривања основних права зајемчених Уставом Републике Србије.⁵⁰⁹

Дакле, пред Уставом Републике Србије, као и пред законом, су сви једнаки и сви грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције,⁵¹⁰ јемчи се право на рад, у складу са законом, те свако има право на слободан избор рада и свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места,⁵¹¹ те свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна по било ком основу.⁵¹² Осим што је забрањена одредбама Устава Републике Србије, забрана дискриминације, као опште начело, има своје извориште у Универзалној декларацији о људским правима Организације уједињених нација, којом је утврђено да су „сви људи једнаки у правима и пред законом“⁵¹³ и Међународном пакту о грађанским и политичким правима.⁵¹⁴ Забрану дискриминације предвиђа и Европска конвенција за заштиту људских права и слобода⁵¹⁵, и то, у односу на укупан корпус људских права и слобода зајемчених том конвенцијом. Ревидирана европска социјална повеља, коју је Република Србија ратификовала⁵¹⁶ у области запошљавања, такође, прокламује начело недискриминације приликом запошљавања и гарантује слободан приступ раду. Конвенцијом Међународне организације рада број 111⁵¹⁷, која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања је одређено да се израз дискриминација, између осталог, односи на свако друго прављење разлике, искључење или давање приоритета који имају за последицу нарушавање или укидање једнаких могућности или једнаког поступања при запошљавању или избору занимања.⁵¹⁸

Анализа спорног законског решења не оставља места сумњи да је оспорена одредба Закона о радним односима у државним органима, посматрана са становишта захтева који

⁵⁰⁹ Устав Републике Србије (2006), чл. 53, чл. 60, ст. 1 – 3.

⁵¹⁰ Устав Републике Србије (2006), чл. 53.

⁵¹¹ Устав Републике Србије (2006), чл. 60, ст. 1 – 3.

⁵¹² Устав Републике Србије (2006), чл. 21, ст. 1 – 3.

⁵¹³ Универзална декларација о људским правима Организације уједињених нација, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/medjunarodna-dokumenta/UJEDINJENE-NACIJE/Univerzalnadeklaracijacir.pdf>, чл. 7, преузето 22. априла 2023. године.

⁵¹⁴ Међународни пакт о грађанским и политичким правима, https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/medjunarodna-dokumenta/UJEDINJENE-NACIJE/zakon_o_ratifikaciji_medjunarodnog_pakta_o_gradjanskim_i_politickim_pravima_1.doc, чл. 2, преузето 22. април 2023. године.

⁵¹⁵ Европска конвенција за заштиту људских права и слобода https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MNE.pdf, чл. 14, преузето 22. априла 2023. године.

⁵¹⁶ Ратификована 14. септембра 2009. године (*Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 42/2009).

⁵¹⁷ Конвенција Међународне организације рада број 111 о дискриминацији у погледу запошљавања и занимања, чл. 1. ст. 1. тач. б).

⁵¹⁸ „Неуставност законског прописивања пријема у радни однос на одређено време у органима јавне власти без објавивања огласа“, <http://www.iio.org.rs/files/Ustavni%20sud/Neustavnost%20zakonskog%20propisivanja%20prijema%20u%20radni%20odnos%20na%20odredeno%20vreme%20u%20organima%20javne%20vlasti%20bez%20objavljivanja%20oglasa.pdf>, преузето 1. април 2023. године.

произлазе из уставних норми, непотпуна и непрецизна. Разлог томе лежи у чињеници да овај закон тек посредно установљава институт рада на одређено време, искључује обавезу оглашавања за пријем у радни однос на одређено време (осим уколико се лице прима у радни однос у својству приправника), не утврђујући случајеве у којима је могуће заснивање радног односа у поменутиим органима на одређено време, нити начин на који се у органима врши избор лица са којима се заснива радни однос на одређено време. Уставни суд је, стога, закључио да у овој области стоји позитивна обавеза државе да створи и законски оквир путем којег ће да се обезбеди ефективно остваривање уставних права утврђених одредбама Устава Републике Србије, а сагласно међународним стандардима изграђеним у пракси надлежних институција које прате остваривање људских права и слобода.⁵¹⁹

Законом којим се уређује рад јавне службе могу да се уреде и евиденције запослених, као и права и обавезе запослених за чијим радом престаје потреба, односно интерно тржиште рада. Ово у циљу планирања кадрова у области рада јавне службе, остваривања потреба јавних служби за кадровским капацитетима, утврђивања података о радним местима у јавним службама која нису попуњена, података о запосленима за чијим радом је престала потреба, као и података о другим кадровским потребама. Законом се утврђује и начин попуњавања радних места запосленима са интерног тржишта рада, као и однос тог попуњавања са начинима попуњавања радних места прописаних релевантним одредбама овог закона.⁵²⁰

5.3. Подношење пријаве на конкурс

Пријава представља писани поднесак којим радно способно лице изражава своју вољу о успостављању односа са послодавцем, у циљу заснивања радног односа⁵²¹, чиме лице које је пријаву поднело постаје учесник поступка заснивања радног односа.⁵²² Сва лица која су се упознала са садржином огласа, тј. конкурса могу послодавцу да поднесу пријаву на оглас, тј. конкурс. Подношење пријаве на конкурс значи пријаву која нужно мора да садржи податке о радном месту за које кандидат конкурише, као и податке о кандидату.⁵²³ Под подацима о кандидату, Закон о запосленима у јавним службама подразумева и име и презиме, адресу пребивалишта односно боравишта, контакт телефон кандидата, адреса електронске поште ако је кандидат поседује. Рок за подношење пријава на конкурс не може да буде краћи од десет дана од дана оглашавања конкурса у периодичном издању огласа организације надлежне за послове запошљавања.⁵²⁴ Јавне службе су дужне да пријаве податак о радним местима из решења у Регистар запослених, изабраних, именованих и постављених лица у тзв. јавном сектору у року од 30 дана од дана њиховог доношења.⁵²⁵

⁵¹⁹ Одлука Уставног суда, IУз број 299/2011. од 17. јануара 2013. године, објављена у *Службени гласник РС*, бр. 23/2013 од 13. марта 2013. године, <http://www.iio.org.rs/files/Ustavni%20sud/Neustavnost%20zakonskog%20propisivanja%20prijema%20u%20radni%20odnos%20na%20odredeno%20vreme%20u%20organima%20javne%20vlasti%20bez%20objavljivanja%20oglasa.pdf>, преузето 1. априла 2023. године.

⁵²⁰ Закон о запосленима у јавним службама (2021), чл. 81.

⁵²¹ „Под пријавом треба подразумевати писмени поднесак чију садржину чини изјава воље једног лица којом оно изражава своју спремност да под условима објављеним у огласу односно конкурсну заснује радни однос”. Б. Шундерић, „Пријава за заснивање радног односа“, *Привредно – правни приручник*, бр. 8/1985, 3.

⁵²² Т. Каламатиев, *Засновање на работен однос на работниците*, докторска дисертација, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет, Скопје, 1996, 315 – 316.

⁵²³ О подношењу доказа о испуњености услова за заснивање радног односа, видети више: Љ. Ковачевић, 2021, 726 – 732.

⁵²⁴ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 53.

⁵²⁵ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 159.

Да би произвела правно дејство, пријава на оглас, тј. конкурс мора да буде благовремена и уредна. Благовременом ће да се сматра свака пријава, која је поднета у року који је назначен у огласу тј. конкурс. Уредном ће да се сматра свака пријава, уз коју су приложени докази о испуњености услова за заснивање радног односа, а сам терет доказивања испуњености ових услова је на запосленом. То значи да је он дужан да, уз пријаву, приложи доказе за све услове предвиђене за рад на слободном послу.⁵²⁶ Пријаве на оглас, тј. конкурс се подnose на начин који је предвиђен огласом, тј. конкурсом, а уколико нема података о начину подношења пријаве, пријаве би требало да се подnose непосредном предајом или (обичном или препоручном) пошљком. Усмено пријављивање на оглас, тј. конкурс је могуће само уколико се записнички констатује, под условом да подносилац пријаве потпише записник и поднесе потребне доказе о испуњености услова за заснивање радног односа.

Требало би имати у виду и да је у судској пракси Републике Србије афирмисан став да у случају понављања (заправо, расписивања новог) огласа, тј. конкурса, пријаве поднете на претходни оглас, тј. конкурс (који није окончан доношењем одлуке о избору) могу да се сматрају пријавама за поновљени (тј. нови) конкурс, под условом да се послодавац и запослени са тим сагласе, тј. под условом да послодавац обавести кандидате на претходном огласу, тј. конкурс да ће њихове пријаве бити узете у обзир и приликом одлучивања по новом конкурс, а да су они с тим сагласни.⁵²⁷

5.4. Претходна провера радних способности кандидата

5.4.1. Појам и правне последице претходне провере радних способности кандидата

Селекција кандидата за запослење се сматра једном од најзначајнијих активности у области управљања људским ресурсима. Селекција људских ресурса је процес усклађивања организационих захтева и индивидуалних потенцијала у којем се, применом унапред утврђених, стандардизованих метода, правила и техника, врши избор кандидата, како би се засновао радни однос са оним који највише одговара захтевима посла.⁵²⁸ Доношењу одлуке о избору кандидата за запослење (може да) претходи провера радних способности кандидата (енгл. *pre – employment testing*). Будући да у домаћем законодавству нису утврђена правила од значаја за претходну проверу радних способности, правну празнину би требало, евентуално, поунити потврђивањем начела о правној одређености претходне провере и правила о надлежности и методама за претходну проверу радних способности кандидата за запослење. Чак, без обзира на то што претходна провера није обавезна фаза поступка заснивања радног односа, послодавац може да јој приступи само уколико је то унапред утврђено колективним уговором или послодавчевим једностраним општим актом. Правилником о организацији и систематизацији послова, између осталог, може да се предвиди претходна провера радних способности у својству посебног услова за заснивање радног односа, који се надаље изричито наводи и у конкурс за запослење. Уколико је предвиђена, претходна провера радних способности се врши само код учесника огласа који испуњавају све услове за заснивање радног односа и код којих нису присутне сметње. Притом, претходна провера не може да обухвати општа знања која су кандидати стекли редовним школовањем, а која доказују дипломама, већ се искључиво односи на радне способности за обављање послова конкретног радног места.⁵²⁹

⁵²⁶ О неиспуњености услова, више видети: Љ. Ковачевић, 2021, 724 – 725.

⁵²⁷ Одлука Суда удруженог рада Србије број 9716/83, од 6. децембра 1983. године, наведено према: З. Ивошевић, *Заснивање и престанак радног односа у удруженом раду кроз коментаре и судску праксу*, Београд, 1986, 90.

⁵²⁸ Ж. Кулић, Г. Милошевић, 110.

⁵²⁹ П. Јовановић, 2012, 191.

Правилником о организацији и систематизацији послова или другим једностраним општим актом послодавца, односно колективним уговором и законом би требало да се уреде надлежност, поступак и методе и технике провере способности учесника у огласу, односно конкурс. Овај захтев произлази из начела правне сигурности, али и из правних последица које претходна провера повлачи са собом.⁵³⁰ Мерадавним изворима права би требало да се предвиди да претходну проверу радних способности врши комисија која је састављена од лица која имају најмање исти степен стручне спреме као и лице чије се способности проверавају. Уз то, ваљало би да се предвиди и да, по потреби, овој комисији могу да буду придружени и психолози, социолози и други стручњаци оспособљени за процену одговарајућих способности учесника у огласу, односно конкурс. Учесници у огласу, односно конкурс, притом, немају право на подношење приговора поводом негативне оцене способности, док учесници који сматрају да је претходна провера извршена противно мерадавним прописима то могу да истакну приликом заштите права по доношењу одлуке о избору кандидата за запослење.⁵³¹

Институт претходне провере радних способности је у приличној мери сличан институту пробног рада, будући да оба ова института, посматрана из угла послодавца, имају за циљ проверу способности запослених. Но, у случају пробног рада, послодавац проверава способности лица које је већ изабрао као најбољег кандидата за заснивање радног односа и са којим је, сходно томе, закључио уговор о раду на неодређено или на одређено време. Уговорнице, притом, у уговор уносе клаузулу о пробном раду, која послодавцу омогућава да провери да ли запослени има потребне способности, вештине и умећа, док запослени може да се увери да ли му одговарају поверени радни задаци и услови рада код послодавца. Позитивна оцена о пробном раду, која се може донети и пре истека рока предвиђеног за пробни рад, има за последицу наставак радног односа.⁵³² Насупрот томе, негативан исход пробног рада, тј. уверење послодавца да запослени нема потребне вештине, умећа и способности за рад има за последицу престанак радног односа, с обзиром на то да је уговор о раду, у који је унета ова клаузула, закључен под раскидним условом.

5.4.2. Методе за претходну проверу способности кандидата

Претходна провера (радних) способности кандидата који су конкурисали за заснивање радног односа по основу огласа, тј. конкурса би требало да омогуће послодавцу да за сарадника изабере најспособнијег кандидата, како би обезбедио добро обављање делатности, уз заштиту других запослених, као и интереса шире јавности.⁵³³ Послодавац, оправдано, има потребу да процени да ли кандидати имају способности, вештине и умећа која су потребна за успешно обављање посла, као и да прибави доказе о томе колико добро кандидати могу да обављају задатке из описа слободног посла. С обзиром на наведено произлази и право послодавца да у поступку претходне провере радних способности користи методе који омогућавају да се оне што поузданије провере. Способности, вештине и умећа кандидата, дакле, могу да се провере на различите начине, почевши од писаног теста, усменог или писаног испита, преко израде одређеног предмета и аудиције, до тестова личности. С тим у вези може да се закључи да би за

⁵³⁰ Законом о удруженом раду, *Службени лист СФРЈ*, бр. 53/76, 57/83, 85/87, 6/88 и 38/88 је, у том смислу, било утврђено да поверавање посла учеснику огласа/конкурса који при претходној провери радних способности није показао задовољавајуће резултате представља битну повреду поступка избора пријављених кандидата за запослење на том послу, коју остали кандидати могу истицати ради заштите својих права и интереса.

⁵³¹ А. Николић, 181.

⁵³² *Ibid.*, 182.

⁵³³ The use of graphology as a tool for employee hiring and evaluation, British Columbia Civil Liberties Association, Ottawa, 1988, <https://bccla.org/our-work/the-use-of-graphology-as-a-tool-for-employee-hiring-and-evaluation/>, преузето 7. априла 2023. године.

проверу (радних) способности требало да се користе тек методе које су поуздане, ваљане и корисне, у смислу процене најадекватнијег кандидата.⁵³⁴ Оно што је кључно поменути на овом месту јесте да је приликом избора метода за претходну проверу (радних) способности кандидат за заснивање радног односа важно да се заштити право кандидата на поштовање приватног живота, чему, пре свега, доприноси обавеза послодавца да претходно обавести кандидата/е о методима и помоћним техникама које ће да се користе у циљу провере њихове професионалне способности, при чему су резултати провере поверљиви. Оно што се такође истиче као важно јесте да сви методи и технике који ће да се употребе, морају да буду примерене циљу којем се тежи. Приватност кандидата се штити и правилом да ниједан податак који се лично тиче кандидата за запослење не може да буде прибављен, уколико он претходно није упознат са одговарајућом одлуком послодавца.⁵³⁵

Стандардним методима⁵³⁶ у процесу селекције кандидата за пријем у радни однос се, дакле, сматрају примена писменог теста и разговор са учесницима конкурса.⁵³⁷ Међутим, у пракси се ови, стандардни методи комбинују са неконвенционалним методима и инструментима селекције кандидата, попут испитивања уз помоћ полиграфа⁵³⁸, прикупљања података

⁵³⁴ S. Cartwright, C. L. Cooper, „Introduction”, у: S. Cartwright, C. L. Cooper (eds), *The Oxford handbook of personnel psychology*, Oxford, 2008, 1.

⁵³⁵ Љ. Ковачевић, 2021, 737 – 738.

⁵³⁶ О тестовима физичке способности, психолошким тестовима, као и неконвенционалним методима за проверу (радне) способности кандидата за заснивање радног односа, више видети: *Ibid.*, 738 – 751.

⁵³⁷ „Према најопштијој подели разликују се психолошки и тестови везани за посао. Основни критеријуми за поделу психолошких тестова су: предмет тестирања (тестови способности, тестови знања и вештина, тестови личности и интересовања); начин постављања и решавања задатка током тестирања (вербални и невербални тестови) и начин примене теста (индивидуални и групни тестови). Основне врсте тестова способности су: тестови интелигенције; тестови специфичних способности (тестови перцептивних способности, тестови специјалних способности замишљања и предочавања објеката у простору, тестови нумеричких, вербалних и ораторских способности); тестови креативности; механичких способности и тестови сензорних и психомоторних способности. Тестови личности могу да буду објективни или тестови присилног избора (када тестирано лице мора да изабере један од понуђених одговора на питања и тврдњи из свакодневног живота) и пројективни тестови личности (кандидат се подстиче да даје самосталне интерпретације понуђених објеката или форми, што је основ за процену његове личности). Разликују се следећи тестови везани за посао: тестови узорака посла; тестови способности стицања вештина и пробни рад. Основни критеријуми за поделу интервјуа су: облик интервјуа; број учесника; улога интервјуа у процесу селекције и остали критеријуми. Сагласно облику, интервју може да буде: неструктурирани – без унапред одређеног садржаја; структурирани интервју у ком се користе стандардизована питања и полуструктурирани интервју у ком је део питања унапред припремљен, а део током разговора одређује сам интервјуиста. Према броју учесника разликује се: индивидуални интервју; секвенцијални – серија од два или више узастопних индивидуалних интервјуа; панел интервју – више особа интервјуише једног кандидата у исто време и групни интервју – разговор једног или више интервјуиста са групом кандидата истовремено. Према улози интервјуа у процесу селекције кадрова разликује се: прелиминарни; дијагностички и пријемни интервју. Поред наведених постоје и: ситуациони; интервју описа понашања; недирективни интервју – искључиво усмерен ка питањима везаним за посао (кандидат се наводи на дискусију општим питањима из чега интервјуиста формулише конкретна питања) и стресни интервју (изазива се стрес код кандидата да би се утврдила његова реакција, праг толеранције и степен самоконтроле).“; Ж. Кулић, Г. Милошевић, 125 – 140.

⁵³⁸ „Ова метода се користи за проверу поузданости и поштења лица која заснивају радни однос за рад с новцем, хартијама од вредности и другим финансијским инструментима. Противници полиграфског испитивања у процесу селекције кадрова истичу да је његова примена недопустива с моралног аспекта и дискутабилна с професионалног становишта, наглашавајући да се добијени резултати не могу сматрати валиднијим од резултата који се добијају коришћењем стандардних метода и инструмената селекције. Оспоравање полиграфског испитивања и недостаци у његовој примени, утицали су на проширење примене тестова поштења (папир-оловка) у процесу одабира кандидата за запослење. Циљ теста поштења је да се идентификују кандидати склони крађама, преварама и другим облицима противправног понашања. Тестовима поштења врши се процена будућег понашања кандидата на послу и у вези са послом, утврђивањем карактеристика личности кандидата и испитивањем ставова о појавама, облицима и случајевима социјално и морално неприхватљивог понашања, односно перцепције рада, радног морала или

кредитних бироа онда када су за то остварени легитимни пословни интереси⁵³⁹, спровођења специфичних физичких и психичких испитивања, испитивања на дрогу⁵⁴⁰. Право је послодавца да прикупи и податке о свом потенцијалном запосленом, који деривирају из медицинског испитивања. Из разлога што се овим задире у право на приватност кандидата за запослење, послодавци приликом вршења медицинског испитивања морају да захтевају његову сагласност и да поступају у складу са стриктним правилима о околностима када ова испитивања могу да се спроводе, са којим циљем и коме могу да буду доступни резултати. Коначна медицинска процена би требало концизно да се конципира коришћењем описаних места, попут „способан да ради“, „способан да ради са ограничењима“ и „неспособан за рад“.⁵⁴¹ Психолошки тестови не могу да буду основ за дискриминирајуће разликовање кандидата за запослење. Они, такође, морају да буду ограничени на питања која су у вези са послом за који се заснива радни однос.⁵⁴²

Целисходно би било да, евентуалну, претходну проверу радних способности кандидата за запослење спроводи комисија која је састављена од запосленх који имају најмање исти степен стручне спреме, одређене врсте занимања као и кандидати чије се способности проверавају, сматра Поповић.⁵⁴³ Након спроведеног поступка претходне провере, именована комисија доставља директору послодавца мишљење о радним способностима пријављених кандидата, из чега следи да избор кандидата за запослење може да се спроводи само између кандидата који су показали задовољавајуће резултате у поступку провере радних способности.⁵⁴⁴ У погледу правне ваљаности спроведене провере, Ковачевић сматра да би заштити кандидата за запослење могло да допринесе и правило које је било афирмисано у југословенској судској пракси, а које говори у прилог томе да спровођење претходне провере радних способности на начин који није предвиђен општим актом послодавца представља битну повреду поступка, која има за последицу поништај одлуке о избору кандидата за заснивање радног односа.⁵⁴⁵

дисциплине (о употреби дроге, пушењу, одавању службене тајне и сл.). Против коришћења теста поштења у поступку одабира кандидата за запослење истичу се следећи аргументи: често превазилази потребе радног места; ваљаност прогнозе да је кандидат склон криминалу и девијантном понашању није довољна за његову елиминацију, већ су потребни докази; не сме да се врши без сагласности кандидата и у извесној је супротности са правом на рад, јер се поједини кандидати на дискутабилан начин елиминишу из селекционог поступка.“, Поповић А., 68 – 69.

⁵³⁹ „Послодавци који имају легитимни пословни интерес могу да користе податке кредитних бироа (лукративне компаније које прикупљају и продају информације о кредитној историји) у циљу утврђивања кредитног рејтинга кандидата за запослење.“, *Ibid.*, 69.

⁵⁴⁰ „Послодавац може да тестира кандидата за запослење на дрогу под условом да је кандидат обавештен да ће такав метод испитавања бити спроведен у поступку запошљавања (често послодавци у пријавама за запослење укључују сагласност за вршење тестирања) и сагласан да приступи тестирању. У оквиру обавеза којима подлеже послодавац стоји и потреба да је већ понудио посао кандидату, да су сви кандидати за одређени посао исто тестирани и да тестирање врши сертификована лабораторија.“, *Ibid.*, 70 – 71.

⁵⁴¹ Право САД федералним прописом (*The Americans with Disabilities Act – 1990.*) ограничава послодавце да захтевају медицинска испитивања пре него што индивидуи понуде запослење, међутим могу да понуде посао кандидату зависно од резултата медицинског испитивања. Послодавац је дужан да медицинску историју и резултате испитивања чува у одвојеним досијеима у односу на остале личне податке и да их учини доступним само дефинисаној категорији лица попут инспекцији рада, односно медицинском особљу које треба да пружи хитну помоћ., В. К. Репа, *Your rights in the workplace*, Berkeley, 2010, 172, 174.

⁵⁴² *Ibid.*, 190.

⁵⁴³ А. Поповић, 71.

⁵⁴⁴ Б. Шундерић, 2010, 75.

⁵⁴⁵ Одлука суда удруженог рада Босне и Херцеговине Ж. 144/76, нав. према: А. Фримерман, „Систематизација послова и радних задатака“, 85, у: Љ. Ковачевић, *Заснивање радног односа*, Београд, 2021, фн. 2900, 738.

5.5. Разматрање благовремених и уредних пријава

Пре свега би требало да се нагласи да, будући да је оглас, односно конкурс, по својој правној природи, позив на понуду за закључење уговора о раду, он за послодавца не ствара обавезу да запосли нити једног, па чак ни најбољег кандидата. Сходно томе, постоји само обавеза разматрања благовремених и уредних пријава пристиглих на оглас, односно конкурс. Конкретније, ово значи да, у случају да оцени да стварне способности кандидата који, иначе, испуњава све услове за заснивање радног односа, не одговарају захтевима слободног посла, послодавац није обавезан да изврши избор међу пријављеним кандидатима. Но, и у том случају, он мора да донесе одлуку која говори у прилог томе да се не бира ниједан кандидат и, сходно томе, да о тој одлуци обавести све учеснике огласа, односно конкурса. Ова фаза поступка за заснивање радног односа се окончава, дакле, доношењем одлуке о исходу огласа, односно конкурса, која може да буде одлука о избору кандидата за заснивање радног односа или, пак, одлука да на огласу, односно конкурс у није изабран нити један од пријављених учесника. У првом случају је послодавац у обавези да изабраном кандидату омогући заснивање радног односа, пре свега позивањем да приступи закључењу уговора о раду.⁵⁴⁶ Овде је битно да се напомене да, чак и да је донета одлука о избору и у случају да је конкурс окончан неизбором кандидата за заснивање радног односа, послодавац чији су слободни послови јавно оглашени има обавезу да о исходу огласа, односно конкурса обавести све учеснике у огласу, односно конкурс, који су поднели благовремене пријаве. Следи да ова обавеза послодавца свакако постоји, дакле, независно од тога да ли је реч о послодавцу који има обавезу јавног оглашавања послова или је јавно огласио посао иако такве обавезе није било.⁵⁴⁷ Поред наведеног, послодавац може да распише и нови оглас, односно конкурс, но, само уколико је претходно одлучивао о пријавама на оглас, односно конкурс, којом приликом нико од кандидата није изабран као кандидат са којим послодавац намерава да заснује радни однос. Обавештавање свих учесника огласа, односно конкурса о његовом исходу се чини неопходним, будући да је пружање истинитих и поузданих података о послодавчевој одлуци, као и упознавање са њеним образложењем, неопходан услов за делотворну заштиту права и интереса учесника огласа, односно конкурса.⁵⁴⁸

У позитивном праву Републике Србије, у општем режиму радних односа, одлука о избору кандидата за запослење је коначна. Коначност се огледа у томе што меродавни прописи не предвиђају могућност подношења приговора или жалбе другостепеном органу код послодавца, већ одлука може да се побија само у судском поступку. Ковачевић на овом месту упућује на истицање *de lege ferenda* предлога за увођење, тј. враћање, двостепености у општи режим радних односа и у споровима поводом заснивања радног односа.⁵⁴⁹ Ово би подразумевало да одлука о избору кандидата за заснивање радног односа постаје коначна, уколико нико од учесника у огласу, односно конкурс у не поднесе захтев за заштиту права.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ З. Ивошевић, 1986, 88.

⁵⁴⁷ У белгијском праву, поступак заснивања радног односа уређен је општим колективним уговором, којим је, међутим, потврђена обавеза послодавца да у разумном року и у писаном облику, о одлуци коју је донео поводом расписаног огласа/конкурса обавести само кандидате који испуњавају услове за обављање слободног посла (не и све учеснике огласа/конкурса), а нису изабрани као кандидати за заснивање радног односа., Convention collective de travail no. 38 du 6 décembre 1983 concernant le recrutement et la sélection de travailleurs, modifiée par les conventions collectives de travail no. 38 bis du 29 octobre 1991, no. 38 ter du 17 juillet 1998, no. 38 quater du 14 juillet 1999, no. 38 quinquies du 21 décembre 2004 et no. 38 sexies du 10 octobre 2008, члан 9, <http://www.cnt-nar.be/CCTCOORD/cct-038.pdf>, преузто 5. јануар 2023. године.

⁵⁴⁸ N. Tintić, 1969, 120.

⁵⁴⁹ Љ. Ковачевић, 2021, 755.

⁵⁵⁰ Детаљније о заштити права учесника огласа/конкурса видети: *Ibid.*, 1111 – 1130.

Уколико такав захтев буде поднет, јасно је да би одлука о избору постала коначна тек пошто надлежни орган потврди одлуку о избору кандидата за запослење. Право на приговор би, притом, требало признати свим лицима која су учествовала у огласу, односно конкурс, а сматрају да је одлука о избору кандидата за заснивање радног односа незаконита. Уколико би приговор био одбијен, одлука о избору кандидата би добила карактер коначне одлуке. Уколико би приговор, пак, био усвојен, требало би да се предвиди правило сходно којем се поништава одлука о избору кандидата, као и поступак по огласу, односно конкурс. Ово би, такође, требало да буде односно и на сам оглас, односно конкурс, уколико је у поступку одлучивања о захтеву утврђена повреда закона.⁵⁵¹

Овде је корисно да се помене и то да се поступак одлучивања о избору кандидата за заснивање радног односа доводи у (не)посредну везу са ризиком дискриминације, која се нарочито тешко доказује. Тешко је, наиме, да се докаже да је приликом одлучивања о пријавама на оглас, односно конкурс послодавац донео одлуку да не изабере одређеног кандидата услед неког личног својства које, притом, не представља стварни, нити одлучујући услов за обављање посла. Према праву Републике Србије, примена метода доказивања постојања дискриминације није утврђена меродавним прописима, што је разлог да се не користи у пракси.⁵⁵² Закон о забрани дискриминације, међутим, предвиђа могућност ситуационог тестирања, као свесног излагања одређеног лица дискриминаторском поступању, а са намером да се, у конкретном случају, непосредно провери поштовање правила о забрани дискриминације. Кандидат за запослење је, у том случају, дужан да обавести повереника за заштиту равноправности о намеравању радњи. Уједно је обавезан и да га извести о предузетом тестирању, с тим што дужност обавештавања не постоји, уколико то не дозвољавају конкретне околности.

У сваком случају, разматрање благовремених и уредних пријава на оглас, односно конкурс мора да буде спроведено у складу са објављеним роком, који се односи на период пријаве на расписани конкурс, а који не може да буде краћи од осам дана, пријаву ради заснивања радног односа могу да поднесу сва заинтересована лица. Међутим, правно дејство ће да произведе искључиво благовремена пријава, тј. она пријава која је поднета у року, која је уједно и уредна пријава уз коју су приложене јавне исправе издате од стране надлежних органа којима кандидат доказује испуњеност прописаних услова за заснивање радног односа и непостојање сметњи.⁵⁵³ Приликом заснивања радног односа кандидат за запослење доставља послодавцу исправе и друге доказе и то, само о испуњености услова за рад на пословима за које заснива радни однос, а који су утврђени правилником о организацији и систематизацији послова. Послодавац од кандидата не може да захтева податке који се односе на породични и брачни статус, планирање породице, нити сме да условљава заснивање радног односа тестом трудноће – осим по основу прописаног изузетка од овог правила.⁵⁵⁴

Уколико су пристигле пријаве на конкурс неблаговремене, неразумљиве или непотпуне, те пријаве уз које нису приложени сви потребни докази, конкурсна комисија ће да их одбаци решењем. Против овог решења може да се изјави приговор директору јавне службе и то, у року од пет дана од дана пријема решења. Директор, потом, доноси одлуку о уложеном приговору и то, у року од седам дана од дана његовог подношења. Уколико се деси да директор у утврђеном року не одлучи о приговору или уколико је незадовољан коначном одлуком по приговору,

⁵⁵¹ Детаљније о овоме, видети: *Ibid.*, 755 – 756.

⁵⁵² М. Рељановић, *Студија о примени Закона о забрани дискриминације у Србији*, Београд, 2017, 29.

⁵⁵³ Б. Шундерић, 2010, 74.

⁵⁵⁴ Закон о раду (2005), чл. 26, ст. 1 – 3.

кандидат има могућност да оствари заштиту пред судом опште надлежности, у року од 15 дана од истека рока за одлучивање директора, односно од достављања одлуке по приговору.⁵⁵⁵

5.6. Доношење одлуке о попуњавању слободног радног места

Селекција кандидата за запослење се, оправдано, сматра једном од најзначајнијих активности у области управљања људским ресурсима. Разлог овоме почива на томе да друге активности зависе од компетенција и квалитета изабраних запослених. Селекција људских ресурса је процес усклађивања организационих захтева и индивидуалних потенцијала у којем се применом унапред утврђених, стандардизованих метода, правила и техника, врши избор кандидата, како би се засновао радни однос с оним који највише одговара захтевима посла.⁵⁵⁶

Послодавац, сходно начелу слободе избора кандидата, самостално доноси одлуку о избору лица са којима ће да заснује радни однос или која ће да радно ангажује, уз обавезу да обезбеди једнак третман кандидата за запослење.⁵⁵⁷ Слобода коју послодавац ужива у процесу избора кандидата се разматра у контексту слободе предузетништва, одговорности за организацију процеса рада чији је значајан елемент кадровска структура запослених и одговорности послодавца због избора запосленог. Докле год кандидати за запослење испуњавају конкурсне услове, послодавац има могућност да врши одабир међу њима, сагласно начелу слободе избора. Избор кандидата који не испуњава конкурсне услове би се сматрао незаконитим и имао би за последицу поништавање одлуке о избору и уговора о раду. Послодавац је, такође, дужан да донесе одлуку о поднетим пријавама. Ово, притом, не подразумева и дужност да изврши избор.⁵⁵⁸

У погледу ограничења слободе послодавца да изабере кандидата, важно је напоменути да она може да буде ограничена колективним уговором о раду, утврђивањем права сениоритета и давањем предности у запошљавању на новим радним местима и напредовању на више радно место, запосленима са дужим радним стажом код послодавца. Слобода избора кандидата, такође, може да се ограничи и у погледу појединих категорија запослених, који на основу закона имају приоритет у запошљавању. Послодавац подлеже и законској обавези, да сагласно броју запослених, у радном односу има и одређени број особа са инвалидитетом. Предност у запошљавању на истим пословима има лице којем је престао радни однос код послодавца услед технолошких, економских или организационих промена или пак, услед смањења обима посла, у року од три месеца од дана престанка радног односа. Ограничење слободе избора кандидата, представља и забрана послодавцима да размењују листе синдикално активних запослених.⁵⁵⁹

Међу обавезама послодавца се налази и дужност да обавести учеснике конкурса о резултатима избора и то, у одређеном року од дана истека рока за подношење пријава.⁵⁶⁰

У погледу права кандидата за запослење од (не)посредне дискриминације, судска пракса је заузела став да се не сматра да је повређено начело забране дискриминације, уколико сви

⁵⁵⁵ Закон о запосленима у јавним службама, чл. 55; Када је реч о судској заштити у конкурсном поступку, закон наводи да „Ако директор у утврђеном року не одлучи о приговору из члана 59. овог закона или ако је незадовољан коначном одлуком по приговору, кандидат може да оствари заштиту пред судом опште надлежности у року од 15 дана од истека рока за одлучивање директора, односно од достављања одлуке по приговору.“, Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 60.

⁵⁵⁶ Ж. Кулић, Г. Милошевић, 110.

⁵⁵⁷ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010 и 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др. закон и 49/2021, чл. 34, ст. 1, тач. 2 и чл. 35, ст. 1, тач. 1.

⁵⁵⁸ Б. Лубарда, 2012, 316.

⁵⁵⁹ В. К. Вера, 390 и 391.

⁵⁶⁰ Б. Шундерић, 2010, 75.

учесници у поступку пријема у радни однос на основу конкурса имају равноправан третман и позвани су на разговор пре доношења одлуке послодавца, који користећи своје дискреционо право, бира кандидата који испуњава услове конкурса.⁵⁶¹ Стога ће, приговор неизабраних кандидата да буде одбачен, уколико су приликом избора примењени позитивни прописи и неизабраним кандидатима достављена образложења о разлозима због којих нису изабрани, а созиром на то да је (не)избор кандидата на пријављеном конкурсном дискреционо право послодавца.⁵⁶² Суд је овлашћен да испитује да ли је утврђени поступак за спровођење конкурса спроведен у складу са релевантним законским одредбама, али изостаје овлашћење да оцењује мотиве којима се руководио послодавац приликом избора кандидата.⁵⁶³ Лице које тражи запослење, у случају дискриминације, остварује право да покрене поступак за накнаду штете пред надлежним судом.⁵⁶⁴

5.7. Закључење уговора о раду

5.7.1. Уговор о раду као акт заснивања радног односа

Правни основ за заснивање радног односа разграничава радни однос као правни однос од фактичког рада. У односу на то да ли се радни однос заснива у општем или посебном правном режиму радних односа, по правилу, важи да ће он бити заснован по основу уговора о раду, односно по основу одлуке или решења старешине државног органа, тј. доношења управног акта. Својерсан проблем се, међутим, јавља онда када се ради о заснивању радног односа у јавним службама. На јавне службе се примењује посебан правни режим радних односа, међутим, захваљујући тенденцији уједначавања овог правног режима радних односа са општим правним режимом, питање правног основа за заснивање радног односа доспева на „клизав терен“. Наиме, у јавним службама важи да се радни однос заснива по основу уговора о раду.

Уговор о раду, по правилу, има карактер неформалности – која има заштитну сврху –, будући да може да се закључи у писаном облику, у усменом облику, па чак и прећутно. Изузеци од овог начела се односе на законски или колективним уговорима предвиђени писани облик посебних врста уговора о раду.

Да би могло да се сматра да је радни однос пуноважно заснован, поред постојања валидног правног основа, потребно је да изабрани кандидат, тј. запослени ступи на рад, односно у службу. Ово је важно из разлога што датум одабира кандидата; закључивања уговора о раду, односно доношења управног акта и датум ступања на рад, односно у службу могу да се мимоилазе.

⁵⁶¹ Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 496/2015 од 29. априла 2015.,

⁵⁶² Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 448/2015 од 01. октобра 2015., [⁵⁶³ Пресуда Врховног суда Србије Гзз – 348/68 од 18. фебруара 1969. године, нав. према: В. Брајић \(прир.\), *Радно право у пракси: Приручник судске праксе*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1974, 91 – 92.](http://www.vk.sud.rs/sr/%D1%80%D0%B5%D0%B22-4482015-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8-%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81-%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B5%D1%92%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5, преузето 22. марта 2023. године.</p></div><div data-bbox=)

⁵⁶⁴ Закон о раду (2005), чл. 23, ст. 1.

Уговор о раду, по правилу, представља правни основ за заснивање радног односа у општем правном режиму радних односа. Из наведеног следи да ће се уговор о раду јавити као предметни правни основ у тзв. приватном сектору, али и у јавним службама – јавним предузећима и јавним установама у праву Републике Србије.

Правна природа уговора о раду је двострука. Он симултано представља акт којим се заснива радни однос, те акт којим се радни однос уређује. Послодавац, тако, има обавезу да *a priori* обавести кандидата о послу, условима рада, правима и обавезама из радног односа и дужности поштовања организације рада и пословања код послодавца, као и о условима и правилима у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза које деривирају из радног односа. Заснивање радног односа не сме да буде условљено претходним давањем изјаве о отказу уговора о раду од стране кандидата.⁵⁶⁵ Уговор о раду⁵⁶⁶ закључују запослени и послодавац пре ступања запосленог на рад. Одређивање садржаја уговора о раду је један од аспеката уговарања радног односа у којем је слобода уговарања значајно ограничена и то, законским одредбама, те одредбама колективних уговора. Суштина овоме је да се осигура спровођење обавезних, минималних услова у којима се овај уговор извршава. Ови услови, најчешће, подразумевају плату; радно време; одморе и одсуства. Странке уговора о раду, по правилу, уживају слободу да уговарају врсту рада и радно време запосленог, чак неретко и висину плате. Посматрано кроз призму јавних служби, а нарочито појединих јавних установа, попут јавних образовних установа, ово није правило. Наиме, није могуће преговарати о елементима уговора, у смислу њихове измене, будући да су они *a priori* одређени и утврђени законом.

У име и за рачун послодавца уговор о раду закључује надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца или лице које они овласте. Уколико са послодавцем не закључи уговор о раду у писаном облику пре ступања на рад, онда се сматра да је запослени засновао радни однос на неодређено време даном ступања на рад.⁵⁶⁷ Уговор о раду се закључује у писаном облику⁵⁶⁸ у најмање три примерка од којих се један обавезно предаје запосленом, док два преостала примерка задржава послодавац. Закључивање овог уговора у писаном облику је правило у већини европских законодавства, у којима се захтева издавање исправе којом се утврђују услови заснованог радног односа, што је у складу са

⁵⁶⁵ Закон о раду (2005), чл. 26, ст. 4, чл. 27.

⁵⁶⁶ Обавезни елементи уговора о раду су: назив и седиште послодавца; лично име запосленог, место пребивалишта, односно боравишта запосленог; врста и степен стручне спреме, односно образовања запосленог; назив и опис послова које ће запослени да обавља; место рада; врста радног односа (на неодређено или одређено време - трајање и основ за заснивање); дан почетка рада; радно време и новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду. Уколико су елементи за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и друга примања запосленог; рокови за исплату зараде и других примања на која запослени има право и трајање дневног и недељног радног времена утврђени законом, колективним уговором, правилником о раду или другим актом послодавца, не морају да буду наведени у уговору о раду, с тим да мора да се назначи акт којим су та права регулисана. Одговарајуће одредбе закона и општег акта примењују се на права и обавезе која нису утврђена уговором о раду., Закон о раду (2005), чл. 33.

⁵⁶⁷ Закон о раду (2005), чл. 30, чл. 32, чл. 35 и чл. 39.

⁵⁶⁸ Писани уговор о раду у праву Европске уније је тек једна од форми у којој послодавац, најкасније два месеца након почетка рада, обавештава запосленог о битним аспектима радног односа. Он то може да учини и путем потврде о запошљавању или, пак, једне или више других исправа. Послодавац има обавезу да обавести запосленог о прописаним битним елементима, најкасније до истека уговора о раду или радног односа, уколико исти престају пре истека периода од два месеца од дана почетка рада., Чл. 2 и 3 Директиве Савета 91/533 од 14. октобра 1991. о обавези послодавца да обавести раднике о условима који се примењују на уговор о раду или радни однос, Official Journal of the European Communities, L 288, 18. октобар 1991., <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0533&from=FR>, 33 – 34, преузето 11. март 2023. године.

Директивом број 91/533/ЕЕЗ⁵⁶⁹ о обавези послодавца да обавести запослене о условима који се примењују на уговор или радни однос, а која захтева да запослени буде у потпуности информисан, у писаном облику, о свим условима радног односа. Овде би ваљало нагласити да је предметна директива престала да важи ступањем на снагу Директиве 2019/1152.⁵⁷⁰ Предвиђена је и обавеза за послодавца да уговор о раду или његову копију држи у седишту, другој пословној просторији или на другом месту зависно од тога где запослени обавља посао. Уговор о раду је симултано акт заснивања и акт уређивања радног односа. Појединачни је акт којим се успоставља радни однос са одређеним правима, обавезама и одговорностима који се активирају ступањем запосленог на рад. Као акт уређивања радног односа, уговор о раду има нормативно дејство. Он носи карактер овог дејства из разлога што одређује садржину права, обавеза и одговорности.⁵⁷¹ Уговор о раду чине три битна елемента: обављање посла у служби другог, плата стечена по основу рада и субординација запосленог послодавцу. Уговор о раду је онерозан, јер претпоставља исплату накнаде за обављени посао и синалагматичан, с обзиром на то да производи обавезе за обе уговорне стране. Тако, запослени је у обавези да обавља оређени посао на месту и у времену које је утврђено у уговору о раду, док се послодавац обавезује да му исплати утврђену плату и друге накнаде, као и да извршава друге обавезе. Карактеристиком уговора о раду се сматра и припадност уговорима са трајним вршењем престације. Ово с обзиром на то да се обавезе које се састоје од чињења или пропуштања, сукцесивно извршавају у времену које може да буде неодређено или одређено у тренутку закључења уговора. Уговор о раду има и *intuitu personae* карактер, с обзиром на то да се закључује због личног својства запосленог, што имплицира да је запослени обавезан да посао обавља лично, те да не може обавезу обављања посла да пренесе на трећа лица или на наследнике. У погледу личности запосленог, корисно је поменути и то да овај уговор подразумева ангажовање целокупне личности запосленог, тиче се права личности запосленог, а сагласно начину закључења, опште посматрано, припада уговорима по приступу. Адхезиони карактер деривира из околности да послодавац може унапред да одређује услове закључења и одредбе уговора о раду, те да, сходно томе, будући запослени нема значајну могућност да их промени.⁵⁷² Разлог овоме би требало да се тражи у организацији тих органа где су права и обавезе унапред строго формализоване и одређене и које се већином финансирају из буџета, који је такође унапред прецизиран.⁵⁷³ Имајући у виду ове разлоге, јасно је да уговор о раду може да се сврста и у формуларне уговоре, код којих је сагласност странака само услов за примену унапред одређених елемената. Но, он може да се сврста и у формалне уговоре, с обзиром на то да је законски предвиђено испуњење писане форме.⁵⁷⁴

⁵⁶⁹ Директива број 91/533/ЕЕЗ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A31991L0533>, преузето 23. априла 2023. године; о *ratio legis* усвајања Директиве 91/533/ЕЕЗ, видети: Љ. М. Ковачевић, „Предвидивост услова рада као претпоставка делотворног отварања радних права: осврт на Директиву (ЕУ) 2019/1152“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2020, 1342 – 1346.

⁵⁷⁰ Више о изменама које је донела Директива 2019/1152: *Ibid.*, 1346 – 1349.

⁵⁷¹ З. Ивошевић, *Радно право*, Београд, 2013, 97.

⁵⁷² У теорији се поставља питање да ли је уговор по приступу уопште уговор. Сагласно једном схватању правно гледано уговор по приступу је уговор, те је и уговор о раду као врста уговора о приступу по својој природи уговор, независно од тога што се заснива на статусној ситуацији. Сагласност воља за стварање права и обавеза је важна за појам уговора, а не и мера у којој је једна уговорна страна учествовала у преговорима. Друго схватање не сматра да је уговор по пристанку уговор, већ једностранни акт економски јаче стране, а чије је правно дејство условљено изјавом воље друге стране. Ово схватање негира да је уговор о раду по својој природи уговор, већ да је правна ситуација која је уговорна само по имену у којој се аутономија воље једне стране исцрпљује пристанком., А. Балтић, *Основи радног права Југославије*, Београд, 1961, 158.

⁵⁷³ М. Hadžić, „Radnopravni status osoba na čiji se rad i zapošljavanje primjenjuje Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine“, *Sveske za javno pravo*, бр. 27/2017, 18.

⁵⁷⁴ Б. Шундерић, 2010, 77 – 80.

У погледу услова које уговор о раду не може да садржи се наводе услови који су такви да умањују права и гаранције утврђене прописима о раду, што је од посебног значаја у контексту утврђивања додатних услова. За разлику од обавезних услова, регулисање додатних услова уговором о раду је резултат споразумевања субјеката радног односа, и у складу са тим се везује за заједнички интерес или интерес једне стране који је признат од друге стране. Основна карактеристика додатних услова се састоји у томе што њихово изостанак нема утицаја на правну природу уговора о раду.

5.7.2. Врсте уговора о раду

Правни основ за заснивање радног односа, ван сваке сумње, јесте уговор о раду, који је, истовремено, правни основ за заснивање радног односа и извор права и обавеза послодавца и запосленог.⁵⁷⁵ Упркос томе што је уговор о раду посебан *sui generis* уговор радног законодавства, у којем је слобода уговарања поприлично ограничена обавезом поштовања одредаба релевантних закона, колективних уговора и аутономних општих аката послодавца, ипак је, макар делом, остављена могућност слободе преговарања и уговарања појединих елемената овог уговора.

Обавезни елементи тј. садржај уговора о раду је прописан Законом о раду. Но, уговори о раду могу да се поделе, с обзиром на њихово трајање, на уговоре о раду на одређено⁵⁷⁶ или неодређено време; с обзиром на дужину радног времена на уговоре о раду са пуним или непуним радним временом; затим уговоре о раду са пробним радом, те посебне уговоре о раду на одређено време који се закључују са приправником.

Уговором на одређено време се уговарају услови за извршење одређеног посла или услуге, у одређеном временском периоду и један је од најчешћих начина за запошљавање. Он омогућава послодавцима да ангажују запослене на одређени временски период, што им даје више флексибилности. Међутим, овај тип уговора може да значи мање стабилности и сигурности запослења по запослене, будући да им не нуди исту сигурност као уговор на неодређено време. Уговор на одређено време може да буде закључен у писаној форми или усмено. Међутим, у случају да садржи одређене елементе, као што су услови прекида или опција за продужење периода трајања, онда мора да буде закључен у писаној форми. Послодавац и запослени закључењем уговора о раду на одређено време унапред постижу сагласност по питању трајања радног односа. Они ово постижу навођењем одређеног датума⁵⁷⁷ или пак, важење оваквог уговора о раду произилази од врсте, циља или природе посла.⁵⁷⁸ Заснивање радног односа на одређено време је допуштено у случају када је потребно регулисати замену привремено одсутног запосленог до његовог повратка; рад на пројекту до његовог окончања; запослење страног држављанина до истека рока на који је издата дозвола за рад, односно незапосленог лица којем до испуњења једног од услова за остваривање права на старосну пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању недостаје до пет година и то најдуже до испуњења услова. Дефиниција рада на одређено време је, ипак, и даље недовољно јасна, будући да се законском одредбом наводи да „уговор о раду може да се

⁵⁷⁵ О појму, историјском развоју и врстама уговора о раду, видети више: А. Ravnić, *Osnove radnog prava – domaćeг usporедnog i међunarodnog*, Zagreb, 2004, 513 и даље.

⁵⁷⁶ Целисходније о уговору о раду на одређено време, видети: Д. Радовановић, *Уговор о раду на одређено време као акт заснивања радног односа* (семинарски рад (необјављено)), Правни факултет у Београду, 2021.

⁵⁷⁷ И. Розић, „Флексибилни облици запошљавања у складу са *acquiscommunitaire*“, *Радно и социјано право* 2/2013, 46.

⁵⁷⁸ М. Weiss, М. Schmidt, *Labour Law and Industrial Relations in Germany, Fourth revised edition*, Alphen aan den Rijn, 2008, 53.

закључи на одређено време, за заснивање радног односа чије је трајање унапред одређено објективним разлозима који су оправдани роком или извршењем одређеног посла или наступањем одређеног догађаја, за време трајања тих потреба.⁵⁷⁹ Такозвани објективни разлози су, као правни стандард, подложни тумачењу, али свакако може да се каже да дефиниција није некавалитетна, с обзиром на то да истиче да је рад на одређено време само изузетак под околностима које тако нешто диктирају – у сваком другом случају послодавац може да размишља једино о ангажовању лица на неодређено време. Ова одредба, стога, јесте довољно прецизна, закључује Рељановић, али се у пракси веома тенденциозно тумачи на штету запослених.⁵⁸⁰ Како би се у пракси остварила заштита достојанства запосленог, предвиђено је законско ограничење броја склапања сукцесивних уговора о раду на одређено време.⁵⁸¹ Наиме, спречавање злоупотребе радног односа на одређено време закључењем сукцесивних уговора са запосленим за чијим радом постоји дуготрајна потреба има за циљ да елиминише потенцијалну дискриминацију ангажованог лица, али и да отклони нестабилности запослења која *de facto* настаје захваљујући могућности послодавца да избегне примену норми о заштити у случају отказа, услед аутоматског престанка радног односа истеком рока на који је он заснован.⁵⁸² Имајући то у виду, јасна је законска одредба да радни однос на одређено време који је заснован са истим запосленим не може да се заснује за период који је дужи од 24 месеца са или без прекида, док се под прекидом периода не сматра прекид који је краћи од 30 дана.⁵⁸³ Изузетак од овог правила, између осталих⁵⁸⁴, представља могућност закључења новог уговора о раду на одређено време са истим запосленим до којег долази по истеку рока замене привремено одсутног запосленог, окончања пројекта или истека дозволе за рад странца, независно од правног основа. До окончања радног односа заснованог на одређено време долази истеком уговореног рока. Но, уколико запослени настави да ради код послодавца најмање пет радних дана по истеку овог рока, долази до трансформације радног односа на одређено време у радни однос на неодређено време. Радни однос заснован на одређено време ради замене привремено одсутног запосленог престаје када се одсутни запослени врати или када је био дужан да се врати на посао и, на његово трајање не утиче, примера ради, околност да се одсутни запослени није

⁵⁷⁹ Закон о раду (2005), чл. 37, ст. 1.

⁵⁸⁰ Детаљније о овоме, видети: М. Рељановић, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Београд, 2019, 47 – 50.

⁵⁸¹ У праву Европске уније се, ради превенције злоупотребе утврђују објективни разлози којима се оправдава обнављање радног односа на одређено време, број обнављања и најдуже узастопно укупно трајање ове врсте радног односа. Клаузула 5 Оквирног споразума о раду на одређено време, Директива Савета 1999/70 од 28. јуна 1999. године о Оквирном споразуму о раду на одређено време који су закључили ETUC, UNICE и СЕЕР, Official Journal of the European Communities L 175, 10. јул 1999., <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:175:0043:0048:fr:PDF>, 47, 1. март 2023. године.

⁵⁸² Љ. Ковачевић, „Комунитарноправна начела заштите запослених са атипичним радним односом“, *Право и привреда*, бр.5 – 8/2009, 691.

⁵⁸³ Максимално трајање радног односа на одређено време за обављање истих послова у праву Македоније износи 5 година са прекидима или без прекида и није предвиђено ограничење броја сукцесивних уговора о раду., Т. Каламатиев, А. Ристовски, „Флексибилност и сигурност радног односа у радном законодавству Републике Македоније (развој и перспектива)“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2013, 91.

⁵⁸⁴ „Специфична је и могућност заснивања радног односа на одређено време, на период чије укупно трајање није дуже од 36 месеци, код послодавца чији упис у регистар код надлежног органа у моменту закључења уговора о раду није старији од једне године. У законско ограничење трајања радног односа на одређено време, не рачуна се време проведено на привременом раду у иностранству. У Кини уговор о раду на неодређено време може да се закључи са запосленим који је код послодавца засновао радни однос на одређено време који траје више од десет година, уколико и даље постоји потреба за његовим радом или који је закључио два узастопна уговора о раду на одређено време.“, А. Поповић, 25.

вратио на рад из разлога што је са послодавцем закључио споразум о престанку радног односа.⁵⁸⁵ Сходно идеји о преображају радног односа ће да се сматра да је заснован радни однос на неодређено време и у случају када је уговор о раду на одређено време закључен супротно позитивним прописима.⁵⁸⁶ Сагласно начелу једнакости, запослени који су у радном односу на одређено време⁵⁸⁷, а у време трајања уговора о раду, остварују иста⁵⁸⁸ индивидуална и колективна права, као и права по основу социјалног осигурања и то, у истом обиму у којем је то омогућено запосленима на неодређено време.⁵⁸⁹

Оно што уговор о раду на одређено време, између осталог, такође чини веома интересатним за разматрање, нарочито у контексту јавних служби, јесте то што могу да се доведу у везу са флексибилним облицима запошљавања. Наиме, флексибилни облици запошљавања су битан, готово незаобилазан облик радног ангажовања. Под флексибилним облицима запошљавања се подразумева сваки облик радног ангажовања који није „стандардан“, тј. који није радни однос на неодређено време са пуним радним временом. Без обзира на неупоредиво мању сигурност која их одликује него што је то случај са стандардним обликом рада, флексибилни облици запошљавања су неопходни, из разлога што послодавцима пружају могућност да се прилагођавају променама на тржишту рада, што, под одређеним условима и у одређеној мери, може да доведе до веће запослености. Као један од најзначајнијих флексибилних облика запошљавања се издваја рад на одређено време. Према праву Европске уније је овај вид радног ангажовања уређен Упутством Савета број 91/383 о допуни мера за подстицање побољшања безбедности и здравља радника на раду на одређено време или привременог радног односа из 1991. године. Мотивација за доношење овог упутства, које је засновано на одредбама Уговора о оснивању Европске уније⁵⁹⁰, се изродила из чињенице да је потражња за облицима запошљавања, као што су рад на одређено време и повремени рад порасли у не занемарљивој мери. Оно што на овом месту фигурира као значајно, јесте то, да су истраживања показала да су запослени, који су радно ангажовани на одређено време или су радно ангажовани повремено, нарочито у одређеним секторима, изложени повећаним ризицима

⁵⁸⁵ Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 653/2015 од 16. септембра 2015., <http://www.vk.sud.rs/sr/%D1%80%D0%B5%D0%B2-6532015-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B0%D1%98-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B3-%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B0>, 22. децембар 2015.

⁵⁸⁶ Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 653/2015 од 16. септембра 2015., <http://www.vk.sud.rs/sr/%D1%80%D0%B5%D0%B2-6532015-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B0%D1%98-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B3-%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B0>, 22. децембар 2015.

⁵⁸⁷ У немачком праву у циљу обезбеђивања стабилности запослења послодавац је у обавези да општом објавом на одговарајућем месту, обавести запослене у радном односу на одређено време о слободним радним местима за заснивање радног односа на неодређено време., М. Weiss, М. Schmidt, 57.

⁵⁸⁸ Запослени који су засновали радни однос на одређено време сагласно праву Европске уније уживају једнак ниво заштите као и остали запослени у погледу безбедности и здравља на раду, као и приступу опреми за личну заштиту. Чл. 1 и 2 Директиве Савета 91/383 од 25. јуна 1991. о допунама мера за подстицање побољшања безбедности и здравља на раду радника у радном односу на одређено време или привременом радном односу, OfficialJournaloftheEuropeanCommunities, L 206, 29. јул 1991., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0383&from=en>, 19 – 20, преузето 22. јануар 2023. године.; Заштита безбедности и здравља на раду лица која су засновала радни однос на одређено време у праву Европске уније утврђена је и Директивом Савета 89/391 од 12. јуна 1989. о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља радника на раду, OfficialJournaloftheEuropeanCommunities, L 183, 29. јун 1989., <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0391&from=EN>, 1 – 8, преузето 10. априла 2023. године.

⁵⁸⁹ Б. Лубарда, 2012, 342.

⁵⁹⁰ Уговор о оснивању Европске уније, чл. 137.

од повређивања и професионалних болести од осталих запослених, односно од осталих радника. Додатни ризици којима запослени могу да подлегну су повезани са појединим посебним облицима интеграције нових запослених код послодавца, тј. у јавну службу, а који могу да буду смањени путем одговарајућих одредаба о информисаности и обуке пре почетка запослења. Упутство Савета број 91/383 се примењује на уговоре на одређено време, закључене непосредно између послодавца и запосленог, у којима је завршетак установљен објективним условима, попут постизања одређеног рока, окончања одређеног посла или појаве одређеног случаја; као и на повремену радни однос, у оквиру којег запослени ради под контролом јавне службе, тј. предузећа или установе.⁵⁹¹

Уговор на неодређено време је уговор којим се уговара обављање посла без одређеног периода или предвиђеног краја трајања уговора. У случају да послодавац жели да откаже уговор на неодређено време, он мора да обавести запосленог о свим изменама и датумима када ће оне да ступе на снагу. Запослени има право да одустане од уговора у било којем тренутку, али мора да испуни законске услове за прекид уговора. Уговор на неодређено време може да буде предмет споразума између послодавца и запосленог, али у неким случајевима може да буде и законски наметнут. На пример, у Европској унији, уговор о раду на неодређено време је један од стандардних типова уговора о запошљавању.⁵⁹²

Повезаност која *de facto* постоји између појединих врста уговора, управо попут уговора на одређено време и на неодређено време, као и напредовања у струци је, можда и најбоље, размотрити на примеру јавних образовних установа, односно, коз призму запослених на факултету. Сходно одредбама Закона о високом образовању стоји да једино редовни професори заснивају радни однос на неодређено време⁵⁹³. Са друге стране, ванредни професори и доценти заснивају радни однос на одређено време и подлежу реизбору на одређени временски период, који, најчешће износи 5 година. Брковић и Поповић указују на проблем (не)оправданости оваквих законских решења, као и (не)дискриминације наставног особља.⁵⁹⁴ Наиме, преовлађује мишљење које говори у прилог томе да доценти, као и ванредни професори не могу да заснују радни однос на неодређено време, те да образложење за овакво решење може да се потражи у чињеници да су овде две категорије запослених подложне сталном развоју, како резонује Тинтић.⁵⁹⁵ Занимљиво, непостоји образложење предлагача закона о разлици која је направљена између ове две категорије запослених. Но, уколико се за валидно узме Тинтићево образложење, онда би било оправдано да се изведе закључак који говори у прилог томе да редовни професори нису у обавези да развијају своје компетенције до краја радног века, који, притом, само њима и може да буде продужен, а што је својеврсна привилегија коју не уживају и друге категорије запослених, тј. ванредни професори. Уколико се има у виду да код наставника изостаје могућност прерастања радног односа на одређено време у радни однос на неодређено време, такође да изостаје и могућност примене Директива 1999/70/ЕУ о Оквирном споразуму о раду на одређено време, коју су сачинили UNICE, СЕЕР и ETUC,⁵⁹⁶ те

⁵⁹¹ G. Obradović, M. Jevtić, 50.

⁵⁹² „Европска унија – Уговор о раду на неодређено време“, https://europa.eu/european-union/topics/employment-social-affairs_en, преузето 17. јанура 2023. године.

⁵⁹³ Р. Брковић, „Специфичности радног односа универзитетских наставника“, у: С. Танасијевић, *Реформа система високог образовања у Србији на прагу трећег миленијума*, Крагујевац, 2000, 245 – 254.

⁵⁹⁴ Р. Брковић, М. Поповић, 7.

⁵⁹⁵ Целисходније: Н. Тинтић, *Радни односи Књига прва*, Загреб, 1969.

⁵⁹⁶ Directive 1999/70/EC concerning the Framework agreement on fixed - term work concluded by UNICE, СЕЕР and ETUC, Official Journal of the European Communities, 28.6.1999., L 175, p 43-48, Retrieved, from 27. July 2019., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0070&from=EN>, преузето 22. априла 2023. године.

Оквирни споразум⁵⁹⁷, онда се као спорно поставља питање да ли је – и, уколико је одговор потврдан, колико – њихов радни однос стабилан. Законодавна решења појединих држава, уз услове везане за квалификацију, тј. услове који се, између осталог, доказују објављеним радовима; монографијама; чланцима; сарадњом на пројектима; вештином подучавања, налажу одређено временско раздобље током којег конкретан запослени мора да остане на одређеној каријерној степеници пре него што пређе на следећу.⁵⁹⁸ Сходно актуелним одредбама Закона о високом образовању Републике Србије је уређен тек избор у исто или пак, у више звање. У овом закону је, међутим, приметно да изостају правила о броју пута обавезности реизбора пре него што дође до преласка у више или у трајно звање. Но, остаје упитно, чак и за самог законодавца, да ли ово значи да запослени може да остане доцент или ванредни професор „доживотно“, да остане трајно у истом звању, те да ли, у том случају, и колико, такво решење уопште мотивише наставнике за рад.

Уговором о раду може да се заснује радни однос на одређено или на неодређено време и са директором, односно другим законским заступником послодавца. Уколико је реч о радном односу на одређено време, он може да траје до истека рока на који је директор, односно други законски заступник послодавца изабран или до његовог разрешења.⁵⁹⁹

Уговор са пуним радним временом⁶⁰⁰, по правилу, регулише радни однос између послодавца и запосленог на неодређено време. Овај уговор се обично потписује након што је запослени прошао пробни период и доказао да је способан за обављање својих дужности. Уговор са пуним радним временом може да буде промењен само уз сагласност обе стране или у складу са законским прописима. Уговор са пуним радним временом мора да буде у складу са законским прописима државе у којој се запослени налази. У неким државама, тако, постоје минимални стандарди који морају да буду испоштовани када се саставља овај уговор. На пример, у Сједињеним Америчким Државама постоји Закон о праведном раду (*Fair Labor Standards Act*⁶⁰¹) који прописује минималну плату, накнаду за прековремени рад и друге услове рада за запослене.

Уговор са непуним радним временом⁶⁰² је врста уговора о раду којим се регулише радни однос између послодавца и запосленог, при чему се запосленом омогућава рад на мањем броју сати у односу на пуно радно време. Овакав уговор може да буде склопљен између послодавца и запосленог, уколико постоји потреба за привременим или повременим радом или уколико запослени не може да ради пуно радно време због других обавеза. Закон о радурегулише овај вид уговора о раду, а предвиђа да запослени који ради са непуним радним временом има право на све бенефиције које имају и запослени који раде пуно радно време, међутим, сразмерно броју сати које ради.

⁵⁹⁷ Framework agreement on fixed – term work concluded by UNICE, CEEP and ETUC, <https://www.eurocadres.eu/archives/ARCHIVES/doc/1240-EN.pdf>, преузето 2. јануара 2023. године.

⁵⁹⁸ „На пример, у Грчкој је предуслов за избор у звање ванредног професора најмање шест година искуства у звању доцента; најмање четири године у звању ванредног професора за избор у звање редовног. У Словачкој десетогодишња искуства наставника по правилу заklучују на пет година, само професори и ванредни професори који у високом образовању раде најмање девет година и који склапају трећи уговор могу до бити прилику да закључе уговор на дуже раздобље и то се може примењивати до навршени 70 година. У Хрватској се са особама изабраним у звање асистента уговор о раду на неодређено време са обавезом спровођења реизбора или избора на више радно место.“, Р. Брковић, М. Поповић, 7 – 8.

⁵⁹⁹ З. Ивошевић, 2013, 283 – 284.

⁶⁰⁰ Закон о раду (2005), чл. 51.

⁶⁰¹ *Fair Labor Standards Act*, <https://www.dol.gov/agencies/whd/flsa>, преузето 23. априла 2023. године.

⁶⁰² Закон о раду (2005), чл. 51.

Уговор са пробним радом⁶⁰³ је, такође, познат као уговор о привременом запошљавању и склапа се између послодавца и запосленог, на одређено време, како би се утврдило да ли способност и квалификације запосленог одговарају за радно место на којем би обављао послове. Овај уговор омогућава послодавцу да процени успешност коју запослени (може да) има и да га прилагоди потребама свог пословања, пре него што се донесе одлука о дугорочном запошљавању, а највише шест месеци. У уговору са пробним радом се дефинишу услови и трајање пробног рада, као и обавезе послодавца и запосленог током тог периода. Уобичајено трајање пробног рада износи три до шест месеци, али може да буде краће или дуже у зависности од договора до којег је дошло између странака. У сваком случају, запослени има иста права и обавезе као и било који други запослени, осим што његово радни однос може да се прекине без претходног упозорења или разлога, током пробног рада. Јасно, послодавац не сме да користи пробни рад као начин за избегавање законских обавеза или дискриминације запосленог. У случају да запослени покаже успех током пробног рада, послодавац може да донесе одлуку да му понуди уговор о заснивању радног односа на неодређено време. У супротном, послодавац може да одлучи да не продужи уговор са запосленим на крају пробног рада.

Уговор о раду ради обављања приправничког стажа је регулисан Законом о запосленима у јавним службама.⁶⁰⁴ Радни однос у својству приправника у јавној служби може да се заснује на неодређено време или на одређено време док траје приправнички стаж. У овом контексту, може да се закључи и уговор о стручном оспособљавању и усавршавању ради обављања приправничког стажа, уколико је то као услов за обављање одређених послова утврђено законом или правилником о организацији и систематизацији радних места. Ближи услови за обављање приправничког стажа се уређују законом којим се уређује рад јавне службе, односно општим актом. Но, одредбе овог закона о конкурсима за пријем у радни однос на неодређено време су те које се сматрају релевантним када се ради о пријему приправника у радни однос на неодређено време, али, интересантно и онда када се ради о заснивању радног односа на одређено време. Током конкурсног поступка се, притом, не проверавају стручне оспособљености кандидата. Закључивањем уговора о стручном оспособљавању, са друге стране, не долази до заснивања радног односа. Лице које обавља приправнички стаж по основу уговора о стручном оспособљавању и усавршавању без права нанакнаду за рад, може да оствари право на накнаду трошкова у складу са законом, општим актом, односно уговором о стручном оспособљавању.⁶⁰⁵ У сваком случају, приправник се за време трајања приправничког стажа уводи у посао и то, по програму који утврђује јавна служба у складу са законом, односно општим актом. Приправнику који је засновао радни однос на неодређено време, радни однос престаје уколико изостану позитивни резултати полагања стручног испита, у року од шест месеци од дана окончања приправничког стажа. Но, законом којим се уређује рад јавне службе може да буде одређен другачији рок. Приправник, за време док не положи стручни испит, а након окончања приправничког стажа, остварује права по основу рада као приправник. Приправнику који је засновао радни однос на одређено време, радни однос престаје даном истека приправничког стажа.⁶⁰⁶

⁶⁰³ “Zakon o radu: I za probni rad zaposleni mora da dobije ugovor”, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/240223/240223-vest5.html>, преузето 30. новембра 2023. године.

⁶⁰⁴ Закон о запосленима у јавним службама (2017).

⁶⁰⁵ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 69.

⁶⁰⁶ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 70.

5.7.3. Радно ангажовање директора јавне службе на основу уговора о раду

Одредама Закона о запосленима у јавним службама се наводи да се полази од именована директора, односно другог лица које руководи радом јавне службе, које се врши након спроведеног конкурсног, односно изборног поступка за директоразаснованог на вредновању кандидата и то, у складу са законом којим се уређује рад јавне службе. Уколико, међутим, тим законом није уређен конкурсни поступак, односно поступак за избор кандидата за директора заснован на вредновању кандидата, имају се применити одредбе Закона о запосленима у јавним службама које се односе на конкурсни поступак за пријем у радни однос запосленог. Конкурсни поступак спроводи орган управљања јавне службе, док директора јавне службе именује надлежни орган, а на основу одлуке о избору органа управљања. Директор остварује права из радног односа, односно по основу обављања дужности директора у јавној служби од дана ступања на дужност, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено. Но, конкурсни поступак који води ка избору и именовану директора јавне службе не мора увек да се и оконча именовањем директора. Стога, уколико након спроведеног конкурса није извршено именовање директора или уколико директор престане да обавља дужност пре истека свог мандата, тј. времена на које је именован, до именовања директора надлежни орган може да именује вршиоца дужности директора. Вршилац дужности директора може да буде именован и без спровођења конкурсног поступка, али најдуже на годину дана. У случају дужег одсуства директора са дужности, вршилац дужности може, такође, да буде именован, уз накнаду плате, а до повратка директора на рад. У било ком случају, лице које би требало да преузме дужност директора јавне службе мора да испуњава услове који су одређени за директора законом, другим прописом, односно Правилником о организацији и систематизацији радних места, док ће да има иста права, обавезе и одговорности као директор јавне службе.

Законском одредбом је прописано да, по окончању конкурсног поступка „орган управљања јавне службе закључује са директором уговор о раду на одређено време или уговор о обављању дужности директора ван радног односа којим се уређују његова права и обавезе, док траје мандат директора“. Уколико је за директора именовано лице из реда запослених у тој јавној служби, доноси се решење о његовом премештају на радно место директора које *ex lege* замењује одговарајуће одредбе уговора о раду који има. Директор (може да) остварује право на мировање радног односа на основу решења о именовању, под условом да је именован из реда запослених код другог послодавца. По престанку дужности директора у једном мандату, запослени има право да се врати на радно место на којем је обављао послове пре него је уследило именовање за директора. Но, законом којим се уређује рад јавне службе може да буде одређен и другачији рок. Под претпоставком да закон којим се уређује рад јавне службе, односно статут јавне службе пружа могућност, директор који је именован из реда запослених у јавној служби, може да поред пословасвог радног места обавља дужност директора са најмање половином пуног радног времена.⁶⁰⁷

Директору престаје дужност: (1) истеком мандата – даном истека мандата; (2) поништајем конкурсног поступка, односно одлуке о именовању – протеком рока од 30 дана од дана правноснажности судске одлуке; (3) разрешењем на лични захтев – даном одређеним у акту о разрешењу, односно даном разрешења; (4) разрешењем у другим случајевима у складу са законом – даном одређеним у акту о разрешењу, односно даном разрешења; (5) престанком радног односа – даном престанка радног односа; (6) у другим случајевима утврђеним законом. Престанак дужности директора се, међутим, не сматра уједно и престанком вршења јавне функције у погледу остваривања права на накнаду плате по истеку мандата, док се захтев за

⁶⁰⁷ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 76.

мировање радног односа директора у јавној служби у којој обавља дужност директора, сматра захтевом за разрешење.⁶⁰⁸

Јасно, може да дође до случаја који за последицу има стварање потребе да се заснује радни однос на одређено време ради замене запосленог који је именован за директора јавне службе. Овакав радни однос може да се заснује најдуже за време трајања једног мандата директора, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено.⁶⁰⁹

5.8. Ступање на рад

Осим постојања ваљаности правног основа за заснивање радног односа – уговора о раду у јавним службама у домаћем праву –, за његову пуноважност је неопходно да се испуни и други конститутиван услов, тј. ступање на рад. Уколико (сада) запослени не ступи на рад оног датума који је прописан одредбом уговора о раду, сматра се да радни однос није заснован, с обзиром на то да се управо ступање запосленог на рад сматра почетком реализације уговора о раду.⁶¹⁰

Између изабраног кандидата и послодавца се, након доношења одлуке о избору кандидата и закључења уговора о раду, успоставља нова правна веза. Ова правна веза се састоји од права изабраног кандидата да ступи на рад, као и обавезе послодавца да му то омогући. Ступањем изабраног кандидата на рад настаје радноправна веза коју чине права, обавезе и одговорности из радног односа.⁶¹¹

Основ за заснивање радног односа је, дакле, уговор о раду. Међутим, запослени права и обавезе из радног односа не остварује даном закључења уговора о раду, већ даном ступања на рад. Ступање на рад, тако, представља укључивање изабраног кандидата у организацију рада код послодавца, његово распоређивање на послове, као и успостављање међусобних односа и веза на раду и у вези са радом.⁶¹² Уколико (сада) запослени не ступи на рад даном утврђеним уговором о раду, сматра се да није засновао радни однос. Изузетак томе је да запослени, из оправданих разлога, буде спречен да ступи на рад. Изузетак ће бити и уколико се послодавац и запослени друкчије договоре поводом дана ступања на рад.⁶¹³ Симоновић наводи да, у наведеном контексту, може да се каже да је уговор о раду правни основ, а ступање на рад начин заснивања радног односа.⁶¹⁴

6. Ауторизовано заснивање радног односа у јавним службама

Устав Републике Србије прописује да је Република Србија световна држава⁶¹⁵, те да су цркве и верске заједнице одвојене од државе⁶¹⁶ и да, сходно томе, нити једна религија не може

⁶⁰⁸ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 77; „Надлежни орган може удаљити са дужности директора против кога је покренут поступак за разрешење, до доношења решења о разрешењу. За време удаљења са дужности директор остварује право на накнаду плате у складу са законом којим се уређује област рада., Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 78.

⁶⁰⁹ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 66.

⁶¹⁰ Б. Лубарда, 2013, 321 – 323.

⁶¹¹ П. Јовановић, 2015, 200 – 201.

⁶¹² Б. Шундерић, 1986, 230.

⁶¹³ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 34.

⁶¹⁴ Д. Симоновић, 38.

⁶¹⁵ Устав Републике Србије (2006), чл. 11, ст. 1.

⁶¹⁶ Устав Републике Србије (2006), чл. 11, ст. 2.

да се успостави као државна или обавезна.⁶¹⁷ Ове одредбе је нарочито важно и корисно разматрати са становишта интервенције цркви и верских заједница у пословање јавних служби, попут јавних образовних установа. Дакле, из релевантних уставних одредби је, нема сумње, јасно указано на два кључна елемента: (1) одвојеност цркава и верских заједница од државе, што *prima facie* оставља недовољно јасним карактер одвојености државе и цркава и верских заједница⁶¹⁸ и (2) забрану успостављања државне или обавезне религије, што значи да се Република Србија не идентификује ни са једном посебном религијом и да цркве нису државне. Међутим, у извесном смислу, тешко да је могуће замислити да нема сарадње између цркава и верских заједница и државе, ако ни у чему другом, онда управо у циљу остваривања слободе вероисповести, односно омогућавања црквама и верским заједницама да регулишу сопствено деловање и слободно управљају својим пословима. Устав Републике Србије изричито предвиђа право цркава и верских заједница да оснивају извесне установе, укључујући и јавне службе, што, само по себи, подразумева јавна овлашћења.⁶¹⁹

Да је деловање цркава и верских заједница са једне стране и државе са друге стране заправо уско повезано, изузетно се добро да закључити на примеру ауторизованог заснивања радног односа у јавним службама, тј. на примеру радноправног положаја наставника верске наставе у јавним образовним установама. На наставнике верске наставе у јавним образовним установама се примењују меродавни прописи о образовању и запосленима у јавним службама, упоредо са матичним закони(ци)ма који су релевантни за област запошљавања и радних односа. Уз то, одређена црква или верска заједница има овлашћење да утиче на запошљавање ових лица. Наиме, питање вероисповести кандидата за запослење је, јасно, од нарочитог значаја у погледу радног ангажовања наставника верске наставе. Верско образовање ученика у јавним образовним установама представља важан сегмент слободе вероисповести, између осталог, и у погледу права родитеља да њихова деца похађају верску наставу код наставника који за то имају одговарајућа знања, способности, вештине и понашање.⁶²⁰ Из овога следи да лица која учествују у извођењу верске наставе морају да уживају посебно поверење, не само послодавца и родитеља, већ и цркве или верске заједнице, које, на извесан начин, представља потврду да ће наставник верске наставе на адекватан начин да пренесе учење о вери. Као потврда овоме се даје одобрење за заснивање радног односа на послу наставника верске наставе, које издаје надлежна црквена власт.⁶²¹ Овде је корисно напоменути да Ковачевић подвлачи „да су цркве и верске заједнице од педагошког значаја, што верско образовање чини једним од њихових најважнијих задатака. Уз помоћ образовног система могу утицати на млађу генерацију, пренети духовно искуство и правилно представити и усадити вредности на којима се заснива једно или друго религиозно учење. Стога, појединци који учествују у предавању верских курсева морају имати посебно поверење цркве или верских заједница, о чему сведочи дозвола за избор и запошљавање наставника верског образовања издата од стране надлежног црквеног тела.

⁶¹⁷ Устав Републике Србије (2006), чл. 11, ст. 3.

⁶¹⁸ Слично је у својој Одлуци о уставности Закона о црквама и верским заједницама резонаовао и Уставни суд. Наиме, Суд је „констатовао да наведене уставне одредбе, саме по себи, не значе систем потпуне сепарације цркве од државе, већ да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште, те да су цркве и верске заједнице слободне да самостално утврђују своју унутрашњу организацију и верске послове и да држава не сме да омета доношење и примену аутономних прописа и одлука.“, *ИУз* – 455/2011 *Службени гласник РС*, бр. 23/2013.

⁶¹⁹ V. Đurić, „Hegemonija državnog i autonomija crkvenog prava u SR Nemačkoj i Republici Srbiji“, *Strani pravni život*, бр. 3/2013, 94 – 95.

⁶²⁰ Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools, prepared by ODIHR Advisory Council on Freedom of Religion or Belief, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2007, 16 (начелобр. 6).

⁶²¹ Lj. Kovačević, „Employing Confessional Theology Professors in Serbia: (Ir)Reconcilability of Religious Freedom, Academic Freedom, and Guarantees of Labour Rights“, *Rivista di Diritto Antidiscriminatorio*, бр. 5/2024, 4.

Сличан принцип се примењује на студије конфесионалне теологије у академским институцијама, иако се државе различито односе на то како црква и државни органи комуницирају у питањима селекције наставника теологије.⁶²² Стога је питање радноправног положаја наставника верске наставе у јавним образовним установама нарочито важно за разматрати, поготово када је реч о правној природи и правном основу њиховог радног ангажовања, као и о поступку њиховог запошљавања. Аврамовић резонује да ова питања нису битна искључиво из угла остваривања и заштите радних права наставника верске наставе, већ имају и велики значај за квалитет верске наставе, као и делотворно остваривање права и слобода ученика и њихових родитеља, али и црква и верских заједница.⁶²³ Радноправни положај наставника верске наставе у јавним образовним установама представља тачку додира државног и канонског права. Ово, *de facto* подразумева заснивање радног односа са државом или државном школом, односно универзитетом или факултетом као послодавцем, с тим што запослење мора да се одобри од стране надлежне црквене власти. Сумирано, ово значи да, осим педагошке и дидактичко – методолошке оспособљености за извођење наставе, као и поседовање вештина и умећа која имају карактер неопходних за успешно обављање посла наставника, а који су прописани одговарајућим хетерономним и аутономним изворима радног права, кандидати за посао наставника верске наставе морају да имају и одобрење одређене цркве или верске заједнице. Оно се, по правилу, састоји у претходној сагласности, тј. у својеврсној дозволи, која потврђује, пре свега, верску, али и моралну подобност кандидата за запослење да буде ангажован као наставник верске наставе. Аутономија црква и верских заједница коју уживају по питању одабира лица која ће да буду ангажована за обављање посла наставника верске наставе претпоставља и право надлежних црквених власти да процене околности у којима се одобрење може да буде издато. Но, она претпоставља и њихово право да процене да ли су понашање и начин живота одређеног лица сагласни учењу цркве или верске заједнице. С обзиром на то, наставници верске наставе имају дужност лојалности⁶²⁴ према свом послодавцу, али и према цркви или верској заједници, која је надлежном органу јавне власти предложила његово радно ангажовање. Будући да наставник верске наставе, на изванредан начин, може да се сматра и представником одређене цркве или верске заједнице, повреда обавезе лојалности представља оправдани разлог за опозив одобрења од стране надлежне црквене власти, као и основ за доношење законите одлуке о престанку радног односа од стране надлежног органа јавне власти. Ускраћивање овог права црквама и верским заједницама би, наиме, значило мешање државе у унутрашње ствари верских заједница, али и повреду њиховог права на слободу вероисповести или уверења, резонује Ковачевић.⁶²⁵ Конкретно речено, одобрење црквене власти за заснивање радног односа на послу наставника верске наставе производи дејство докле год га надлежна црквена власт не опозове. Будући да опозив одобрења претпоставља губитак права на извођење верске наставе, ово уједно представља и ваљани разлог за престанак радног односа.

Интересанто је то што насупрот томе да надлежне црквене власти или верске заједнице уживају значајну улогу по питању радног ангажовања одређеног лица у својству наставника верске наставе, стоји да овлашћење надлежних јавних власти у поступку запошљавања и отпуштања наставника верске наставе је ограничено. Наиме, закључењем уговора о раду, одбијањем да се закључи нови уговор о раду или пак доношењем решења о престанку радног односа, надлежни органи јавне власти ипак спроводе одлуку органа црквене власти, али и

⁶²² *Ibid.*, 519.

⁶²³ S. Avramović, "Religious education in public schools and religious identity in postcommunist Serbia", *Анали Правног факултета у Београду*, бр.3/2016, 38 – 39.

⁶²⁴ Више о дужности лојалности наставника верске наставе, видети: Љ. Ковачевић, 2021, 931 – 934.

⁶²⁵ Љ. Ковачевић, 2021, 919.

узимању учешћа у доношењу одлука, које се пресудно и непосредно тичу радноправног положаја одређеног лица. Приказано решење је имплементирано и у праву Републике Србије, у погледу организовања и остваривања верске наставе за традиционалне цркве и верске заједнице у Републици Србији (Српска православна црква, Исламска заједница, Католичка црква, Словачка евангеличка црква а.в., Јеврејска заједница, Реформатска хришћанска црква и Евангелистичка хришћанска црква а.в.).⁶²⁶ Законом о основама система васпитања и образовања, Законом о запосленима у јавним службама и Законом о раду, притом, није уређен поступак запошљавања наставника верске наставе у јавним образовним установама. Релевантне одредбе Закона о основама система васпитања и образовања, ипак, указују на то да наставници верске наставе раде у особеном режиму радних односа. Да је ово *de facto* тако се, најпре, види у чињеници да министар надлежан за послове образовања и васпитања прописује степен и врсту образовања наставника верске наставе и то, на предлог Управе за сарадњу са црквама и верским заједницама⁶²⁷ која делује под окриљем Министарства правде, а по прибављеном мишљењу традиционалних цркава и верских заједница.⁶²⁸ Додавање одређеног лица на листу наставника верске наставе коју утврђује министар надлежан за послове образовања и васпитања, на предлог традиционалних цркава и верских заједница, представља посебан услов за заснивање радног односа са наставницима верске наставе.⁶²⁹ Наиме, пре почетка сваке школске године, листа наставника верске наставе се доставља Комисији за верску наставу у школи. Ова комисија, потом, даје мишљење о листама наставника верске наставе.⁶³⁰ Са друге стране, наставник, са школом у коју је упућен, закључује уговор о раду у унапред одређеном трајању од 12 месеци.⁶³¹ Из наведене законске одредбе је лако да се изведе закључак је овде у питању уговор о раду на одређено време. С тим у вези је важно да се напомене да је овај уговор, заправо, једини основ радног ангажовања наставника верске наставе у Републици Србији. Наставници верске наставе, дакле, закључују уговор о раду са Министарством просвете, науке и технолошког напретка пре почетка сваке школске године, чиме се прави јасна разлика између наставника верске наставе и наставника свих других предмета, будући да са њима може да се закључи уговор о раду на неодређено време. Такво решење резултира дилемом о његовој оправданости, посебно уколико се има у виду ризик изигравања института уговора о раду на одређено време, с обзиром на то да се, у случају радног ангажовања наставника верске наставе на предочен начин, годинама између истих лица за исте послове сукцесивно закључују уговори о раду на одређено време, упркос томе што постоји трајна – или макар, трајнија – потреба послодавца за њиховим радом. Ковачевић као могући разлог за ограничено трајање радног односа наставника верске наставе препознаје у потреби да се црквама и верским заједницама омогући да утичу на избор наставника верске наставе, тј. да онемогуће ново ангажовање лица која нису подесна за обављање тог посла,⁶³² те се, у том контексту, у литератури, истиче да ограничено трајање уговора о раду наставника верске наставе „подиже ниво њихове одговорности за прикладан,

⁶²⁶ *Ibid.*, 923.

⁶²⁷ Управа за сарадњу са црквама и верским заједницама, <https://www.vere.gov.rs/Cir/>, преузето 9. децембра 2023. године.

⁶²⁸ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 141, ст. 11.

⁶²⁹ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 155, ст. 3.

⁶³⁰ Закон о основном образовању и васпитању (2017), чл. 33, ст. 8, тач. 3; Закон о средњем образовању и васпитању, *Службени гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 52/2021, 129/2021, 12/2021 – др. закон, чл. 8, ст. 7, тач. 3; Њеним посредством се ова листа накнадно доставља и министру надлежном за послове образовања и васпитања. У састав Комисије, притом, улазе по један представник традиционалних цркава и верских заједница, три представника Управе за сарадњу са црквама и верским заједницама и три представника министарства надлежног за послове образовања и васпитања., Закон о средњем образовању и васпитању (2013), чл. 8, ст. 3.

⁶³¹ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 155, ст. 1, тач. 4, и ст. 4 – 5.

⁶³² Љ. Ковачевић, 2021, 925.

мултиконфесионалан и толерантан, правичан и уравнотежен приступ свим верама и да их подстиче на избегавање верског екстремизма и радикализма. Знајући да њихов положај сваке године зависи од консензуса представника седам вероисповести и државе, наставници избегавају приступ који би им могао донети репутацију верског активисте који индоктринира ученике. Консензус црква, верских заједница и државе о листи наставника има за последицу ризик за наставнике верске наставе да лако буду замењени.“⁶³³ Но, није неправдано претпоставити да би заштита легитимних интереса црква и верских заједница једнако могла да буде обезбеђена, чак и уколико би наставници верске наставе били ангажовани на неодређено време. Јасно, овакво решење би могло да заживи у пракси, уз остављену могућност надлежним црквама и верским заједницама коју уживају и онда када се са наставницима верске наставе у јавним образовним установама заснивају уговори на одређено време. Конкретно, реч је о остављању могућности да, у случају постојања потребе, надлежне цркве и верске заједнице имају учешћа у радни однос наставника верске наставе који је изиграо дужност лојалности.

Ситуација је додатно интересантна за разматрање питања ауторизације за заснивање радног односа када се ради о наставницима на високошколским установама, будући да све до средине 2021. године, питање ауторизације запошљавања није било уређено хетерономним изворима права, али је на Православном богословском факултету Универзитета у Београду постојао обичај давања сагласности Синода Српске православне цркве за избор у наставничка звања, који је потврђен и Статутом Православног богословског факултета.⁶³⁴ Међутим, новелом Закона о високом образовању је установљено да „високошколске установе које остварују академске студијске програме у области теологије једне од традиционалних црква и верских заједница овлашћене да општим актом пропишу као неопходан услов сагласност надлежног органа те цркве или верске заједнице за учешће у конкурс за избор наставника и сарадника, као и сагласност надлежног органа те цркве или верске заједнице за избор у звање наставника (сагласност за службу учења)“. Ово, даље, представља обавезан услов за заснивање радног односа.⁶³⁵ Ово, по правилу, претпоставља да (будући) запослени као наставник веронауке мора да има *duty of loyalty*⁶³⁶, односно, лојалности, према цркви или верској заједници којој припада, будући да изостанак поверења цркве у предиспозиције и личност наставника може, у крајњој линији, да резултира немогућношћу заснивања новог радног односа на месту професора верске наставе, односно, теологије.⁶³⁷ Наиме, повлачење предметне сагласности за (негативну) последицу носи губитак звања, уколико надлежни орган традиционалне цркве или верске заједнице опозове сагласност зато што су „активности, ставови или понашање тога лица у супротности са уверењима које та црква, односно верска заједница проповеда, учењем или аутономним правом цркве, односно верске заједнице, или уколико подривају њен углед.“ Притом, на високошколским установама је обавеза да својим општим актима детаљније уреде разлоге за повлачење сагласности за службу учења, учешће представника управе високошколске установе у поступку и право на изјашњавање наставника о којем се одлучује.

⁶³³ Љ. Ковачевић, 2021, 925.

⁶³⁴ Статут Православног богословског факултета, http://srpskaenciklopedija.org/doku.php?id=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3_%D0%B1%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3_%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0_2006, преузето 23. априла 2023. године.

⁶³⁵ Закон о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 73/2018 – др. закон, 67/2019, 6/2020 – др. закони, 11/2021 – аутентично тумачење, 67/2021 и 67/2021 – др. закон, чл. 74, ст. 13 – 14; о овоме видети и: Lj. Kovačević, „Employing Confessional Theology Professors in Serbia: (Ir)Reconcilability of Religious Freedom, Academic Freedom, and Guarantees of Labour Rights“, *Rivista di Diritto Antidiscriminatorio*, бр. 5/2024, 5.

⁶³⁶ Више о овоме, као и о правним последицама изостајања лојалности, видети: *Ibid.*, 15, 18 – 19.

⁶³⁷ *Ibid.*, 6.

На овом фону је интересно размотрити садржину релевантних одредби Статута Православног богословског факултета. Наиме, испрва, како акти Цркве, тако и статут факултета нису садржали релевантне одредбе којима би били утврђени критеријуми за добијање благослова за супање у службу наставника верске наставе. Уз то, нису били регулисани ни поступак давања или опозива разматраног благослова, већ је, подсећа Ковачевић одлука о томе била на епископовом нахођењу. Православни богословски факултет је, након измена Статута до којих је дошло 2022. године, утврдио да је циљ добијања и опозив благослова очување права на тумачење верског идентитета Српске православне цркве, као и побољшање духовне и богословске културе. Такође, изменама је предвиђено успостављање етичких стандарда за одржавање канонског поретка, као и моралних и духовних вредности међу професорима и студентима. Измењени статут је, уз то, одредио и обавезу Факултета да прописује услове и процедуре за доделу благослова, као и за његово укидање.⁶³⁸ Корисно је, у вези са опозивом благослова, скренути пажњу на то да је релевантним одредбама Закона о високом образовању тек након измена из 2021. године изричито предвиђено да опозив благослова за последицу има престанак радног односа. Са друге стране је Статутом Православног богословског факултета, тек након измена из 2022. године, на непосредан начин уређено ово питање, притом, укључујући престанак радног односа због одузимања одобрења за наставну службу.⁶³⁹

Коначно, измене релевантних одредби у Закона о високом образовању омогућавају високошколским установама, које нуде студијске програме из теологије, да пропишу обавезу добијања сагласности, односно, благослова надлежних органа цркава или верских заједница за заснивање радног односа на радном месту професора и/или асистента.⁶⁴⁰ Сагласност, односно, благослов је тако, прописана као обавезан услов за заснивање радног односа, а уколико је надлежни орган опозове, то доводи до губитка права на наставак рада у овој служби, што може да се догоди уколико понашање или ставови запосленог на радном месту наставника и/или асистента на верској настави буду у супротности са учењима цркве или уколико, пак, поткопавају њену репутацију.⁶⁴¹

⁶³⁸ *Ibid.*, 9.

⁶³⁹ *Ibid.*, 10; „Да ли су правила која регулишу први облик надзора црквене власти била прикладна први пут је 2012. године разматрала Повереник за заштиту равноправности, независно тело које надгледа спровођење Закона о забрани дискриминације. Повереник се није директно осврнуо на питање да ли је благослов оправдан или не, али се посредно може закључити да се постојање овог института сматра прихватљивим. Повереник је утврдио и да је Статутом Православног богословског факултета установљен благослов као услов за све потенцијалне кандидате који конкуришу за звање професора, па сам по себи, овај захтев не ставља ниједног појединца у неповољан положај на основу њихове вере или верских уверења. Истовремено је истакнуто да релевантне одредбе Статута отварају могућност за индиректну дискриминацију јер 'сврха давања одобрења (благослова) није експлицитно наведена, што отежава процену легалности и легитимитета таквог акта, која је неопходна приликом утврђивања индиректне дискриминације; нема прописаних критеријума за добијање одобрења (благослова); поступак и начин давања одобрења (благослова) нису регулисани. Због свих ових околности, евидентно је да је одобрење (благослов) акт који епископ даје или опозива на основу широких дискреционих овлашћења. Свеукупно, последица је стварање потпуне правне несигурности, као резултат непредвидивости исхода поступка за добијање одобрења (благослова). Не упуштајући се у верску природу благослова, његово увођење у Статут Факултета свакако захтева да се он третира као сваки други услов за упис на студијски програм или за пријаву на одређени посао, што подразумева да се о испуњености овог услова одлучује на основу објективних и претходно утврђеним критеријумима, који су, штавише, у складу са антидискриминационим стандардима. Из овог разлога, у циљу спречавања посредне дискриминације, Повереник препоручује да, добијање одобрења (благослова) буде уклоњено из Статута или да се критеријум на основу којег се добија одобрење (благослов) буе прецизније регулисан уз потпуно поштовање антидискриминаторних прописа, који обавезују све високошколске установе'."; *Ibid.*, 10; Православни богословски факултет је испоштовао препоруку Повереника за заштиту равноправности тек после измене Статута из 2022. године. Више о проблемима које су предметне одредбе изазвале и како је на њих реаговала Межа акаемске солидарности и ангажовања, видети: *Ibid.*, 10 – 11.

⁶⁴⁰ Закон о високом образовању (2017), чл. 74, ст. 13 – 14.

⁶⁴¹ Закон о високом образовању (2017), чл. 74, ст. 15.

Оно што избор у звање професора и/или асистента теологије на Православном богословском факултету чини додатно интересантним за разматрање јесте то да Устав Републике Србије гарантује аутономију универзитета, укључујући самосталност у одлучивању о својој организацији и раду.⁶⁴² Имајући у виду да се ово односи и на избор професора и/или асистената, где, по правилу, неуниверзитетска тела не би смела да имају утицај на процедуре, оправдано је преиспитати положај који у том случају имају тела цркве или верске заједнице надлежна за давање и укидање сагласности, односно, благослова. Судаћи према обичајима, али, изнад свега, и према релевантним актима и пракси, принцип разматране аутономије није потпуно применљив на Православни богословски факултет. Ово из разлога што аутономија Православног богословског факултета подразумева и избор професора и/или асистента на основу стручности и искуства, али и лојалности Православној хришћанској вероисповести.⁶⁴³

Управо је у погледу давања и опозива сагласности, односно, благослова, важно подсетити на (пређашња) можда и превелика дискрециона овлашћења која су уживала надлежна тела цркве или верске заједнице, што је резултирало непредвидивим исходом у процесима избора и заснивања радног односа на месту професора и/или асистента теологије. Ово је нарочито представљало проблем уколико се у обзир узме да основни циљеви запошљавања, између осталог, укључују и заштиту права појединца на рад, као и објективизацију запошљавања и процеса рада, чиме се осигуравају услови рада и интегритет уговора између послодавца и запосленог. Наиме, законодавац, чини се, као да испрва није препознао значај да се у правни оквир Републике Србије уврсте и неопходне материјалне и процедуралне гаранције које би обезбедиле да професори и/или асистенти на Православном богословском факултету могу *de iure* и *de facto* уживају у својим правима. То се посебно односи на недовољно разрађен интитут благослова за пријем у разматрану службу, ту укључујући и процес давања и опозива сагласности, односно, благослова. Нека од ових правила су уведена изменама Статута Православног богословског факултета 2022. године.⁶⁴⁴

Уставни суд Републике Србије је, такође, квалификовао радноправни положај наставника верске наставе као особен и то, поводом иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе Закона о основама система образовања и васпитања из 2009. године. Спорном одредбом је предвиђено радно ангажовање наставника верске наставе на одређено време. Иницијатор је сматрао да су наставници верске наставе доведени у неравноправан положај у поређењу са наставницима свих других предмета, подразумевајући, притом, и предмет грађанско васпитање, који је, уз верску наставу, предвиђен као алтернативни предмет ученика у основним и средњим школама. Уставни суд није прихватио ову иницијативу. Констатовао је, међутим, да је начин на који се наставник верске наставе прима у установе основног и средњег образовања у односу на остале наставнике, па и наставнике грађанског васпитања, Законом другачије уређен. Наиме, Закон о основама система образовања и васпитања не уређује посебно пријем у радни однос наставника грађанског васпитања како то чини за наставника верске наставе, већ прописује пријем у радни однос наставника, васпитача и стручног сарадника на основу конкурса, из чега произлази да се на наставника грађанског васпитања односе одредбе Закона којим је уређен пријем у радни однос на основу конкурса.⁶⁴⁵ Из наведеног следи да наставник верске наставе упућен у школу са којом закључује уговор о раду за сваку школску годину, те да се на њега не односерелевантне одредбе Закона о раду на које се иницијатор позива. Услови и начин на који се наставник верске наставе упућује у школу

⁶⁴² Устав Републике Србије (2006), чл. 72.

⁶⁴³ Lj. Kovačević, „Employing Confessional Theology Professors in Serbia: (Ir)Reconcilability of Religious Freedom, Academic Freedom, and Guarantees of Labour Rights“, *Rivista di Diritto Antidiscriminatorio*, бр. 5/2024, 13 – 14.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, 16.

⁶⁴⁵ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 130.

са којом закључује уговор о раду на 12 месеци, односи се на све наставнике верске наставе које са листе упућују традиционална црква и верска заједница, што по оцени Суда не представља повреду права на рад нити било који вид дискриминације тих лица с обзиром на специфичан начин упућивања на рад у школу, док је питање како ће се рад на одређено време наставника верске наставе који је алтернативни предмет у основној и средњој школи уредити, ствар законодавне политике у области образовања и васпитања, о чему Уставни суд није надлежан да одлучује.⁶⁴⁶

7. Сметње за заснивање радног односа

7.1. Претходно питање: појам, циљеви и правна одређеност сметњи за заснивање радног односа

Регулисање сметњи за заснивање радног односа може да се припише интервенционизму државе у област радних односа и потреби да се заштите одређени, приоритетни интереси, како послодавца, тако и друштва уопште. Заснивањем радног односа настају одређени друштвено – економски односи у процесу рада, па тако, осим што узрокују правне последице, сметње за заснивање радног односа имају и значајан социолошки, економски и политички утицај.⁶⁴⁷

Одребама Закона о раду је утврђено да радни однос може да се заснује са лицем које испуњава општи услов, односно опште услове, као и друге, посебне услове за обављање одређених послова.⁶⁴⁸ Ипак, упркос томе што одређенолице испуњава опште и посебне услове за обављање одређених послова, до заснивања радног односа неће доћи уколико постоје одређене околности, које својим деловањем производе (негативне) правне последице. Реч је о правним последицама које имају непосредног утицаја на остваривање права на рад и слободу рада, те се из тог разлога одређују као сметње за заснивање радног односа. Дакле, сметње за заснивање радног односа се карактеришу као идентификоване, неприхватљиве карактеристике одређеног лица за обављање конкретног посла.⁶⁴⁹

Сметње (лат. *impedimentum, interdictum*) за заснивање радног односа јесу законом утврђене околности, које такве какве јесу, заснивање радног односа чине недопуштеним, односно онемогућавају заснивање пуноважног радног односа.⁶⁵⁰ Оваквог мишљења је и Шундерић, који сметње за заснивање радног односа одређује као „законом утврђене чињенице или околности које онемогућавају једном лицу да заснује радни однос ради вршења свих послова (било којих), односно само одређених послова или му онемогућавају заснивање радног односа у одређеној организацији, односно органу у циљу заштите друштвене својине, самоуправних односа и права радних људи и грађана“. Утврђивање чињеница и/или околности у контексту сметњи за заснивање радног односа је, пре свега, оправдано потребом да се заштите јавна безбедност, јавно здравље и јавни морал, односно да се спречи корупција или сукоб јавног и приватног интереса, нарочито код тзв. лиценцих занимања.⁶⁵¹ Према Поповићу, сметње за

⁶⁴⁶ Решење Уставног суда Републике Србије IУз – 253/2009, од 10. новембра 2011. године.

⁶⁴⁷ Детаљније о социолошком, економском и политичком утицају сметњи на заснивање радног односа, видети: А. Поповић, 105 – 108.

⁶⁴⁸ Закон о раду (2005), чл. 24, ст. 1.

⁶⁴⁹ А. Поповић, 2016, 95.

⁶⁵⁰ Љ. Ковачевић, 2021, 669.

⁶⁵¹ Б. Лубарда, *Радно право*, Београд, 2013, 301 – 302.; Шундерић је идентификовао и то, да се прописивањем сметњи за заснивање радног односа остварују значајни циљеви у друштву, заштита радника у радном односу и његових права, те права других запослених и грађана., Б. Шундерић, „Сметње за заснивање радног односа“, *Радничко самоуправљање*, бр. 3/1983,102.

заснивање радног односа представљају ограничење права на рад и слободу рада *ratione personae* и *ratione materiae*. Ово, из разлога што онемогућавају лицима са одређеним својствима да раде на одређеним пословима, због њихове природе.⁶⁵² Фримерман оваквом схватању додаје и одредницу која указује на то да се лице, код којег постоји нека од сметњи за заснивање радног односа, макар и испуњавало прописане услове за пријем на рад, не сматра пуноважним кандидатом за заснивање датог радног односа у погледу којег та сметња делује, а са чиме се слаже и Николић.⁶⁵³ Занимљиво, он такође указује на то да сметње за заснивање радног односа представљају и изузетну меру у погледу пријема на рад, односно запошљавања, те тако не могу да буду утврђене на начин да се њима онемогућава или отежава остваривање уставног права на рад, самим тим увођење сметњи не сме да води дискриминацији у запошљавању по било ком забрањеном основу.⁶⁵⁴ Поповић је мишљења да би, по угледу на начин на који Лубарда⁶⁵⁵ дефинише сметње за заснивање радног односа, могла да се постави генерална дефиниција, наводећи да „сметње за заснивање радног односа, стицање звања, рад ван радног односа, обављање слободне (лицендне) професије, избор, постављење и именовање лица на јавну функцију су правне чињенице, које лицу које испуњава услове (привремено или трајно) онемогућавају за све или само одређене послове, односно код свих или одређеног послодавца заснивање радног односа, стицање звања, рад ван радног односа, обављање слободне професије, избор, постављење и именовање на јавну функцију, у циљу заштите легитимног интереса, односно чије наступање може да има за последицу престанак стеченог статуса.“⁶⁵⁶

Утврђивање сметњи за заснивање радног односа и њихово дејство су од непосредног утицаја на то колики број грађана ће имати могућност да оствари своје уставом гарантовано право на рад. Наиме, сметње за заснивање радног односа се по правној природи квалификују као мере превентивног карактера, које су прописане са циљем да се онемогући да једно лице, заснивањем радног односа почне да обавља послове на којима би угрозило имовину, права грађана, сопствену и радну способност осталих запослених или трећих лица код послодавца.⁶⁵⁷ Јовановић подсећа да се сметње, по правилу, тичу оних околности које нису повезане са општим и посебним условима за заснивање радног односа, већ да су у питању околности које се тичу једног лица, а с обзиром на одређене послове. Дакле, конкретном лицу није ускраћено право на рад у потпуности, већ само за одређени круг послова.⁶⁵⁸ Стога је изузетно важно да се направи разграничење између сметњи за заснивање радног односа и посебних услова за заснивање радног односа. У вези са тим, Брајић наводи да, уколико лица не испуњавају посебне услове за рад на одређеним пословима у погледу здравственог стања или специјалних знања, онда се не ради о сметњи за заснивање радног односа, већ таква лица не испуњавају услове за заснивање радног односа, односно за обављање датих послова и задатака.⁶⁵⁹ Најуже посматрано, услови за заснивање радног односа могу да буду општи, односно они које мора да испуни свако лице које жели да ступи на посао и посебни, односно они који су прописани за обављање конкретног посла, радног задатка или важе за одређену категорију лица, тј. запослених.⁶⁶⁰ Сметње за заснивање радног односа, са друге стране, јесу околности које су релевантне само за одређено лице и, по правилу, нису повезане са општим и посебним условима за заснивање

⁶⁵² П. Јовановић, *Радно право*, шесто измењено и допуњено издање, Нови Сад, 2012, 192.

⁶⁵³ А. Николић, *Радни односи у Србији*, Београд, 1990, 38.

⁶⁵⁴ А. Поповић, фн. 351, 154.

⁶⁵⁵ Б. Лубарда, 2012, 299.

⁶⁵⁶ А. Поповић, 98 – 99.

⁶⁵⁷ Б. Шундерић, 1983, 103.

⁶⁵⁸ П. Јовановић, 2012, 193.

⁶⁵⁹ В. Брајић, *Радно право: Радни односи, други односи рада и социјално осигурање*, Београд, 2001, 166.

⁶⁶⁰ А. Балтић, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада*, шесто измењено и допуњено издање, Београд, 1978, 162.

радног односа, који су једнаки за све и делују *erga omnes*. Дакле, услови за заснивање радног односа би требало да буду испуњени да би се радни однос засновао, те се они утолико разликују од сметњи за заснивање радног односа, јер сметње лицу које услове испуњава онемогућавају запослење и узрокују престанак заснованог радног односа, уколико настану за време његовог трајања. Поповић закључује да се „разлика између посебних услова и сметњи за заснивање радног односа састоји у циљу њиховог прописивања, јер се посебни услови одређују ради одабира адекватног кандидата и заштите интереса послодавца да квалитетним кадровима остварује најбоље могуће пословне резултате, док се сметње за заснивање радног односа прописују ради заштите интереса не само послодавца, већ и гарантованих права трећих лица“.⁶⁶¹

Сметње за заснивање радног односа могу да постоје, како на страни запосленог, тако и на страни послодавца, али постоји и могућност да их има код оба субјекта радног односа.⁶⁶² Карактеристике, као и садржина сметњи се опредељују сагласно субјекту радног односа код којег се појављују. Литература у Републици Србији препознаје различите сметње за заснивање радног односа. Тако, Лубарда као сметње на страни запосленог препознаје, између осталог, истовремено постојање другог радног односа са пуним радним временом; инвалидност I категорије – трајни потпуни губитак радне способности утврђен коначним решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање; осуђиваност; изречене мере безбедности: забрана вршења позива, делатности и дужности, забрана управљања моторним возилом и протеривање странца из земље; клаузула забране конкуренције; нечланство у синдикату – *closed shop* клаузула; одузимање лиценце за самосталан рад услед теже повреде кодекса професионалног и етичког понашања; неспојивост одређене јавне функције и радног односа, као и лустрација (особена врста сметње за обављање јавне функције); држављанство друге државе као сметња за заснивање радног односа на одређеним радним местима у посебном режиму; чланство у политичким организацијама (сметња за полицијске и војне службенике); пензија (инвалидска пензија у случају потпуног и трајног губитка радне способности и право на инвалидску, старосну и породичну пензију, као сметња у ранијем домаћем законодавству); сродство и брак/ванбрачна заједница као сметње. На страни послодавца, он истиче сметње као што су, између осталог, изречена мера забране обављања одређеног позива или самосталне делатности (за време њеног трајања), посебно забрана обављања делатности због непредузетих мера заштите здравља и безбедности на раду и увођење квоте за запошљавање странаца.⁶⁶³

7.2. Појам и врсте сметњи за заснивање радног односа на страни послодавца

Према позитивном праву Републике Србије, послодавцем се сматра домаће, односно страном физичко или правно лице које запошљава, односно радно ангажује једно или више лица.⁶⁶⁴ Дакле, осим што је могуће, између осталог, класификовати их по врсти субјекта права на физичка и правна лица, као и на домаћа и страна, а у складу са тим где им се налази седиште, послодавце је могуће класификовати и према својинском критеријуму на приватноправне (физичко лице, које је, по правилу, предузетник); јавноправне (држава, територијална аутономија, локална самоуправа, јавне службе) и удружења непрофитног карактера (непрофитне организације, професионална удружења), волонтерске и верске организације. Сметњама за заснивање радног односа на страни послодавца се сматрају ограничења која, под

⁶⁶¹ А. Поповић, 103.

⁶⁶² N. Tintiћ, *Radno i socijalno pravo, Knjiga prva: radni odnosi (II)*, Zagreb, 1972, 74.

⁶⁶³ Б. Лубарда, 2012, 299 – 306.; О мишљењима других аутора на ову тему, видети: А. Поповић, 125 – 127.

⁶⁶⁴ Закон о раду, чл. 5, ст. 2.

одређеним околностима, онемогућавају заснивање радног односа, односно радно ангажовање ван радног односа код послодавца који обавља одређену делатност. То, између осталог, може да буде одређивање максималног броја запослених код послодавца у тзв. јавном сектору, *ergo* у јавним службама. У контексту сметњи за заснивање радног односа које су на страни послодавца се подразумевају и чињенице, услед чијег постојања послодавац не може да обавља делатност, а самим тим и да радно ангажује лица за њено обављање.

Забрана заснивања радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места носи карактер привремене, отклоњиве сметње. Она се, као таква, појављује на страни послодавца који су корисници буџетских средстава. Ова сметња је у непосредној вези са реформом администрације у Републици Србији, која подразумева рационализацију⁶⁶⁵, чија примена има за крајњи циљ стварање оптимално организоване, ефикасне службе, компетентне за пружање адекватног квалитета услуга, уз ангажовање најмањег потребног броја извршилаца, како би се смањили укупни расходи за њен рад.⁶⁶⁶ Реформски процеси, између осталог, под рационализацијом подразумевају и одређивање максималног броја запослених у републичкој и локалној администрацији. Као сметња је, дакле, на страни послодавца који су корисници буџетских средстава⁶⁶⁷ прописано ограничење за заснивање радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места. Посматрано кроз призму ове сметње, радни однос нису могла да заснују ни лица на одређено време због повећаног обима посла, по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и по другим основама, уколико је код корисника буџетских средстава постигнут максимални број ангажованих лица. Карактер привремене је овој сметњи наметнуло њено прво ограничавање примене, које је, испрва, било предвиђено до краја 2016. године. Отклањање ове сметње је било могуће уз сагласност тела Владе Републике Србије, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, а уз претходно прибављеног мишљења Министарства финансија.⁶⁶⁸ Сагласност за отклањање сметњи⁶⁶⁹ и заснивање радног односа са новим лицима по наведеним, прописаним основама је давала комисија, образована Одлуком о образовању Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.⁶⁷⁰ Приликом утврђивања максималног броја запослених се анализира оквир

⁶⁶⁵ У циљу ефикаснијег спровођења рационализације у јединици локалне самоуправе, успоставља се интерно тржиште рада и попуњавање непопуњених радних места може да се изврши спровођењем интерног конкурса за систем локалне самоуправе. Попуњавање радног места може да се спроведе интерним конкурсом, уколико је утврђено правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, ако се уклапа у прописе о максималном броју запослених и уколико су обезбеђена средства за остваривање права запосленог на том радном месту., Уредба о интерном конкурс, *Службени гласник РС*, бр. 17/2016, чл. 3.; Упоредити са Уредбом о интерном и јавном конкурс за попуњавање радних места у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 2/2019 и 67/2021.

⁶⁶⁶ Б. Стојановић, „Рационализација у државној управи Републике Србије“, *Правни живот*, бр. 7 – 8/2009, 53.

⁶⁶⁷ Сагласно Закону о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 – др. закон, чл. 2, ст. 1, тач. 5, корисници јавних средстава су директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, јавна предузећа која су основана од стране Републике Србије или локалне власти, правна лица чији су оснивач предметна јавна предузећа, правна лица над којима директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору има Република Србија или локална власт, правна лица у којима више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години чине јавна средства, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама.

⁶⁶⁸ Закон о буџетском систему, чл. 27е, ст. 34 – 38.

⁶⁶⁹ Прибављање сагласности било је прецизирано Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 159/2020.

⁶⁷⁰ Комисија се образује на одређено време: до престанка важења законског режима заснивања радног односа, односно радно ангажовања по добијеној сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код

деловања одређене јавне службе, мрежа установа и области јавне политике из делокруга органа, функција, унутрашње уређење, подаци о кадровским и финансијским ресурсима и потребе корисника јавних услуга. Притом, потребно је да се одређени степен пажње посвети и обавези запошљавања лица са инвалидитетом, националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању језика који се говори на релевантном подручју. У сваком случају, важно је да се има у првом плану то да укупан број запослених у радном односу на неодређено време у одређеном организационом облику не може да буде већи од законом утврђеног максималног броја. Разматрано у контексту сметње за заснивање радног односа, важно је да се напомене да ранији престанак радног односа у тзв. јавном сектору, *ergo* јавној служби за време трајања процеса рационализације, споразумом уз исплату новчане накнаде или уз исплату отпремнине, симултано представља сметњу за заснивање радног односа или радног ангажовања по другом правном основу код послодавца у тзв. јавном сектору. Ово имплицира да ће да се сматра ништавим уговор о раду, решење о заснивању радног односа или уговор о радном ангажовању, који је закључен и поред постојања напред наведене сметње.⁶⁷¹ Ограничење радног ангажовања лица по одређеном основу на страни послодавца може да буде регулисано и посебним прописима, којима се, јасно, утврђује основ радног ангажовања који је предмет сметње и постојање максималног броја већ ангажованих лица изнад ког постоји сметња.

7.3. Појам и врсте сметњи за заснивање радног односа на страни запосленог

Сметње за заснивање радног односа могу да имају карактер апсолутних (примера ради, истовремено постојање другог радног односа са пуним радним временом; инвалидност I категорије – трајни потпуни губитак радне способности) или релативних (примера ради, неспојивост одређених јавних функција и радног односа, уколико се не добије сагласност Агенције за борбу против корупције).⁶⁷² Општим сметњама за заснивање радног односа се сматрају оне сметње које онемогућавају заснивање радног односа одређеном лицу, а ради обављања свих послова. Дакле, чак и у случају да лице испуњава све захтеване услове, оно неће моћи да заснује радни однос уколико је код њега присутна општа сметња. Насупрот општим јесу посебне сметње за заснивање радног односа, које делују у нешто другачијем смеру. Наиме, оне онемогућавају да се радни однос заснује код конкретног послодавца или пак, онемогућавају обављање одређених послова. Из наведеног следи закључак да посебне сметње чине да одређено лице, са одређеним личним својствима буде неподобно за заснивање радног односа на одређеном радном месту услед природе посла, те је у питању *ratione personae* и *ratione materiae* ограничење права на рад и слободе рада.⁶⁷³

Осим класичне поделе на опште и посебне сметње за заснивање радног односа, оне могу да се поделе и према томе да ли онемогућавају лицу да обавља послове независно од тога где се ти послови обављају (рецимо, постојање већ заснованог, а нераскинутог радног односа) или му онемогућавају рад код одређеног послодавца (уколико је у питању, рецимо, вођење кривичног поступка за кривична дела која се гоне по службеној дужности). Посматрано у контексту правног основа непосредног дејства, сметње могу да се поделе на оне које делују *ex lege* и на

корисника јавних средстава., Одлука о образовању Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/2013, 23/2017, 25/2018, 9/2021, чл. 2, ст. 2.

⁶⁷¹ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015, 81/2016 – УС, 95/2018, чл. 12, ст. 6 – 7.

⁶⁷² Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2013а, 106.

⁶⁷³ А. Поповић, фн. 461, 127.

оне које делују након изрицања одређеном лицу од стране надлежног државног органа (рецимо, када је изречена мера безбедности забране вршења позива, делатности или дужности). Ово заправо значи да дејство појединих сметњи није условљено доношењем појединачног акта од стране државног органа за одређено лице. Напротив, оне делују на основу самог закона којим су регулисане, стога је потребно само да се, у поступку заснивања радног односа, констатује њихово постојање. Међутим, одређене сметње и поред тога што су регулисане законом, производе правне последице, само онда када их надлежни државни орган, на основу конкретног чињеничног стања, изрекне одређеном лицу путем појединачног акта. Потом се, у поступку заснивања радног односа, утврђује постојање правноснажног акта којим је сметња изречена. Разликују се и сметње које су присутне независно од воље појединаца (примера ради, сродство као сметња за заснивање радног односа кућног помоћног особља) и оне које представљају резултат његових вољних радњи, а које могу да буду резултат дозвољених (на пример, постојање већ заснованог, а нераскинутог радног односа, обављање јавне функције) и недозвољених поступања (као што је осуђиваност за одређена кривична дела, односно на казну затвора до одређене висине, изрицање мере безбедности забране вршења позива, делатности или дужности). Посматрано у контексту забране вршења позива, делатности или дужности је корисно да се напомене да ступањем на рад запослени има право, једнако као и дужност да савесно обавља поверене послове, притом континуирано усавршавајући своја знања, способности и радне вештине, уз поштовање правних и техничких правила којима се регулише начин вршења одређених делатности. У општем интересу је да се све делатности у друштву врше у складу са прописима, али у пракси се дешава да се предузимају радње које су њима противне или се пак, не предузимају одређене радње и поред тога што су као обавеза прописане законом.

У зависности од тога да ли чињење или нечињење, односно радња запосленог има елементе дисциплинског дела, прекршаја или кривичног дела, као и у односу на то да ли је њеним предузимањем проузрокована штета, услед кршења прописа на раду и у вези са радом, запослени подлеже дисциплинској, материјалној, прекршајној и кривичној одговорности. Следи да правноснажном судском одлуком запосленом може да се забрани обављање одређених послова, применом казни и мера безбедности у кривичном поступку или заштитних мера у поступку утврђивања одговорности за привредне преступе.⁶⁷⁴ Јасно је да, за време трајања забране вршења позива, делатности и дужности, ова забрана представља сметњу за заснивање радног односа за обављање конкретних послова, односно не представља општу сметњу за заснивање радног односа.⁶⁷⁵ Дакле, правноснажна судска пресуда о забрани вршења одређеног занимања је сметња која има тек релативан карактер, будући да не ускраћује, нити ограничава право запосленог да уопште ступи на рад, већ само да буде запослен или распоређен на оне послове који су му судском пресудом забрањени и то, само за време док траје изречена забрана^{676 677}.

Подела сметњи може да се направи и у односу на то да ли оне својим дејством ограничавају право на рад и слободу рада појединца, као што је то случај са осуђиваношћу за одређена кривична дела, односно на казну затвора до одређене висине представља сметњу која својим дејством ограничава право на рад и слободу рада појединца, док то не чине, на пример постојање већ заснованог, а нераскинутог радног односа и обављање јавне функције.⁶⁷⁸ Сметње за заснивање радног односа, такође, могу да буду предвиђене непосредно или могу да се утврде

⁶⁷⁴ З. Ивошевић, 2013, 245.

⁶⁷⁵ А. Балтић, 1961, 129.

⁶⁷⁶ Т. Поповић, А. Николић, *Рад и радни односи*, Београд, 1967, 6.

⁶⁷⁷ Детаљније о забрани вршења позива, делатности или дужности као сметње видети: А. Поповић, 159 – 166.

⁶⁷⁸ Б. Шундерић, 1983, 103 – 104, у: А. Поповић, фн 463, 128.

тумачењем закона.⁶⁷⁹ Тако, примера ради, тумачењем Закона о раду је прописано да одредбе које предвиђају да запосленом престаје радни однос независно од његове и воље послодавца, уколико му је по одредбама закона, односно правноснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, односно уколико му буде изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога мора да буде одсутан са рада обухватају и лица, која су незапослена у тренутку спровођења конкурса за запослење.⁶⁸⁰ Из овог тумачења јасно следи да радни однос за обављање одређених послова не може да заснује незапослено лице којем су изречене наведене забране и мере.⁶⁸¹

Осим ових подела, сметње које су од утицаја на заснивање радног односа је могуће класификовати и у односу на њихово трајање, као и у односу на (не)могућност њиховог отклањања. Тако, сметње на страни запослених могу да буду привремене или трајне, отклоњиве или неотклоњиве. Привремени карактер ових сметњи може да се, по правилу, сматра њиховом одликом, што је у складу са стандардом да се људска права, а самим тим и право на рад могу ограничити у мери у којој је то потребно у демократском друштву ради заштите јавног поретка, јавне безбедности, јавног здравља, као и остварењу других уставом загарантованих права. Сметње за заснивање радног односа су ограниченог трајања и током тог трајања су и неотклоњиве. Међутим, постоје и сметње чије дејство може да се отклони.⁶⁸²

7.4. Сметње за заснивање радног односа у јавним службама

7.4.1. Утицај одређивања максималног броја запослених на јавне службе

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору је усвојен средином 2015. године, а разлог његовог доношења, према образложењу Предлога овог закона, иницијално, јесте „...потреба да се обезбеди темељ за одрживи развој и повећање запослености у одређеном року, спровођењем амбициозне фискалне консолидације и структурних реформи, са фокусом на заустављање раста јавног дуга и његово смањивање до 2017. године“. Светска економска криза је, наиме, условила да се у Републици Србији од 2014. године примењује одлука о изменама у буџетском систему, којом је у периоду од, тада предвиђене, две године прописана забрана запошљавања нових радника у јавним службама, ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места.⁶⁸³ Ова забрана, дакле, није носила епитет апсолутне. Ово најпре из разлога што је радни однос са новим лицем могао да буде заснован уз прибављање сагласности надлежног органа, Комисије Владе Републике Србије надлежне за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника буџетских средстава.⁶⁸⁴ Апсолутност забране запошљавања је изостала и услед чињенице да је

⁶⁷⁹ Законом о државним службеницима је непосредно предвиђено да као државни службеник не може да се запосли лице коме је раније престао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и које је осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци., Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022, чл. 45, ст. 1.

⁶⁸⁰ Закон о раду (2005), чл. 176, ст. 1, тач. 2, чл. 4.

⁶⁸¹ П. Јовановић, 2012, 193.

⁶⁸² Више о овоме, видети: А. Поповић, 129 – 130.

⁶⁸³ Одлука о изменама и допунама Закона о буџетском систему је усвојена у Народној скупштини Републике Србије, 6. децембра 2013. године.

⁶⁸⁴ Поступак којим се добија сагласност Комисије је, према првобитном тексту Уредбе, изузетно сложен. Наиме, послодавац је као корисник јавних средстава обавезан да поднесе молбу за попуњавање слободног, односно упражњеног радног места и за одобравање додатног радног ангажовања, надлежном Министарству или другом, надлежном органу. Уредбом је прописан образац којим се молба подноси. Такође, њоме су прописани рокови за подношење, као и рокови за одлучивање о поднетим молбама. Молба поднета надлежном Министарству или

област њене примене, између осталог ⁶⁸⁵, искључивала високошколске наставнике и истраживаче, директоре јавних предузећа, друштава капитала, установе и јавне агенције чији су оснивачи Република Србија или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе.⁶⁸⁶ Примена мере забране запошљавања је продужавана чак неколико пута. Такав потез је створио простор за интензивирање несигурности (не)запослених лица на тржишту рада. Важно је размотрити и то, да ли је и – уколико је одговор позитиван – на који начин и у ком обиму мера забране запошљавања, која деривира као негативна последица сметње за заснивање радног односа, има(ла) утицаја навећ заснован радни однос. У том контексту су од значаја законске претпоставке института преображаја радног односа. Уколико се за пример узме да је лице у време важења мере забране запошљавања засновало радни однос на одређено време, те да му је уговор продужаван преко законом дозвољене границе (од две године узастопно), онда је упитно да ли тај радни однос може да се преобрази у радни однос на неодређено време, будући да стоји примена разматране сметње, *ergo* мере. Не сме, притом, да се занемари чињеница да се ради о корисницима јавних средстава, те да се на запослене у јавним службама, између осталог, примењује и Закон о буџетском систему. То имплицира да одредбе Закона о буџетском систему, којима је прописана забрана заснивања радног односа са новим лицем ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места представљају *lex specialis* у односу на одредбе Закона о раду, којима се приписују услови за преображај радног односа са одређеног на неодређено време, а што следи из Закона о буџетском систему. Врховни касациони суд је, по овом питању, у више наврата истицао превид нижестепених судова. Наиме, они су у својој пракси доносили позитивне одлуке о захтеву странака, усмереном на признање наступања преображаја радног односа из одређеног у неодређени, ослањајући се на одредбе Закона о раду, притом не узимајући у обзир одредбе Закона о буџетском систему. Поступање Врховног касационог суда на погрешно примењено материјално право нижестепених судова говори у корист тежњи усмереној ка успостављању својеврсног баланса између теорије и праксе.⁶⁸⁷ Корисно је указати, са становишта разматране мере и на то, да је својеврсну препреку за заснивање радног односа која је на страни послодавца, представљало и правило да укупан број

другом, надлежном органу бива даље прослеђена Министарству финансија, како би се прибавило њихово мишљење. Након прибављеног мишљења, надлежно Министарство или други, надлежни орган доставља Комисији предлог акта о давању сагласности за заснивање радног односа, односно додатног радног ангажовања. Комисија након заседања доноси закључак о давању сагласности. Веома је важно указати на то да Уредба овом закључку не признаје својство управног акта. С обзиром на то, уколико Комисија благовремено не донесе закључак, подносилац захтева (послодавац) не поседује законски основ да другостепеном органу поднесе жалбу. Уједно, нема ни законског основа да пред надлежним судом покрене управни спор.

⁶⁸⁵ „Осим за наведене случајеве, молбу за прибављање сагласности за ново запошљавање није требало подносити ни за попуњавање радног места премештајем, односно распоређивањем на друго радно место унутар истог корисника јавних средстава, премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном конкурс, по основу споразума о преузимању из другог органа, за заснивање радног односа на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, као ни за попуњавање радних места заснивањем радног односа са лицем коме је радни однос на неодређено време код корисника јавних средстава престао на основу споразума ради заснивања радног односа код другог корисника јавних средстава. Исто вреди и за заснивање радног односа са особом са инвалидитетом, а по основу Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, за радно ангажовање незапослених лица у циљу спровођења мера активне политике запошљавања преко Националне службе за запошљавање, за ангажовање учесника пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација из којих се финансирају и накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима.“, Више о овоме, види: Љ. Ковачевић, 2021, 284 – 285.

⁶⁸⁶ Види: Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015, 59/2015, 62/19 и 50/2020.

⁶⁸⁷ Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 2562/2018. од 9. 7. 2020. године. Решење Врховног касационог суда, Рев2 1894/2019. од 4.2.2021. године.

лица запослених на одређено време услед повећаног обима посла, али и лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу или пак, по неком другом основу, није смео да премаши 10 посто од укупног броја лица запослених на неодређено време. О томе да се премаши наведени проценат, према одредби Закона о буџетском систему, одлучује одбор Народне скупштине чија су надлежност административно – буџетска питања.⁶⁸⁸ Када се говори о оваквој врсти ограничења, требало би да се помене и одлука која подразумева утврђивање максималног броја лица запослених на неодређено време у државним органима, јавним службама, аутономној покрајини и локалним самоуправама. Наиме, Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁶⁸⁹, који је на снагу ступио две године по доношењу одлуке о примени мере забране запошљавања је утврђен начин одређивања максималног броја лица запослених код корисника буџетских средстава, као и обим, али и рокови у оквиру којих би требало да се приступи смањењу броја запослених и то, до достизања утврђеног максимума, а све то за сваку календарску годину. Овакав низ одлука је за резултат, првенствено, имао отежано функционисање радних средина у којима су се оне примењивале, попут основног и средњег образовања, здравствене и социјалне заштите, друштвене бриге о деци, одређеним јавним предузећима.⁶⁹⁰ Ово најпре из разлога што је долазило до недовољног броја запослених, који би обављали делатности послодавца, што уствари, ствара додатну обавезу за лица која су (остала) у радном односу. Ово даље има непосредног утицаја на квалитет рада ових запослених и следствено томе, квалитет услуга које пружа послодавац у оквиру своје делатности, затим слабљење капацитета јавних служби, као и немогућности унапређења њиховог рада. У прилог наведеном је корисно указати и на иницијативу за укидање забране заснивања радног односа у области образовања, коју је поднео министар просвете, науке и технолошког развоја.⁶⁹¹

У контексту негативних последица примене измена закона које се односе на забрану запошљавања, која као таква, значи сметњу за заснивање радног односа на страни послодавца, је интересантно поменути истраживање које је спровела Фондација центра за демократију. Анализирајући ову измену, као меру која је уведена ради смањења расхода у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама, је указано на непостојање систематских, аргументованих, као ни поузданих извештаја и објективних анализа о позитивним, нити негативним последицама ове одлуке.⁶⁹² Штавише, указује се на то да је имплементација мере забране запошљавања значила тек неселективно смањење броја запослених, односно изостављање јасних критеријума, како за отпуштање, тако и за ново запошљавање, те да није дошло до реформе, нити до унапређења рада и квалитета услуга јавних служби. Из наведеног би могло да се закључи, иако можда не

⁶⁸⁸ Закон о буџетском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 – др. закон, чл. 27к, ст. 4, ст. 9.

⁶⁸⁹ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015, 81/2016 – УС, 95/2018.

⁶⁹⁰ О контрамери о хитном заснивању радног односа на неодређено време са здравственим радницима, у време важења мере забране запошљавања, видети: Д. Радвановић, „Неке правне недоумице у вези с забраном запошљавања“, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, бр. 1/2023, 118 – 121.

⁶⁹¹ „Министар затражио укидање забране запошљавања у просвети“, <https://www.politika.rs/sr/clanak/426339/Ministar-zatrazio-ukidanje-zabrane-zaposljavanja-u-prosveti>, преузето 19. марта 2023. године; види и: „Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору: „Синдикати траже укидање забране запошљавања у просвети“, <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/120419/120419-vest10.html>, преузето 19. марта 2023. године.

⁶⁹² К. Петровар, „Забрана запошљавања у јавном сектору – последице у сектору здравствена заштита грађана“, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-ksenija-petovar-zabrana-zaposljavanja-u-javnom-sektoru-posledice-u-sektoru-zdravstvena-zastita-gradjana.pdf>, преузето 11. јануара 2023. године.

сасвим оправдано, да је од почетка примене, разматрана мера имала извешан степен произвољности, у смислу јавних у служби у којима ће бити доследно спроведена, али и у којем обиму. Овакав вид реакције државе на светску економску кризу је *de facto* произвео одређене, негативне последице по квалитет рада јавних служби, и то, нарочито у области здравства и образовања, чије је поље деловања у непосредној комуникацији са грађанима.⁶⁹³ Наведено би могло да буде додатно оправдано уколико се у обзир узме то да услуге које јавне службе врше у оквирима својих делатности носе епитете принципа праведности и доступности услуга. Ово, уствари, значи да, будући да се све ове услуге финансирају из јавних фондова, подразумева се да грађани имају право на њихову једнаку доступност и квалитет услуга. С тим у вези је важно имати на уму да овде није реч само о проблематици заснивања радних односа, већ и о потенцијалном угрожавању доступности и квалитета услуга, а што би могло да се сматра једном од негативних последица којом је разматрана мера резултирала. Промене у структури запослених у јавним службама, као и негативне последице које ту промену прате је важно разматрати са становишта примене мере забране запошљавања, пре свега, из разлога што се стиче утисак да је ова мера произвела више штете но користи, када је реч о квалитетном раду и пружању услуга јавних служби, што није била сврха њене примене. Под претпоставком да су области здравства и образовања, заиста, понајвише у непосредној комуникацији са грађанима, онда је важно имати у виду и то, да на промене у структури запослених не утиче искључиво одлука о забрани запошљавања. Значајан је и утицај који, евентуално, имају и други чиниоци.⁶⁹⁴

Оно што се издваја као нарочито интересантно за разматрање са аспекта ове сметње, односно, утицаја који она остварује кроз разматрану меру, јесте то да није сваки организациони део јавних служби (био) под истим последицама. Наиме, чињеница је да је Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору оставрио изузетно снажан утицај, сходно томе и (негативне) последице, по запошљавање у тзв. јавном сектору, што ће рећи и на јавне службе. Међутим, без (значајног или макар, значајнијег) утицаја овог закона је о(п)сталозапошљавање у јавним предузећима, чији је оснивач Република Србија, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, организационих облика у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором. У образложењу предлога Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору је наведено да су јавна предузећа изузета од примене овог закона, те се као разлог томе наводи то да су она у другом режиму рационализације, реструктурирања, реорганизације и приватизације. Закон предвиђа да се сваке године актом Владе Републике Србије „за сваку календарску годину утврђује максималан број запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему аутономне покрајине и систему локалних самоуправа, на предлог Генералног секретаријата Владе, уз прибављено мишљење министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе и министарства надлежног за послове финансија“.⁶⁹⁵

⁶⁹³ Према појединачним изјавама представника стручних удружења, синдиката и локалних самоуправа, као и оцена на основу стручних анализа, може да се закључи да су највише погођене области у којима се остварује директна комуникација са грађанима и чијим се делатностима врши задовољавање потреба грађана – здравство, просвета, комунална јавна предузећа и др.

⁶⁹⁴ Чиниоци од значајног утицаја на промену у структури запослених могу бити и знатно опадање броја ученика, укидање броја одељења, затварање школа услед недовољног броја ученика и тсл. Наведено може да резултира тзв. вишком запослених, те с тога, одлука о забрани запошљавања не мора нужно да буде узрок негативних последица по квалитет и доступност услуга.

⁶⁹⁵ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (2015), чл. 4.

7.4.2. Сметње карактеристичне за заснивање радног односа у јавним службама

Појам јавне управе је био повод за бројна размимоилажења у погледу његовог тумачења, уједно и за интервенцију Суда правде. Наиме, у пресудама које је донео по овом основу је Суд правде, временом, ограничио право држава чланица Европске уније да саме одређују значење појма јавне управе и да, на тај начин задрже већи утицај на имиграциону политику. Један од основних разлога за интервенцију Суда правде по питању ограничења запошљавања у јавној управи јесте и различито схватање појма јавне управе. У појединим државама, попут Уједињеног Краљевства и Ирске, овај се појам тумачи рестриктивније и тотако, да се своди на државне службенике и поједина радна места у локалној самоуправи. Но, у другим се државама чланицама овај појам користи за практично сва лица чији је послодавац, односно које запошљава држава, што имплицира и запослене у јавним службама.

За одређивање појма јавне службе и за његово подвођење под оквире Комуитарног права је од нарочитог значаја случај *Commission v. Belgium*.⁶⁹⁶ Сходно релевантним одредбама белгијског закона је радно место у јавним службама било резервисано искључиво за белгијске држављане. Оваква одредба је, према мишљењу Европске комисије, била у супротности са одредбом Уговора, с обзиром на то да су њиме, између осталих⁶⁹⁷, обухваћени и запослени у јавним установама, које су организациони део јавних служби, тј. медицинске сестре. Белгија је, у одговору на тужбу, навела да је о тумачењу „запошљавања у државној служби“ требало обратити пажњу приликом састављања Уговора, те том приликом и уважити жеље држава чланица. Сходно томе, а имајући у виду чињеницу да Уговор није наметнуо ограничења, нити је спутавао право држава чланица да одреде границе „интерног“ јавног сектора, те како није постојао концепт заједнице у погледу циљева, опсега и детаљних правила о примени закона о јавним установама, логично је – и, оправдано – да су у време када је прављен нацрт Уговора, владе држава чланица имале намеру да питања попут услова уласка у јавне установе остане у њиховом домену одлучивања. У спор су се на страни Белгије укључиле и владе Немачке, Француске и Уједињеног Краљевства. Додуше, свака од држава је иступила сасвојим аргументима, али су као заједнички именилац све наводиле да је изолација јавних установа одпримене одредаба о слободном кретању запослених неопходна, како због заштите државних интереса, тако и због тога што је функционална анализа индивидуалних радних места неопходна. Суд је, у коначници, одбацио институционални приступ који су предлагале Немачка, Француска и Уједињено Краљевство, истичући, притом, да изузеци не могу да се примењују на сва лица, већ искључиво на она која имају одређену улогу у извршавању додељених или им поверених државних овлашћења или која, пак, имају управљачка или извршна овлашћења.

Штавише, овде је јасно да, функционалним приступом, мора да се (пре)испита свакопојединачно радно место у оквиру којег се држављанство запосленог сматра спорним питањем. Стога следи да странцима може да се забрани приступ, односно да им се онемогући запошљавање на одређеним радним местима која „укључују директно или индиректно учешће у извршавању државних дужности, које су одређене јавним правом, као идужности које се тичу заштите општих интереса државе или осталих јавних власти, с обзиром на то да таква радна места претпостављају постојање специјалног односа лојалности држави и реципроцитет права и дужности који чине основу држављанства”, подсећају Обрадовић и Јевтић.⁶⁹⁸

⁶⁹⁶ Case 149/79, *Commission v. Belgium* (1980), ECR 3881.

⁶⁹⁷ Као што су лимари и архитекте, запослени у централној или локалној власти.

⁶⁹⁸ G. Obradović, M. Jevtić, 25.

7.4.3. Сметње за обављање лиценцих занимања

У погледу своје правне природе, лиценца има карактер јавне исправе, којом се доказује стручна оспособљеност лица за обављање одређених занимања.⁶⁹⁹ Разматрање сметњи за обављање лиценцих занимања у својству запосленог, подразумева анализу регулисаних сметњи, које су карактеристичне за обављање појединих репрезентативних лиценцих занимања у својству запосленог.⁷⁰⁰ У занимања за чије је обављање неопходно поседовање лиценце се убрајају, примера ради, послови у оквиру делатности социјалне заштите, здравствене заштите, образовно – васпитног рада, као и занимања за чије би обављање требало да се утврди (не)постојање сметње/и. Позитивно право Републике Србије изоставља одредбе које се односе на сметње у погледу издавања лиценце стручном запосленом за обављање стручних послова у социјалној заштити, притом, тиме обухвата основне и специјализоване стручне послове социјалне заштите, супервизијске и правне послове у социјалној заштити⁷⁰¹, прописаних од стране Коморе социјалне заштите.⁷⁰² Прописивање релевантних сметњи за издавање лиценце стручним запосленима би, свакако било целисходно, нарочито уколико се има у виду да такав приступ решавању ове правне празнине није непознаница када је реч о домаћем тзв. приватном сектору⁷⁰³, али и у страним правима, односно у правним системима региона.⁷⁰⁴ Постојање потребе да позитивно право Републике Србије препозна и регулише сметње за издавање лиценце стручном запосленом за обављање стручних послова у делатностима социјалне заштите се оправдава природом услуга које ова јавна служба пружа, уједно и пословањем са лицима која не могу да достигну или одрже квалитет живота или немају довољно средстава за подмирење основних животних потреба; малолетним и пунолетним лицима до навршених 26 година живота којима је угрожено здравље, безбедност и развој, услед породичних и других животних околности; лицима од навршених 26 до 65 година и старијих, када је ризицима услед старости, инвалидитета, болести, породичних и других животних околности угрожено њихово благостање, безбедност и продуктиван живот у друштву.⁷⁰⁵

⁶⁹⁹ С. Сремчев Илић, *Кодекси професионалног и етичког понашања као извор радног права*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, 132.

⁷⁰⁰ А. Поповић, 353.

⁷⁰¹ Правилник о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 42/2013., чл. 3.

⁷⁰² Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС, чл. 185.

⁷⁰³ О овоме више, видети: А. Поповић, 354 – 358.

⁷⁰⁴ „Примера ради, у праву Хрватске као сметња за заснивање радног односа у делатности социјалне заштите прописана је правноснажна осуђиваност за неко од кривичних дела против: човечности и људског достојанства; живота и тела; кривичних дела против људских права и основних слобода; против радних односа и социјалног осигурања; личне слободе; части и угледа; полне слободе; полног злостављања и искориштавање детета; брака, породице и деце; здравља људи; имовине; привреде; фалсификовања; службене дужности; јавног реда и кривичних дела против Републике Хрватске из Кривичног закона из 2011. године. Сагласно Кривичном закону из 1997. године, сметња за заснивање радног односа у делатности социјалне заштите је правноснажна осуђиваност за следећа кривична дела против: живота и тела; слободе и права човека и грађанина; Републике Хрватске; вредности заштићених међународним правом; полне слободе и полног морала; части и угледа; брака, породице и омладине; имовине; здравља људи; сигурности платног промета и пословања; веродостојности исправа и кривичних дела против јавног реда и службене дужности. Запошљавање у делатности социјалне заштите у праву Хрватске подразумева непостојање и следећих сметњи: изречена правноснажна прекршајна санкција за насиље у породици и вођење поступка пред надлежним судом за кривично дело полног злостављања и искориштавања детета. Осуђиваност не представља сметњу за заснивање радног односа у делатности социјалне заштите у праву Хрватске, уколико је код кандидата за запослење наступила рехабилитација.“, А. Поповић, 353 – 354.

⁷⁰⁵ Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС, чл. 41.

7.4.3.1. Сметње за обављање послова здравствених радника у својству запосленог

Здравствена делатност обезбеђује здравствену заштиту грађана спровођењем безбедних, сигурних и ефикасних мера и активности у складу са начелима професионалне етике, ради очувања и унапређења здравља људи.⁷⁰⁶ Чланство здравствених радника у својству запослених у (одговарајућој) комори је обавезно.⁷⁰⁷ То може бити Лекарска комора Србије, Стоматолошка комора Србије, Фармацеутска комора Србије, Комора биохемичара Србије и Комора медицинских сестара и здравствених техничара Србије. Сходно одредбама Закона о здравственој заштити, ова обавеза се односи на све докторе медицине, докторе стоматологије, дипломиране фармацеуте, дипломиране фармацеуте медицинске биохемије, дипломиране фармацеуте специјалисте медицинске биохемије и докторе медицине специјалисте клиничке биохемије, медицинске сестре и здравствене техничаре, који као професију у Републици Србији обављају послове здравствене делатности у здравственим установама, другим облицима здравствене службе, установама социјалне заштите, заводима за извршење заводских санкција, државним органима, на факултетима, односно у школама здравствене струке, амбулантима медицине рада које образују послодавци и у другим установама у којима се обавља здравствена делатност.

Здравствени радник може самостално да пружа здравствену заштиту, односно може да је пружа без непосредног надзора другог здравственог радника, у здравственој установи, приватној пракси или код другог послодавца, под условом да је обавио приправнички стаж, те да је положио стручни испит, ако је уписан у именик коморе и уколико је добио, односно уколико је обновио одобрење за самостални рад. Јавну исправу, тј. лиценцу, сходно одредбама Закона о коморама здравствених радника, здравственим радницима издаје, обнавља или одузима комора и то, решењем које доноси директор.⁷⁰⁸ Лиценца се здравственом раднику издаје на период од седам година, под условом да није присутна осуђиваност као сметња и то: да правноснажном судском одлуком није осуђен за кривично дело које га чини недостојним за обављање здравствене делатности, односно да правноснажном судском одлуком није осуђен на казну затвора због тешког кривичног дела против здравља људи.⁷⁰⁹ Поповић је мишљења да је дејство осуђиваности у контексту сметње за заснивање радног односа здравственог радника непрецизно одређено, јер оставља могућност дискреционог тумачења по питању тога, која су то кривична дела која здравственог радника чине недостојним за обављање здравствене делатности, те је у вези са тим, неопходно да се изменама закона оне таксативно одреде.⁷¹⁰

Осим што представља сметњу за издавање лиценце, осуђиваност је и основ за њено одузимање, било оно привремено или трајно. Наиме, комора ће здравственом раднику да одузме лиценцу, уколико је он правноснажном судском одлуком осуђен за кривично дело које га чини недостојним за обављање професије здравственог радника. Сходно томе, период током којег ће лиценца бити одузета износи од шест месеци до пет година од дана пријема решења. Јурас подсећа да лиценца може да се привремено одузме и уколико је здравственом раднику изречена мера привремене забране самосталног рада од стране надлежног органа коморе,⁷¹¹ а

⁷⁰⁶ А. Поповић, 358.

⁷⁰⁷ Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 25/2019, чл. 2, чл. 5 и чл. 167, ст. 1.

⁷⁰⁸ Закон о коморама здравствених радника, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005 и 99/2010, 70/2017 – одлука УС, чл. 2, чл. 4 и чл. 9.

⁷⁰⁹ Правилник о ближим условима за издавање, обнављање или одузимање лиценце члановима комора здравствених радника, *Службени гласник РС*, бр. 76/2020, чл. 5, ст. 3.

⁷¹⁰ А. Поповић, 358 – 359.

⁷¹¹ Према праву Републике Хрватске, дисциплинска мера одузимања одобрења за самосталан рад може да се изрекне лекару условно, са пробним роком од шест месеци до две године, а услед процене да у конкретном случају може да се постигне сврха кажњавања и без извршења дисциплинске мере, чиме се испитује спремност лекара да не врши

услед теже повреде професионалне дужности и угледа члана коморе. Лиценца може привремено да се одузме здравственом раднику и уколико у обављању здравствене делатности начини стручну грешку. У том смислу, стручна грешка подразумева несавесно лечење, односно занемаривање професионалних дужности у пружању здравствене заштите, односно непридржавање или непознавање утврђених правила и професионалних вештина у пружању здравствене заштите, које доводе до нарушавања, погоршања, повреде, губитка или оштећења здравља или делова тела пацијента, подсећа Поповић.⁷¹² Она, такође, указује и на то да, уколико је правноснажном судском одлуком осуђен на казну затвора због тешког кривичног дела против здравља људи, комора здравственом раднику трајно одузима лиценцу.⁷¹³ Закон о здравственој заштити својим одредбама прописује да здравствени радник који не добије, односно који не обнови лиценцу не може да обавља здравствену делатност у здравственој установи, приватној пракси, установи социјалне заштите, заводу за извршавање заводских санкција, на факултету здравствене струке и у другом правном лицу, које обавља одређене послове из здравствене делатности.⁷¹⁴

Прописивање сметњи за добијање лиценци и, сходно томе, и сметњи за рад здравствених радника преставља једну од мера за остваривање квалитетне и делотворне здравствене заштите, која је у складу са потребама пацијента и његовог здравственог стања. Сметње за обављање послова у предметној делатности, имају за циљ да обезбеде поштовање стручних стандарда, спречавајући тиме да настану нежељени штетни догађаји, будући да би њихове последице

дисциплинске повреде., D. Juras, „Disciplinska odgovornost liječnika”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, бр. 3/2014, 639.

⁷¹² А. Поповић, 359.

⁷¹³ „У контексту кажњавања само на основу закона и права на делотворни правни лек, Европски суд за људска права разматрао је дејство трајне забране обављања медицинске професије. Пресудом од 17. децембра 1999. године, подносилац представке осуђен је за три дела сексуалног злостављања током вршења медицинске дужности на казну затвора у трајању од пет година, укључујући годину дана у затвору затвореног типа, а остатак на условној слободи. Сагласно тада важећег члана 37 Кривичног законика Андоре, подносиоцу представке је изречена додатна казна – трајна забрана обављања медицинске професије. 29. октобра 2003. године, подносилац био је обухваћен општом мером помиловања, тако да је први члан помиловања смањивао казну затвора за осам месеци за дела почињена пре 19. септембра 2003. године. Кумулација ове мере, са другим мерама смањења казне, које су се примењивале на подносица представке, била је довољна да не служи затворску казну. Новим Кривичним закоником Андоре (усвојен 21. фебруара 2005. године) било је забрањено да трајање додатне казне превазилази трајање главне казне, а предвиђена је и могућност судског преиспитивања за лица осуђена правноснажном пресудом на лишавање или ограничење слободе, чије извршење је у току у време ступања на снагу новог Кривичног законика. Након ревизије, одбијена је жалба подносиоца представке са образложењем да се могућност судског преиспитивања односи само на лишење или ограничење слободе, а не и на забрану обављања професије. Уставни суд Андоре констатовао је да забрана обављања професије није део затворских казни и поред тога што изузеће из струке може да има негативан утицај на живот осуђеног. Европском суду за људска права подносилац представке се обратио због непримењивања од стране судова Андоре, повољнијег принципа ретроактивности Кривичног законика. Суд је заузео став да члан 7 став 1 Конвенције гарантује не само принцип неретроактивности строжих кривичних закона, већ и имплицитно, принцип ретроактивности повољнијег кривичног закона, те да постаје основни принцип кривичног права, примена кривичног закона који намеће блажу казну, чак и после извршења кривичног дела. Суд сматра да се трајна забрана обављања медицинске струке може сматрати казном у смислу члана 7 Конвенције и да су судови Андоре, нарушавајући принцип владавине права, настављајући даљу примену казне изнад предвиђања Кривичног законика повредили право подносиоца представке о примени законски предвиђене казне (новим Кривичним закоником из 2005. године било је предвиђено да забрана обављања професије не може да траје дуже од двадесет година). Поред повреде члана 7 (кажњавање само на основу закона), Европски суд за људска права утврдио је повреду и члана 13 (право на делотворни правни лек), а у вези са чланом 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Пресуда Европског суда за људска права у случају *Gouarré Pattev. Andorre* од 12. јануара 2016., представка бр. 33427/10.“, А. Поповић, фн. 1168, 359 – 360.

⁷¹⁴ Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 25/2019 и 92/2023 – аутентично тумачење, чл. 168, чл. 191, ст. 2 и 194 – 198.

могле, између осталог, да буду нарушавање здравља пацијента. Ово је нарочито важно имати на уму, с обзиром на то да су здравствене установе, управо те, које служе да задовоље општи интерес грађана и да се, као такве, старају о њима.

7.4.3.2. Сметње за обављање послова у делатности васпитања и образовања

Образовање⁷¹⁵ је као услуга која се пружа јавности успостављена као наслеђе Француске револуције. Зулуага Гарсез подсећа на то да, када је реч о увођењу образовања у област јавних служби „заслуге иду француским револуционарима, (зато) што су разрадили идеју образовања као јавне службе.“⁷¹⁶ Но, корисно је напоменути да тадашња идеологија образовања није (превише) упоредива са образовањем как(в)о је оно данас. Развој јавних служби, као и делатности којима се они баве, из чега следи и развој услуге образовања које је доступно свим (заинтересованим) корисницима услуга јавних служби је нужно значило, између осталог, и промене у квалитету услуга које јавне образовне установе пружају.⁷¹⁷

Квалитет услуга које пружају јавне образовне установе, као организациони део јавних служби се не своди искључиво на обезбеђивање адекватних просторних услова, савременог наставног програма, уџбеника. Наиме, насупрот чињеници да наведено свакако има значајног удела у пружању образовања, стоји могућност да се квалитет пруженог образовања повећа. Ово је оствариво одабиром квалификованог наставничког кадра. Наиме, наставничка професија сумира потребу да је обављају лица која поседују одређене способности, које се не окончавају само способношћу за преношење знања и вештина у академском процесу, већ и на правилан утицај на васпита(ва)ње и развој деце и омладине. У контексту наведених разлога се, поред услова за заснивање радног односа који обезбеђују компетентност, за заснивање радног односа наставника, васпитача и стручног сарадника у јавној установи која обавља делатност образовања и васпитања, у домаћем позитивном праву, прописују и одређене сметње. Међу њих се, између осталог, сврставају осуђиваност, непоседовање, односно одузимање лиценце за обављање посла.

Осуђиваност као сметња за заснивање радног односа подразумева постојање правноснажне пресуде за било које почињено кривично дело за које је изречена безусловна казна затвора у трајању од најмање три месеца. Сметњом ће, у овом смислу, да се сматра и случај у којем је лице – кандидат осуђивано правноснажном пресудом за кривично дело насиље у породици, одузимање малолетног лица, запуштање и злостављање малолетног лица или родоскрнављење, примање или давање мита, за кривично дело из групе кривичних дела против полне слободе, против правног саобраћаја и против човечности и других добара заштићених међународним правом. Осуђиваност за наведена кривична дела представља сметњу за заснивање радног односа у јавној установи која обавља делатност образовања и васпитања и то, без обзира на изречену кривичну санкцију. У јавној установи образовања и васпитања важи правило да радни однос не може да заснује ни лице којем је, у складу са законом, утврђено дискриминаторно понашање. На јавној образовној установи је обавеза да прибави доказ о постојању осуђиваности. Осуђиваност, у смислу сметње за заснивање радног односа у јавним образовним установама је такав пример сметње, да се њено дејство не протеже искључиво на

⁷¹⁵ О томе како је у својим зачецима изгледао режим образовног система у оквиру јавних служби, односно како је у област образовања интервенисала јавна управа, видети: J. L. Villar Ezcurra, „El derecho a la educación como servicio público“, *Revista de administración pública*, бр. 88/1979, 187 – 189.

⁷¹⁶ O. L. Zuluaga Garcés, „De la educación estamental a la educación como servicio public“, *Revista Educación y Pedagogía*, бр. 14 у 15/2010, 443.

⁷¹⁷ Више о развоју система образовања као јавне службе, видети: M. Fraga Iribarne, “La educación como servicio publico: Un comentario al centenario de la Ley Moyano”, *Revista de Estudios Políticos*, бр. 96/1857, 5 – 28.

заснивање радног односа, већ има утицаја и на његово трајање. Ово значи, наиме, да се (не)постојање осуђиваности не доказује само приликом заснивања радног односа, већ се проверава и током његовог трајања. Уколико се утврди да је код запосленог дошло до осуђиваности, та се чињеница претвара у сметњу, која за последицу има престанак радног односа. Послове наставника, васпитача и стручног сарадника може да обавља лице које поседује јавну исправу, тј. лиценцу за рад. Изузетак од овог правила се односи на одређене категорије запослених, односно на приправнике, лица која су засновала радни однос на одређено време ради замене одсутног запосленог, најдуже две године од дана заснивања радног односа.⁷¹⁸ Престанак радног односа у јавним образовним установама ће да наступи *ex lege* приправнику који је засновао радни однос на неодређено време, а који у преклузивном року од две године од дана заснивања радног односа не положи испит за лиценцу. Овде је важно имати у виду да нису релевантне околности које су довеле до тога да се испит за лиценцу не положи у законски одређеном року.⁷¹⁹ Такође, уколико је запосленом лиценца суспендована или пак, одузета више нема право да обавља послове у јавној образовној установи. Наставнику, васпитачу и стручном сараднику лиценца може да се суспендује на период од шест месеци, услед престанка радног односа због изречене мере за извршену тежу повреду радне обавезе, односно уколико је запослени извршио кривично дело на раду или у вези са радом; није спроводио мере безбедности деце, ученика и запослених; подстрекавао на употребу алкохолних пића, наркотичког средства или психоактивне супстанце децу и ученике, или је омогућавао, давао или није пријављивао набавку и употребу алкохолних пића, наркотичког средства или психоактивне супстанце; носио оружје у оквиру установе или у кругу установе; неовлашћено променио податке у евиденцији, односно јавној исправи, брисао, додавао, прецртавао или изостављао податке и уништавао, оштетио, скривао или износио евиденцију, односно обрасце јавне исправе или јавне исправе. Суспензија лиценце почиње да тече од наредног дана од дана престанка радног односа и за време трајања суспензије лиценце наставник, васпитач и стручни сарадник, нема право да обавља послове у јавној образовној установи. С обзиром на то да надлежно министарство, односно Министарство просвете науке и технолошког развоја мора да буде упознато са суспензијом лиценце запосленог у јавној образовној установи, у обавези је конкретне установе да министарству одмах достави податке о суспензији лиценце наставника, васпитача и стручног сарадника, а најкасније у року од три дана од суспензије. По решењу министра, које је коначно у управном поступку, ће да дође до суспендије лиценце наставнику, васпитачу и стручном сараднику и уколико је од стране просветног саветника два пута негативно оцењен, те уколико се утврди да се неоправдано није стручно усавршавао.

За време трајања суспензије лиценце наставник и васпитач је у обавези да присуствује настави, односно активностима других наставника и васпитача, док стручни сарадник има обавезу да присуствује раду стручног сарадника у другој установи по налогу директора. До суспензије лиценце може да дође из више разлога. Тако, суспензија лиценце наставнику, васпитачу и стручном сараднику која је изречена из разлога што је два пута негативно оцењен од стране просветног саветника може да се укине, уколико најкасније у року од шест месеци од достављања решења надлежног министра, поново положи испит за лиценцу. Уколико ово није случај, онда ће као последица да дође до престанка радног односа. Наставнику, васпитачу и стручном сараднику којем је суспендована лиценца на основу тога што је просветни саветник

⁷¹⁸ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 120, чл. 122, чл. 123, ст. 9, чл. 126, ст. 2, чл. 127, ст. 3 и чл. 128, ст. 3.

⁷¹⁹ Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 2/2015 од 09. априла 2015., <http://www.vk.sud.rs/sr/%D1%80%D0%B5%D0%B22-22015-%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B0>, 22. децембар 2015.

утврдио да је код запосленог изостало стручно усавршавање, а да за то не постоје оправдани разлози, суспензија се укида када запослени достави доказе о одговарајућем стручном усавршавању.

Сметњу за рад у јавној образовној установи представља и одузета лиценца наставнику, васпитачу и стручном сараднику из разлога што запослени нема право на рад у установи нити на њено поновно издавање. Наставнику, васпитачу и стручном сараднику лиценца се одузима због услед законом прописаних разлога, који убрајају осуђиваност правноснажном пресудом за кривично дело насиља у породици, одузимање малолетног лица, запуштање и злостављање малолетног лица или родоскрнављење, примања или давања мита, против полне слободе, правног саобраћаја и човечности и других добара заштићених међународним правом, без обзира на изречену кривичну санкцију. Лиценца се одузима и када дође до престанка радног односа услед учињене повреде забране дискриминације, насиља, злостављања и занемаривања и забране страначког организовања и деловања у јавној образовној установи и коришћење њеног простора у те сврхе, као и стицањем услова за нову суспензију лиценце која је раније већ била суспендована. Лиценца се сматра одузетом наредног дана од дана престанка радног односа. Јавна образовна установа врши повраћај одузете лиценце Министарству просвете, науке и технолошког развоја и доставља коначно решење о отказу уговора о раду наставника, васпитача и стручног сарадника. Решење министра о одузимању лиценце је коначно у управном поступку.⁷²⁰

Осуђиваност, која има идентичну садржину као што има за заснивање радног односа наставника, васпитача и стручних сарадника је предвиђена као сметња за предлагање, односно именовање члана органа управљања и директора установе.⁷²¹ На овом месту је важно имати у виду да се као разлог овоме, између осталог, наводи и тежња ка заштити деце и омладине, која представља примарни циљ прописивања сметњи за заснивање радног односа наставног особља у јавним образовним установама.

Чланство у органу управљања друге јавне образовне установе, као и обављање послова директора друге јавне образовне установе онемогућавају да лице буде предложено или именовано за члана органа управљања јавне образовне установе.⁷²² Осуђиваност је препозната као сметња за заснивање радног односа, односно као сметња за обављање едукативних послова у јавним образовним установама и у страном праву. Примера ради, право Црне Горе не дозвољава да се обавља образовно – васпитни рад у областима предшколског, основног образовања и васпитања, средњег општег образовања, стручног образовања, васпитања и образовања лица са посебним потребама и образовања одраслих. Такође је прописано да ове послове не може да обавља наставник који је правноснажном пресудом осуђен за кривично дело против полне слободе. Образовно – васпитни рад не може да обавља ни наставник којем је престао радни однос из разлога што је организовао ученике, односно запослене у политичке или религијске сврхе; навео на обљубу или противприродни блуд ученика, односно запосленог у установи; понижавао, вређао или телесно кажњавао ученика и изазивао националну и верску

⁷²⁰ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 127 – 128.

⁷²¹ Заштитник грађана је заузео став да ће се унапредити право деце на заштиту од сваког облика насиља изменама Закона о основама система образовања и васпитања и прописивањем сметње за заснивање радног односа у установи образовања и васпитања и избор руководиоца установе – друга кривична дела чије је битно обележје употреба силе, претње или принуде, ако су извршена према малолетним лицима, без обзира на изречену санкцију и изречене мере заштите од насиља у односу на дете, у поступку заштите од насиља у породици у складу са одредбама Породичног закона., Мишљење Заштитника грађана Републике Србије, дел.бр. 22641 од 05.08.2014. год., <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/3422-2014-08-07-11-09-02>, преузето 28. јануара 2023. године.

⁷²² Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 54 и чл. 59, ст. 2.

нетрпељивост.⁷²³ У праву Републике Хрватске је правноснажна осуђиваност предвиђена као сметња за заснивање радног односа у деџем вртићу и школској установи, али са различитом садржином, као и са другачијим дејством.⁷²⁴ С обзиром на то да се образовни, односно васпитни процес не одвија само у оквиру формалног образовања, него се његов контекст шири и на лица која пружају услуге чувања и бриге о деци, оправдано је прописивање сметњи за на пример заснивање радног односа дадиље (у Хрватском праву послови дадиље могу да се обављају предузетнички или заснивањем радног односа код предузетника).⁷²⁵

Осуђиваност као сметња посматрана у контексту радног односа, залази и у јавне образовне установе високог образовања. Тако, правноснажна пресуда за кривично дело против полне слободе, фалсификовања јавне исправе коју издаје високошколска установа или примања

⁷²³ Општи закон о образовању и васпитању, *Сл. лист РЦГ*, бр. 64/2002, 31/2005 и 49/2007 и *Сл. лист ЦГ*, бр. 4/2008 - др. закон, 21/2009 - др. закон, 45/2010, 40/2011 - др. закон, 45/2011, 36/2013 - одлука УС, 39/2013 и 44/2013 - испр. и 47/2017, чл. 1, чл. 100 – 111.

⁷²⁴ „Радни однос у деџем вртићу не може да заснује лице које је правноснажно осуђено на казну затвора (није од значаја да ли је изречена условна или безусловна казна) за неко од кривичних дела почињених с намером против живота и тела, против Републике Хрватске, правосуђа, јавног реда, против имовине, против службене дужности, против човечности и људског достојанства, против личне и полне слободе, полног злостављања и искориштавања детета, против брака, породице и деце, против здравља људи, опште сигурности, кривотворења и било које друго кривично дело почињено на штету детета или кориштењем детета или малолетне особе, осим уколико је наступила законска рехабилитација. Осуђиваност као сметња за заснивање радног односа у деџем вртићу у праву Хрватске се не везује само за правноснажну осуду на казну затвора за неко од наведених кривичних дела, већ обухвата и правноснажну осуду за неко од прекршајних дела за насилничко понашање (осим уколико је лице рехабилитовано). Сагласно позитивним прописима Хрватске у деџем вртићу радни однос не може да заснује ни лице против које се води кривични поступак за неко од наведених кривичних дела или прекршајни поступак за неко од прекршајних дела за насилничко понашање. Осуђиваност поред тога што је сметња за заснивање радног односа производи и последице, уколико настане за време његовог трајања. Уколико запослени у деџем вртићу буде правноснажно осуђен за неко од наведених кривичних или прекршајних дела, деџи вртић као послодавац откажеће уговор о раду изванредним отказом, без обавезе поштовања отказног рока (прописаног или уговореног) у року од 15 дана од дана сазнања за правноснажну осуду, а након истека овог рока, редовним отказом уз захтев да запослени одмах престане да ради током отказног рока. Уколико деџи вртић као послодавац сазна да је против лица у радном односу у деџем вртићу покренут и води се кривични или прекршајни поступак за неко од наведених кривичних или прекршајних дела за насилничко понашање, удаљиће запосленог од обављања послова до обуставе кривичног, односно прекршајног поступка, а најдуже до правноснажности судске пресуде, уз право на накнаду зараде у висини две трећине просечне месечне зараде, коју је запослени остварио у последња три месеца пре удаљења од обављања послова. Запосленом ће се вратити обустављени део зараде од првог дана удаљења, уколико је правноснажним решењем обустављен покренути кривични, односно прекршајни поступак или је правноснажном пресудом запослени ослобођен одговорности. Лица која су правноснажно осуђена или против којих је покренут поступак за наведена кривична или прекршајна дела, не могу да обављају ни послове спољних сарадника у деџем вртићу. Поред описаних за заснивање радног односа у деџем вртићу прописане су и следеће сметње: изречена забрана рада или престанак радног односа због незаконитог и/или непрофесионалног поступања на штету права и интереса деце и изречена мера за заштиту добробити детета.“, А. Поповић, 371 – 373.

⁷²⁵ „Дадиља која чува и брине о деци до 14 година не може да буде лице код којег су присутне следеће сметње: правноснажна осуда или вођење кривичног поступка за кривична дела из Кривичног закона из 1997. године против: живота и тела; слободе и права човека и грађанина; вредности заштићених међународним правом; полне слободе и полног морала; части и угледа; брака; породице и омладине; имовине и здравља људи и кривична дела из Кривичног закона из 2011. године против: живота и тела; личне слободе; части и угледа; полне слободе и полног злостављања и искориштавања детета; брака, породице и деце; кривична дела против здравља људи и против имовине. Изречена безбедносна или заштитна мера забране обављања делатности правноснажном судском пресудом, решењем о прекршају или одлуком надлежног тела је сметња за заснивање радног односа дадиље за време трајања мере, с тим да карактер сметње има и изречена мера за заштиту права и добробити детета. Изречена прекршајна санкција за насиље у породици и донето правноснажно решење надлежног Породичног центра о брисању из именика дадиља су исто тако, сметње за заснивање радног односа за обављање овог посла.“, *Ibid.*, 374.

мита у обављању послова у високошколској установи је препозната као сметња за стицање звања наставник, односно сарадник високошколске установе. Уколико код запосленог, који већ има стечено звање, наступи осуђиваност по неком од наведених основа, високошколска установа има обавезу да донесе одлуку о забрани обављања послова наставника, односно сарадника и ова сметња резултира престанком радног односа. Као што представља сметњу за именовање члана органа управљања и избор у звање директора јавних образовних установа, осуђиваност је прописана и као сметња за избор ректора универзитета, декана факултета, председника академије струковних студија и директора високе школе и високе школе струковних студија и то, правноснажном пресудом за кривично дело против полне слободе, фалсификовања јавне исправе коју издаје високошколска установа или примања мита у обављању послова у високошколској установи, односно правноснажном пресудом на казну затвора за друго кривично дело. Имајући у виду то да се ректор универзитета, декан факултета, председник академије струковних студија и директор високе школе и високе школе струковних студија бира из реда наставника високошколске установе, који су у радном односу на неодређено време са пуним радним временом, може да се примети да је за њихов избор осуђиваност као сметња прописана у нешто ширем обиму у односу на сметње за стицање звања наставника. Наиме, оправдање за прописивање одредбе према којој запослени који је прекршио кодекс професионалне етике или код којег је присутна осуђиваност по неком од наведених основа не може да буде изабран као орган пословођења високошколске установе, се проналази у природи вршења пословођења високошколском установом.⁷²⁶

У страним правима су сметње, посматране у контексту радног односа, као и права која из њега деривирају, препознате у нешто ширем обиму.⁷²⁷

Анализом презентованих решења може да се укаже на то да се осуђиваност, као сметња за заснивање радног односа лица која обављају образовну и васпитну делатност у различитим правним системима регулише сагласно визији законодавца о довољном нивоу заштите корисника едукативног процеса, закључује Поповић, те наводи да се садржај осуђиваности као сметње везује и за адекватан ниво и врсту образовне и васпитне делатности.⁷²⁸ Наиме, сметње за заснивање радног односа се и одређују из разлога који говори у прилог томе да је делатност образовања и васпитања комплексна, одговорна и друштвено посебно значајна, а ово нарочито у погледу тога да наставници, васпитачи и стручни сарадници представљају важан фактор у развоју деце и омладине. Сходно томе би пружање услуга образовања требало да буде поверено компетентним и ефикасним кадровима, који поседују адекватна знања и вештине за обављање наставног процеса.

⁷²⁶ Закон о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 73/2018 – др. закон, 67/2019, 6/2020 – др. закони, 11/2021 – аутентично тумачење, 67/2021 и 67/22021 – др. закон, чл. 54 и чл. 62.

⁷²⁷ „У праву Македоније регулисано је сродство као сметња за избор у наставнонаучно звање високообразовне установе. Не може да буде изабрано у наставнонаучно звање у истој јединици високообразовне установе лице које је одбранило докторску дисертацију на факултету где има засновани радни однос у наставнонаучно, наставно, односно сарадничко звање лице које је сродник по крви у правој линији до било ког степена, а у побочној линији до четвртог степена. Није присутно сродство као сметња за лице које је завршило магистарске или докторске студије на једном од првих 500 универзитета рангираних на последњој објављеној листи Института за високо образовање Шангајског *Jiao Tong* универзитета, *US News and Report* и *Times Higher Education Supplement–World University Ranking*“, А. Поповић, 375 – 376.

⁷²⁸ *Ibid.*, 376.

V ДОСТОЈАНСТВО НА РАДУ И ЗАШТИТА ОД ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Достојанство на раду

Право на живот не би требало да се посматра искључиво са становишта преживљавања, те права „да се не буде убијен“. Напротив, ово би право нужно требало да се схвата као право на живот који није испод границе људског достојанства. Према схватању Кнежића, достојанство је „најсигурнији дом или праг човеков, а оно је, изгледа, протеклих деценију, две сломљено и избледело, од превелике злоупотребе и нерачунања на човечност. Достојанство је у нама, у начину на који живимо и вредностима којима серуководимо, а које чине људски живот могућим. Може се нападати, угрожавати, али не и отети, јер ако је отето, онда таквом човеку не требани живот. Кад, не без разлога стрепимо за животе и права деце и омладине, бојимо се, да безразложно заборављамо на оне (васпитаче, учитеље, наставнике и професоре) који су њих, па и нас, знањем и понашањем обогатили. Међутим, скупом имену оних који запањују својим позивом дугујемо неизмерно више него што импозитивним правом или правдом можемо и хоћемо узвратити. Њихова достојанственост и професионална отменост опире се сваком правничком или законском спознању и именовану.“⁷²⁹

Људско достојанство је, ван сваке сумње, прихваћено као најдубљи основ зајемчених људских права и основних слобода. Према Фукујами је људско достојанство синтеза разума, моралног избора, једнакости, духовности, моћи осећаја, свест и свести.⁷³⁰ Различити утицаји филозофских, политичких, економских, па и теолошких теорија су учиниле да се појимање људског достојанства временом мења. У коначници, односно током 19. и 20. века овај појам губи своја политичка обележја и прераста у општеприхваћену вредност у контексту људских права. Потврда оваквог схватања достојанства је лако уочљиво, између осталог, у бројним документима чија су тема људска права, а која су не само домаћег и регионалног, већ и међународног карактера.⁷³¹ Тако се, осим навода да „сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима“, садржаним у Универзалној декларацији, наглашавајући, притом, да „свакоме припадају сва права и слободе (...) без икаквих разлика у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког и другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности“, потврда значаја и важности људског достојанства истиче иу Међународном пакту о грађанским и политичким правима и Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима.⁷³² Бројне су и конвенције које говоре у прилог потврди прихватања достојанства као опште вредности, попут Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена⁷³³, Конвенције о правима детета⁷³⁴, Конвенције о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица,

⁷²⁹ В. Кнежић, „За достојанство наставника“, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 1 – 2/2006, 115.

⁷³⁰ N. Bodiřoga Vukobrat, A. Martinović, „Izazovi novih tehnologija na radnom mjestu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1/2009, 63.

⁷³¹ О овоме детаљније видети: S. Šokčević, „Zaštita dostojanstva i zdravlja radnika – zaštita od maltretiranja na radu i u vezi sa radom“, *Sigurnost*, бр. 1/2016, 1 – 7.

⁷³² Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ - Међународни уговори* бр. 7/1971; Закон о ратификацији Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/1971; У преамбули оба пакта стоји да : „...признање достојанства које је битно за све чланове људске породице и њихових једнаких и неутуђивих права, представља основу слободе, правде и мира у свету, увиђајући да ова права произилазе из достојанства неодојивог од човекове личности.“

⁷³³ Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/1981.

⁷³⁴ Закон о ратификацији Конвенције о правима детета, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/1990.

Конвенције о правима особа са инвалидитетом.⁷³⁵ Но, упркос многим документима који (би требало да) гарантују поштовање идеје о људском достојанству, повреде овог права нису реткост. Повреда достојанства се често разматра са социолошког, психолошког и етичког аспекта. Но, повреду достојанства јеготово нужно преиспитати и као значајно питање повреде основних људских права, где се достојанство сматра вредношћу која се интегрише у концепт основних права, као начин за повећање обима и степена њихове заштите, са чиме су сагласне Глигорић и Стојковић Златановић.⁷³⁶ Овај процес се, наиме, одвија у условима убрзаног цивилизацијског напретка, као и појаве савремених ризика у контексту технолошког и техничког развоја друштва. У условима доминантног холистичког и интегративног приступа у сагледавању и, уопште, у развоју концепта основних људских права се, наводе Глигорић и Стојковић Златановић, јавља потреба јасног појмовног одређења, али и диференцијације различитих поступања, која за своју последицу могу да имају, како повреду права на рад, тако и повреду других повезаних права.⁷³⁷

Упркос честој употреби, појам достојанства нема општу дефиницију, а уз то континуирано поприма различита значења. Но, појам дискриминације је изведен из латинског израза *dignitas*, који означава достојанство, достојанственост, углед. Уопштено схваћено, достојанство је категорија која просторно, временски и садржајно може да има различита значења. Та се значења темеље на друштвеним, историјским, правним и верским оквирима.⁷³⁸ Мадурa је мишљења да “у свом минимуму, људско достојанство захтева признање сваког појединца једнако вредним. Живот једне особе вредан је и само због чињенице да је људско биће, нити један живот није вреднији од другог.”⁷³⁹ Будући да важи неписано правило да је контекст овог појма, нарочито у пракси, увек афирмативног карактера, може да се закључи да је појам права на живот, у контексту права које не би требало да се нађе испод границе достојанства, утемељен на честитости, уздигнутости, отмености, поштењу, људскошћу, чашћу и то, не искључиво према себи самима, већ и према другима. Ово, можда чак нарочито, уколико се достојанство и права која су у (не)посредној вези са њим посматрају кроз призму тржишта рада, у којем се јављају односи подређености и зависности.

Право на достојанство, безпоговорно, подразумева и право на достојанствен рад. Штавише, питање значаја, суштине и домета права на достојанствен рад је постало императив савременог радног права које, са своје стране, подразумева достојанствене услове живота и рада. Достојанствен рад није апстрактан концепт који деривира из теорије радног права, већ је настао у борби за основна радна права. Концепт достојанственог рада се временом развија на основним принципима индивидуалних радних праваи снаге колективитета и солидарности, социјалне сигурностии социјалне заштите, а остварује се кроз низ димензија и индикатора. Ове димензије указују на важност постојања и поштовања основних радних права, али и на специфичне аспекте које рад у савременим околностима тржишта доноси.⁷⁴⁰ Упоредо са

⁷³⁵ Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

⁷³⁶ S. M. Gligorić, S. N. Stojković Zlatanović, „Savremeni oblici povrede dostojanstva ličnosti na radu”, *Strani pravni život*, бр. 3/2020, 31.

⁷³⁷ *Ibid.*

⁷³⁸ N. Rao, „On the Use and Abuse Dignity in Constitutional Law“, 14, [https://www.afj.org/wp-content/uploads/2020/03/Rao-On-the-Use-and-Abuse-of-Dignity-in-Constitutional-Law .pdf](https://www.afj.org/wp-content/uploads/2020/03/Rao-On-the-Use-and-Abuse-of-Dignity-in-Constitutional-Law.pdf), преузето 23. априла 2023. године.

⁷³⁹ Мишљење неовисног одветника Madura од 31. 01. 2008., Europskisud, предмет C – 303/06, S. Coleman v. Attridge Law and Steve Law.

⁷⁴⁰ Видети: Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators: ILO manual: second version, International Labour Office, Geneva, 2013. Доступноа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_223121.pdf, преузето 15. априла 2023.

развојем схватања достојанства, те развојем идеје једнакости свих људи је расла и свест да ускраћивање права другима значи и упитност сопственог правног статуса.⁷⁴¹ Штавише, социјалним стандардима Међународне организације рада се јамчи достојан стандард живљења (*decent standard of living*). Исто тако, Европска социјална повеља говори о “пристојном/достојанственом стандарду живљења.” Поштовање начела која проистичу из људског достојанства је зајамчено низом правних аката. У различитим друштвима постоје различита схватања по питању тога шта се сматра (не)прихватљивим понашањем, које се одражава у нормативним решењима. Најочигледнији пример „новог“ приступа достојанству у Европи се огледа у француском Казненом закону (*Code Pénal*), који препознаје као кажњиво морално злостављање, те санкционише сваку радњу злостављања, чији је циљ или учинак деградација услова рада, која може да се сматра нападом на права и достојанство запосленог или да има утицаја на његово физичко и ментално здравље или професионални напредак.⁷⁴² Стога је од значаја да се укаже на различит развитак појма достојанства и свих права која из њега деривирају, те дати појашњење. Последица европске парадигме достојанства је развој европских правних система и, у њима инкорпорисане идеје заштите запослених на радном месту и заштита њиховог достојанства на раду и у вези са радом. У контексту нових технологија, као и (п)ојачане снаге послодавца, феномен “појачане рањивости на раду” (*increasing vulnerability at work*) добија нова значења. Важно је у први план поставити то да свака особа, односно сваки запослени, има урођено достојанство, али оно може да се стекне и радњама које заслужују поштовање, а због којих запослени осећају достојанство, закључују Бодирога Вукобрат и Мартиновић.⁷⁴³ Штавише, Ходсон истиче да рад, односно обављање посла са достојанством значи и одбрану властитих урођених права, као и предузимање радњи које заслужују како властито, тако и поштовање других особа.⁷⁴⁴ Међутим, савремено доба неминовно доноси питање одрживости достојанства на радном месту у измењеним условима рада, као потенцијалном изворишту социјалних конфликта између послодавца и запослених и то, у времену убрзаних промена и нових технологија. Поједини традиционални ставови о појму физичког, психичког, теморалног интегритета, као и о значају и значењу појма здраве и безбедне радне околине, те одговарајућих услова за лични и професионални напредак запослених, неизбежно трансформисали. Те су промене наступале у складу са променама које су се у последњих неколико деценија догодиле на пољу рада.⁷⁴⁵ Појавом нових психо – социјалних ризика у радној средини, у савремени концепт права на достојанствен рад се, поред традиционалних (забрана принудног рада, праведни услови рада, обавеза државе да ствара услове за пуно запослење) унесе и нови, савремени елементи, попут забране дискриминације на раду и у вези са радом, забране злостављања на раду (мобинга), забране сексуалног узнемиравања и забране повреде приватности на раду⁷⁴⁶, истиче Петровић.⁷⁴⁷ Никако не сме да се пренебрегне чињеница да је достојанство на раду прокламовано и Уставом Републике

⁷⁴¹ Због тога се наглашава брига не само за властитост, него и за добро других. Видетишире: G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft in Grundrissen*, Stuttgart, 2002, 134.

⁷⁴² Article 222-33-2 CodePénal, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045292599#:~:text=Le%20fait%20de%20harceler%20une%20personne%20incapacit%C3%A9%20totale%20de, преузето 11. марта 2023. године.

⁷⁴³ N. Bodioga Vukobrat, A. Martinović, 75.

⁷⁴⁴ R. Hodson, *Dignity at Work*, Cambridge University Press, 2001, 4.

⁷⁴⁵ Изражена економска криза, као и константно смањење броја радних места, високо постављени циљеви, интензивирани притисци и стрес, само су неки од појавних облика ових промена.

⁷⁴⁶ Детаљније о овоме, у контексту изазова које доносе нове технологије на радном месту, видети: N. Bodioga Vukobrat, A. Martinović, 63 – 89.

⁷⁴⁷ A. K. Petrović, „Problem razlikovanja diskriminacije i zlostavljanja na radu u pravnoj teoriji i praksi Republike Srbije”, *Pravni vesnik*, бр. 2/2014, 78 – 79.

Србије, у којем се наводи да „Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи.“⁷⁴⁸ Место овој норми у Уставу Републике Србије је потпуно оправдано, будући да је достојанству на раду поверена централна улога свих радноправних института и правила, чиме је потврђено схватање да рад није сам себи циљ, већ да је средство којим се обезбеђује материјално благостање, али искључиво на начин достојан човека. Узевши у обзир све вредности које штити, право на достојанство на раду препознато је као једно од фундаменталних права запослених и одређено као заштитни објекат, нарочито у оним правним системима у којима су област дискриминације на раду и злостављања на раду регулисан посебним законима.⁷⁴⁹ Но, оно што је такође од изузетног значаја за разматрање јесте (не)посредна веза у коју достојанство на раду са злостављањем на раду, као и са дискриминацијом на раду, између којих *de facto* постоје сличности, али и разлике.

2. Злостављање на раду

2.1. Појам и облици злостављања на раду

Специфична природа радног односа, која се, можда и најбоље изражава кроз подређеност запосленог послодавчевој (управљачкој, нормативној и дисциплинској) власти, представља погодан основ за поремећај међуљудских односа на раду, због постојања ризика да ће јачастрана да злоупотреби своја овлашћења. Осим тога, поремећаји у професионалним односима не заобилазе ни односе између колега међу којима нема субординације, будући да интензитет и дуготрајност односа који настају и развијају се у радној средини прати и ризик појаве мањих или већих аномалија у комуникацији. Неки од тих поремећаја могу бити до те мере озбиљни да повређују достојанство и психички интегритет запослених, због чега се могу квалификовати као узнемиравање на раду.⁷⁵⁰ Појам узнемиравања, притом, може да се манифестује у пракси, кроз три основна облика: дискриминаторско, сексуално и психичко узнемиравање на раду, који представљају, дакле, три различите појаве, које упркос тим, међусобним разликама, показују и неке сличности, тим пре што у пракси, неретко, могу да буду и повезане.

Основну тачку њиховог размимоилажења би требало, сматра Ковачевић, да се потражи у разлозима за предузимање недопуштеног понашања, због чега само дискриминаторско и сексуално узнемиравање могу да буду квалификовани као посебни облици дискриминације.⁷⁵¹ Оваквог је убеђења и српски законодавац, будући да, по узору на стандарде садржане у директивама 2000/43/ЕУ⁷⁵², 2000/78/ЕУ⁷⁵³ и 2002/73/ЕУ⁷⁵⁴, непосредно забрањује узнемиравање

⁷⁴⁸ Устав Републике Србије (2006), чл. 60, ст. 4.

⁷⁴⁹ А. К. Petrović, 79.

⁷⁵⁰ Лј. Ковачевић, „Појам злостављања на раду узакондавствима судској пракси Републике Србије“, у: Ђ. Ignjatović (ur.), *Kaznenareakcija u Srbiji*, Београд, 2016, 217.

⁷⁵¹ *Ibid.*, 219.

⁷⁵² Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (Official Journal L 180, 19.7.2000, str. 22–26), čl. 2, st. 3.

⁷⁵³ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (Official Journal L 303, 2.12.2000, str. 16–22), čl. 2, st. 3.

⁷⁵⁴ Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to

и сексуално узнемиравање, као посебне облике дискриминације запослених и лица која траже запослење.⁷⁵⁵ Релевантне законске дефиниције дискриминаторског и сексуалног узнемиравања показују да, поред разлога за узнемиравање и, у случају сексуалног узнемиравања и специфичног објекта заштите, нормативну садржину ових врста узнемиравања, чине три битна елемента: (1) нежељеност понашања којим се установљава узнемиравање; (2) повреда достојанства запосленог; те (3) изазивање страха или стварање „непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења“. Последња два елемента су оправдано, сматра Ковачевић, квалификована као битни елементи и у случају дефинисања правног појма психичког узнемиравања на раду, с тим што, изградња језгра потоњег појма захтева извесно прецизирање ових, као и увођење нових, елемената.⁷⁵⁶

Терминолошко одређивње појма злостављања на раду је под велом поприличних тешкоћа. Мада Ајнарсен изложеност негативним поступцима представља окосницу концепта злостављања на раду⁷⁵⁷, ово је нарочито случај будући да у упоредном праву постоје приметне семантичке разлике, те да се ради о значавања појаве злостављања на раду користе различити изрази.⁷⁵⁸ Примера ради, у Аустралији, Уједињеном Краљевству и Сједињеним Америчким Државама користи се термин *bullying*, који означава малтретирање запосленог које, као такво, оставља последице по физичко и душевно здравље те особе. У Француској, Белгији и Шпанији се употребљава израз “психолошко узнемиравање”, док се у Немачкој, Италији, Норвешкој и Данској користи израз *mobing*.⁷⁵⁹ што је случај и у регионалним правним системима, тј. у Републици Северној Македонији и у Црној Гори.

Један од највећих проблема данашњице у области радних односа, у готово свим правним системима, представља злостављање на раду које је окарактерисано као мобинг (енгл. *mobbing*). Мобинг представља мултидисциплинарну појаву, коју су први почели да проучавају психолози⁷⁶⁰, а чије се изучавање данас прелило и на здравствене стручњаке, социологе, економисте, али и правнике. Штавише, на правницима почива обавеза да пруже одговор на питање како да се појединац и друштво ефикасно заштите од мобинга. Но, правна наука у томе, за сада, релативно тешко напредује, док се као вероватан разлог томе јавља

employment, vocational training and promotion, and working conditions (Official Journal L 269, 5.10.2002, str. 15–20), čl. 2, st. 2, al. 3–4.

⁷⁵⁵ Закон о раду (2005), чл. 21; Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009 и 52/2021, чл. 12; Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/2006 и 13/2016, чл. 26.

⁷⁵⁶ Лј. Ковачевић, 2016, 219.

⁷⁵⁷ Целиходније о кључним аспектима дефиниције злостављања на раду, видети: М. Вукелић, *Разумевање злостављања на раду кроз анализу доживљавања негативних поступака*, докторка дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, 18 – 39.

⁷⁵⁸ О мобингу у европској пракси и законодавству, видети: S. Jašarević, „Mobing u praksi i dokumentima EU i Srbije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, бр. 1 – 2/2008, 550 – 554.

⁷⁵⁹ D. Ornstein, B. Plevan, Y. Tarasewicz, “Bullying, Harassment and Stress in the Workplace — A European Perspective”, *Discrimination, Equality of Treatment, Harassment/Bullying, Health and Security Seminar*, <https://www.internationallaborlaw.com/files/2013/01/Bullying-Harassment-andStress-in-the-workplace-A-European-Perspective.pdf>, 2, преузето 1. јануара 2023.

⁷⁶⁰ „Најцитиранија дефиниција мобинга је она коју даје Хајнц Лејман, по којој „мобинг или психолошки терор је непријатељски и неетички облик комуникације на радном месту од стране једне или више особа усмерен према појединцу који се услед тога налази у стању беспомоћности и немогућности да се одбрани, а све због поновљених мобинг активности од стране мобера. Ове активности су честе (минимум једном недељно) и трају дужи временски период (минимум шест месеци). Због честог понављања и дугог трајања непријатељског опхођења долази до менталних, психосоматских и социјалних последица.“, S. Dušović, “Mobing u zdravstvenim ustanovama”, *Centar za naučnoistraživački rad, nastavno – obrazovnu delatnost i ljudske resurse*, Klinički centar Srbije, Beograd, 18.

мултидисциплинарност појаве, резонује Јашаревић.⁷⁶¹ У правној теорији још увек нису до краја разјашњене основне особине мобинга, што се, оправдано, сматра веома важним кораком у циљу његовог спречавања и санкционисања.⁷⁶²

Занимљиво је потражити, између осталог, и одговор на питање откуда долази нагло интересовање за мобинг, с обзиром на то да није непознаница да су слични облици понашања одувек постојали у људском друштву и међу животињама.⁷⁶³ Разлог је, наиме, масовност злостављања на раду до које је дошло у последње време. Мобинг је израстао у учесталу појаву крајем овог века, услед промена у животном и радном окружењу. Глобализација и економске (не)прилике су утицале на то да дође до заоштравања економске конкуренције међу државама, које су, притом, са циљем снижавања трошкова производње, прибегли експлоатацији запослених, а услови рада и живота се непрекидно погоршавају. Укупност ових процеса доводи и до веће конкуренције међу запосленима, због чињенице да је повећана могућност губитка запослења, што опет, стоји наспрот идеји о сталности и сигурности запослења.⁷⁶⁴ У овом контексту је уочљиво и смањење солидарности међу људима⁷⁶⁵, што је последица све израженије борбе за опстанак, коју називају „социјални дарвинизам”.⁷⁶⁶ Етимолошко значење термина мобинг води порекло из енглеског језика, те значи бучно навалити, насрнути у маси, малтретирати некога („mob” – руља, гомила, олош).⁷⁶⁷ За ову појаву се на енглеском говорном подручју користи и реч булинг (енгл. *bullying*), што значи злостављати, кињити, а који се,

⁷⁶¹ S. Jašarević, 543.

⁷⁶² „Уколико се узме у обзир све оно што су о овој појави запазили психолози, правници, социолози, медицински стручњаци, могло би се закључити да су основне особине – битна обележја мобинга: 1) намера злостављања – циљно узнемиравање, 2) агресивност, 3) непостојање реалног основа, 4) учестало понављање радње, 5) дужи период вршења (систематичност). Дилема и да ли мобинг представља искључиво психолошко злостављање или га чине и акти физичког злостављања (шטיפање, гурање, увртање руке и сл). Мада је мобинг заиста примарно вид психолошког злостављања (зато захтева понављање и дуже деловање), сматрамо да би у циљу ефикасне заштите, законском дефиницијом мобинга требало обухватити и облике физичког злостављања, који су нпр. чест начин вршења мобинга код нас. Узроци мобинга могу да буду двојаки: 1) интерперсонални сукоб или 2) околности – ситуација у радној околини.¹⁷ Као основни разлози учесталог злостављања наводе се: 1) појачана конкуренција између запослених; 2) смањење солидарности, 3) нерешени спорови; 4) страх од промена; 5) одсуство јасних правила о одговорности и руководећим овлашћењима; 6) осећај угрожености подобних и мање способних радника; 7) покушај корумпираних запослених да одстране лица која указују на корупцију. Као фактори у организацији који подстичу мобинг помињу се: атмосфера (култура у предузећу), 2) захтеви (претерани), 3) контрола над условима рада, 4) социјални односи у предузећу, 5) развој предузећа (информисаност и могућност утицаја на политику развоја), 6) улога и вредновање рада запосленог у предузећу, 7) подршка у организацији (од руководства и других запослених, 8) компетентност запосленог (и могућност усавршавања).“; *Ibid.*, 547 – 548.

⁷⁶³ Пре него што је Лејман уочио мобинг у радној средини, термином мобинг означавало се понашање неких врста животиња које се удружују против једног свог члана, нападају га и истерују из заједнице, терајући га понекад и у смрт (Tonrad Lorenz). у: *Ibid.*, 543, фн. 3.

⁷⁶⁴ О овоме, видети целисходније: М. Рељановић, *Na šta mislimo kada kažemo dostojanstven rad*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021.

⁷⁶⁵ „Мобинг је иначе тесно повезан са једном другом штетном појавом која изузетно оптерећује савремени живот – а то је стрес. Светска здравствена организација издала је пре десетак година упозорење у којем јестрес на раду проглашен епидемијом светских размера. У индустријализованим земљама око 40% запослених сматра да им је посао изузетно стресан, а у земљама у транзицији то је много више.“; S. Jašarević, фн. 3, 543.

⁷⁶⁶ О таквим односима, који су слични односима у вучјем чопору видети целисходније: V. Baltazarević, *Mobing: Komunikacija na četiri noge*, Beograd, 2007.

⁷⁶⁷ Целисходније о овоме, видети: Б. Лубарда, „Мобинг/Булинг на раду”, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. 2/2008, 446 – 448.

углавном, доводи у везу, чак изједначава, са злостављањем ученика у школама. Теоретичари су склони мишљењу да су мобинг и булинг две сличне, али истовремено и две делимично различите појаве. Наиме, булинг представља кињење које се спонтано јавља у јавним организацијама – што ће рећи, и у јавним службама, углавном од стране појединаца и усмерен је ка „слабијим“, мање способним особама тј. запосленима, не би ли се стекла надмоћ над њима. Мобинг се, са друге стране, сматра штетнијом појавом. Разлог већој штетности мобинга лежи у томе што се он спроводи систематски, на комплекснији и суптилнији начин, притом индиректније, те траје дуже, укључује већи број лица, има за последицу већи степен угрожавања достојанства и здравља појединца, често се завршава напуштањем посла и није реткост да је усмерен према одговорним и способнијим запосленима.⁷⁶⁸ Термин мобинг је у многим државама прихваћен у свом изворном етимолошком облику, односно без превођења (нпр. у шведској, немачкој и италијанској стручној литератури). Домаћа литература још увек нема општеприхваћен израз за мобинг. Мобинг би могао да се преведе на српски језик као: злостављање на раду, морално злостављање, психолошко малтретирање, шиканирање. Но, дефиниције мобинга су многобројне.⁷⁶⁹

Међународна организација рада мобинг препознаје као „увредљиво понашање које се манифестује као осветољубиви, сурови, злонамерни или понижавајући покушаји да се саботира један или група запослених“.⁷⁷⁰ Према Европском речнику индустријских односа, мобинг на раду карактерише систематско психолошко злостављање или понижавање особе од стране другог појединца или групе, са циљем да се наруши његова или њена репутација, углед, људско достојанство, интегритет, са коначним циљем да се жртва наведе да напусти посао.⁷⁷¹ Саветодавни одбор Европске комисије за сигурност, хигијену и здравствену заштиту на раду из 2001. године је мобинг дефинисао као „...негативан облик понашања, између колега или између хијерархијских надређених и подређених, којим се дотична особа учестало понижава и напада директно или индиректно од стране једне или више особа усврху и са циљем отуђивања исте те особе“.⁷⁷² Занимљиво, упркос томе што су бројна документа различитог карактера понудила дефиницију или, макар, одређење карактеристика мобинга, он се често меша са сличним облицима понашања и другим повредама права запослених, те се пореди са дискриминацијом и узнемиравањем повезаним са дискриминацијом.⁷⁷³ Јашаревић подсећа на наводе да је

⁷⁶⁸ S. Jašarević, 545; О разлици између ове две појаве, видети више: C. Bultena, R. V. Whatcott, *Bushwhacked at Work: Comparative Analysis of Mobbing and Bullying at Work*, br. 1/2008, доступно на: <http://asbbs.org/files/2008/PDF/B/Bultena.pdf/>, 653, 661.

⁷⁶⁹ Дефиниција Мари – Франс Хиригојан из 1998. године уграђена је у Француски Закон о раду 2002. године: „Мобинг је психичко малтретирање које се понавља путем акција којима је циљ или последица деградација радникових радних услова, које може проузроковати напад и нанети штету људским правима и људском достојанству, физичком или менталном здрављу или компромитовати жртвину професионалну будућност“., M. I. S. Guerero, *Code penal*, чл. 222 – 3 – 2, *Zakonbr. 2002 – 73 od 17. januara 2002.*, у: S. Jašarević, „Mobing u praksi i dokumentima EU i Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, бр. 1–2/2008, 545.; „О разлозима услед којих је тешко поставити дефиницију мобинга, види: *Ibid.*, 548 – 549.

⁷⁷⁰ Видети више: World of Work magazine, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/magazine/26/violence.html>, преузето 9. децембра 2023. године.

⁷⁷¹ Видети више: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eurofound.europa.eu/>, преузето 9. децембра 2023. године.

⁷⁷² Видети Мишљење о насилју на random месту, преузето из: *Nacrt prijedloga Zakona o sprečavanju zlostavljanju na radu, Udruga za pomoći edukaciju žrtava mobinga, Zagreb, 2007.*

⁷⁷³ Није реткост да је мобинг подстакнут неким од основа за дискриминацију, па тако, примера ради, у судској пракси Републике Србије постоје случајеви мобинга по основу политичке и религијске припадности.; „Мобинг треба разликовати и од конфликта. Разлика између конфликта и мобинга није у томе шта се и како чини, већ у

специфичност мобинга управо та, што се истиче као „неспецифичан вид узнемиравања“, који се за разлику од дискриминације, по правилу, не заснива на неком од дискриминационих основа, врши се на другачији начин (представља агресивнији вид понашања), са другачијим циљевима (дискредитовање или добровољни отказ).⁷⁷⁴

Оно што је од изузетног значаја јесте да се одреде субјекти мобинга, када се ради о запосленима у јавним службама (али, и иначе). Ово, нарочито, из разлога што би требало – и, свакако би било корисно – да се доведе у везу са одређивањем адресата и вршилаца злостављања на раду. Субјекти мобинга су, по правилу, запослени и послодавци (претпостављени, група запослених, која подстакнута неким слабостима злоставља колегу, група запослених која своје фрустрације искаљује на једној жртви или запосленикоји због зависти или осећаја угрожености злоставља колегу). Међутим, ово није искључиво, па то могу дабуду и друга лица ангажована на раду код послодавца (ученици на пракси, лица која раде по уговору о делу). Поједидни аутори у мобинг сврставају и злостављање од стране корисника услуга. Чињеница је да су поједини запослени, као на пример наставно и медицинско особље, изложени сличном понашању од стране корисника услуга (али и обрнуто). Бројне су поделе мобинга, а као најчешћи се јављају хоризонтални, до којег долази између запослених; вертикални, који потиче од стране руководиоца; појединачни и колективни; интерни, који се одвијају унутар предузећа и екстерни; стратешки, тј. управљачки и емотивни. Препознат је и тзв. лажни мобинг, до којег долази када се ради о злоупотреби, односно вршењу мобинга у супротном смеру, тј. од подређенога ка претпостављеном. Као облици мобинга до којег долази у Републици Србији се истичу поједини облици злостављања, који су израженији од других. У том контексту је реч о, примера ради, „стечајном“ и „транзиционом“ мобингу.⁷⁷⁵

Појам злостављања на раду се, занимљиво, у литератури изједначава са појмом *bullying*, који у суштини, са једне стране представља неприхватљива понашања насиља која ученици врше над другим ученицима у школама, док са друге стране, у радној средини означава понашања насиља на раду који су “слабијег интензитета и тежине”, наводе Јашаревић и Божичић.⁷⁷⁶ У том контексту је пракса да се утврђују и разлике између тзв. дискриминаторског узнемиравања, односно злостављања (енгл. *discriminatory harassment*) и осталих облика узнемиравања, који нису засновани на недозвољеном основу дискриминације. У облике узнемиравања који се не заснивају на недозвољеном основу дискриминације се, по правилу, убрајају морално узнемиравање, затим мобинг, односно психолошко злостављање и сексуално злостављање, тј. узнемиравање.⁷⁷⁷ Но, генеричким појмом узнемиравања се обухватају и сва неприхватљива понашања, односно психолошко, сексуално и дискриминаторско узнемиравање, те се чини да тај израз, као неутралан и најправилнији, сублимира ова три неприхватљива

фреквентности, трајању и намери. Конфликт најчешће постоји између запослених са симетричним односом у хијерархији и у доста случајева је краткотрајан. Мобинг се врши систематично и смишљено, а вршилац обично покушава да успостави или има психолошку доминацију над жртвом. Мобинг треба разликовати и од шиканирања које је слично мобингу, али такође нема све његове елементе. Мобинг треба разлучити и од злоупотребе овлашћења од стране претпостављених лица, или тиранског понашања руководиоца, када је притисак и терор усмерен према свим потчињенима.“, S. Jašarević, 546; A. Cvetko, „Mobing – psihičko nasilje na random mestu“, *Evropski pravnik*, бр. 2/2007, 109; N. Dumitras, „Mobbing in the European Union: Social and Legal Aspects of Mobbing in France“, *Centre for Advanced European Studies and Research University of NoviSad*, бр. 2008, 18.

⁷⁷⁴ K. Hartig, J. Frosch, Workplace Mobbing Syndrome: The ‘Silent and Unseen’ Occupational Hazard, (konferencija: Our Work...Our Lives: National Conference on Women and Industrial Relations), Queensland Working Women’s service and Griffith Business School Griffith University, Brisbane 12 – 14 July, 2006, у: S. Jašarević, фн. 13, 546.

⁷⁷⁵ V. Baltazarević, *Hoću da znam šta je mobing*, Beograd, 2007, 67.

⁷⁷⁶ S. Jašarević, D. Božičić, “Zaštita od nasilja i uznemiravanja na radu u međunarodnim pravnim standardima”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, бр. 3/2019, 789.

⁷⁷⁷ *Ibid.*

облика понашања у радној средини, резонују Глигорић и Стојковић Златановић.⁷⁷⁸ Стога, најновији међународни стандард рада који је усвојен 2019. године на годишњој конференцији Међународне организације рада, Конвенција број 190 о елиминацији насиља и узнемиравања на раду и пратећа Препорука број 206, употребљавају израз “узнемиравање и насиље на раду”, којима се одређује злостављање на раду. Такође, не би требало изгубити из вида да се појам „узнемиравање“ користи као крвни израз за сва понашања која могу да представљају злостављање или насиље на раду.⁷⁷⁹

По угледу на тамошњу судску праксу, америчка литература препознаје разлику између две врсте сексуалног узнемиравања: *quid pro quo* сексуално узнемиравање и сексуално узнемиравање које ствара непријатељско окружење (*hostile environment*).⁷⁸⁰ Прво описује различите облике сексуалног узнемиравања којима се захтева, прети или уцењује и то, у контексту остваривања права запослених из радног односа, док се синтагма „непријатељско окружење“ односи на неприхватљива понашања у радној средини, која се посматрају кроз тежину и озбиљност последица којима резултирају, а огледају се у стварању непријатељског, токсичног, понижавајућег и увредљивог радног окружења.⁷⁸¹ У том се контексту, притом, у обзир узимају све околности, а нарочито се има у виду учесталост дискриминаторског поступања и његова озбиљност, нарушавање физичког интегритета личности, као и неоправдано задирање у обављање радних задатака запосленог, уз чињеницу да такво поступање (може) озбиљно (да) утиче на психолошку добробит запосленог. За разлику од права Сједињених Америчких Држава, које не (пре)познаје институт злостављања на раду, европско право је овај институт препознало и развило. Наиме, институт злостављања на раду се развијао првенствено под утицајем психолошких теорија, услед чега је његово правно регулисање и посматрано у контексту заштите здравља и безбедности на раду, као испречавања дискриминације. Временске (не)прилике, односно промене су учиниле да развој овог института крене у правцу утврђивања повреде достојанства личности, и то тако што је Ревидираном европском социјалном повељом први пут непосредно уређено тако да се у оквиру гаранција права на достојанство обезбеђује и заштита од злостављања на раду, односно од психолошког и сексуалног узнемиравања.⁷⁸² Сходно разматраним наводима, оправдано је да се закључи како мобинг, злостављање на раду и психолошко узнемиравање представљају синониме, дакле појмове између којих стоји знак једнакости.

Злостављање на раду представља повреду личности запосленог у моралној сфери, односно повреду физичког и/или психичког интегритета личности, а узимајући у обзир дефиницију здравља Светске здравствене организације према којој здравље представља стање комплетне физичке, психичке и социјалне добробити, а не само одсуство болести или слабости, те институте треба разматрати и у склопу обавезе примене мера заштите здравља и безбедности на раду, односно у ширем смислу повреде права на здравље.⁷⁸³ У смислу ове одреднице би

⁷⁷⁸ S. M. Gligorić, S. N. Stojković Zlatanović, 36.

⁷⁷⁹ V. de Stefano, I. Durri, C. Stylogiannis, M. Wouters, *System needs update: Upgrading protection against cyberbullying and ICT – enabled violence and harassment in the world of work*, Geneva, 2020, 13.

⁷⁸⁰ Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Београд, 2013, 431.

⁷⁸¹ C. Hebert, „Conceptualizing Sexual Harassment in the Workplace as a Dignitary Tort”, *Ohio State Law Journal*, бр. 6/2014, 1356.; „Дефинисање сексуалног узнемиравања као облика дискриминације у праву САД, на одређен начин је релативизовано у случају *Harrisv. Forklift Systems* (Inc. 1993; No. 92 – 1168) у којем је Врховни суд сексуално узнемиравање разматрао у контексту „непријатељске радне средине“ тако што је закључио да оно нужно не произилази из (економске) дискриминације жена, односно неједнакости жена на тржишту и местима рада, већ да је довољно утврдити „злоупотребљавајућу радну средину“, тј. ону која „обесхрабрује запосленог да остане на радном месту или га ограничава у напредовању.“, S. M. Gligorić, S. N. Stojković Zlatanović, 36.

⁷⁸² R. Birk, *European Social Charter*, Hague, 2009, 126.

⁷⁸³ S. M. Gligorić, S. N. Stojković Zlatanović, 37.

тревало да се указаже и да је *burnout*, онедавно, признат као феномен повреде на раду сходно Међународној класификацији болести Светске здравствене организације (ревидирана 11. верзија), узимајући у обзир чињеницу да се стрес обично повезује са злостављањем, те да се тако признаје као његова последица.⁷⁸⁴ У области безбедности и здравља на раду, посебно место у регулативи Европске уније припада управо стресу који је у вези са радом, односно послом. Још октобра 2004. године су социјални партнери⁷⁸⁵ потписали Оквирни споразум о стресу у вези са радом⁷⁸⁶, притом одређујући оквир унутар којег послодавци и представници запослених могу да делују у циљу превенције, препознавања и борбе против стреса повезаног са послом. Наиме, важно је нагласити да је Оквирним споразумом констатовано да стрес, потенцијално, може да се догоди насваком радном месту, као и то да може да се догоди сваком запосленом, без обзира на, између осталог, величину послодавца, поље активности или облик уговора о раду, садржај посла, организацију рада, радно окружење или лошу комуникацију.⁷⁸⁷ Циљ споразума је “повећање опреза и разумевања стреса у вези сарадом између послодаваца, запослених и њихових представника и усмеравање њихове пажње ка показатељима патњи запослених услед стреса.” Споразумом, међутим, није обухваћено злостављање на раду, узнемиравање, као ни посттрауматски стрес, будући да су та питања предмет посебних преговора. Стрес у вези са радом се, подсећају Обрадовић и Јевтић, одређује као “стање праћено психичким, психолошким или друштвеним незадовољством или дисфункцијом које доводи до тога да се појединац осећа немоћним да премости јаз са захтевима или очекивањима управљеним ка њему.”⁷⁸⁸ Тако, Светска здравствена организација одређује *burnout* као сагоревање на раду, које настаје као последица хроничног стреса на раду којим сеније успешно управљало.⁷⁸⁹ Препознате су чак три категорије сагоревања на раду: (1) осећање исцрпљености и смањене енергије; (2) повећана ментална дистанца у односу на радне задатке, или осећање негативизма према послу уопште; те (3) смањена професионална ефикасност. Све три категорије указују на то да злостављање на раду за своју последицу (може да) има неки вид оштећења здравља, као и физичког, психичког или социјалног благостања запосленог, услед чега би основ заштите требало да се утврди у контексту примене мера заштите здравља и безбедности на раду. Међутим, Глигорић и Стојковић Златановић примећују да, право на заштиту интегритета и достојанства личности јесте право које је више опште природе и штити се као уставом гарантовано право, због чега је његов значај за регулисање злостављања на раду више филозофски и историјско – правни, а не у потребној мери апликативан. Стога, у државама које не познају заштиту од злостављања на раду, попут руског радног права, позивање на уставне гаранције заштите достојанства сваког појединца би, теоријски, представљало једини могући пут за обезбеђивање заштите од злостављања на раду.⁷⁹⁰

Пратећи дешавања у Европи и свету, законодавац у Републици Србији је реаговао, те је октобра 2008. године сачињен Нацрт закона о спречавању злостављања на раду, који је упућен

⁷⁸⁴ R. Birk, 7.

⁷⁸⁵ Споразум је испред синдиката потисала Европска конфедерација синдиката (ETUC) и Савет европског професионалног и управљачког особља (EUROCADREC), а за послодавце Унија индустријских и послодавачких конфедерација Европе (UNICE), Европска асоцијација занатских, малих и средњих предузећа (UEAPME), као и Европски центар за предузећа са јавним учешћем и предузећа од општег економског интереса (CEEP).

⁷⁸⁶ „Okvirni sporazum koji se odnosi na stress prouzročen na random mjestu“, <https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/Work-related%20Stress%202004%20-%20ETUC%20interpretation%20guide%20-%20OHR.pdf>, преузето 22. априла 2023. године.

⁷⁸⁷ *Ibid.*

⁷⁸⁸ G. Obradović, M. Jevtić, 40 – 41.

⁷⁸⁹ World Health Organization, 2019. Burn – out an ‘occupational phenomenon: International Classification of Diseases. доступна на: https://www.who.int/mental_health/evidence/burn-out/en/.

⁷⁹⁰ S. M. Gligorić, S. N. Stojković Zlatanović, 37.

на јавну расправу.⁷⁹¹ У Републици Србији је изучавање злостављања на раду отпочело тек након демократских промена до којих је дошло током 2000. године и то, заслугом ангажованих стручњака из синдиката. Напори синдиката су резултирали доношењем Закона оспречавању злостављања на раду⁷⁹², тек 2010. године.⁷⁹³ Доношење Закона о спречавању злостављања на раду представља крупан искорак ка решавању проблема злостављања на раду, као и јаснијег дефинисања овог појма и његовог раздвајања од других, сличних појава, као што је пре свега дискриминација на раду. Усвајањем Закона о раду у домаћем праву, потом и општег Закона о забрани дискриминације и Закона о спречавању злостављања на раду, адресатима ових облика недозвољеног понашања је пружена непосредна заштита и значајно је проширен каталог инструмената заштите који им се стављају на располагање. Међутим, наше законодавство, као уосталом и легислатива Европске уније, пружа тек индиректну заштиту од мобинга.⁷⁹⁴ Заштита⁷⁹⁵ од злостављања на раду могла би се извршити и путем накнаде материјалне (трошкови лечења, смањење способности за рад) и нематеријалне штете (због претрпљеног физичког бола и страха, повреде права личности), на основу Закона о облигационим односима.⁷⁹⁶ Могућа је и кривично – правна заштита, на основу Кривичног законика Републике Србије,⁷⁹⁷ којим се санкционише: злостављање и мучење. Године 2008. донете су две судске пресуде којима се починиоци злостављања осуђују на затворску казну због злостављања на раду.⁷⁹⁸

Оно што се истиче тумачењем релевантних законских дефиниција је да поред мотива, као основног елемента, ове појмове чине још три битна елемента: радња, заштитни објекат и последица. Радњу злостављања на раду чини велики број различитих облика недозвољених понашања, која могу бити активна и пасивна, а која, евентуално, могу да се класификују у пет категорија, у зависности од тога какав ефекат имају на адресата злостављања: (1) напади на могућност комуникације; (2) напади на социјалне контакте; (3) напади на репутацију жртве; (4) напади на професионални рад, те (5) напади на физичко здравље. Но, када се говори о радњи као елементу облика недозвољеног понашања, не сме да се пренебрегне чињеница да и радњу дискриминације на раду чини велики број најразличитијих облика вербалног, невербалног или физичког понашања, које је праћено ускраћивањем неког права и/или стављањем у лошији положај адресата дискриминације на раду. Наиме, радња сама по себи, не може да се сматра поузданим критеријумом за разликовање дискриминације на раду и злостављања на раду. Међутим, веома значајну дистинкцију уводи Закон о спречавању злостављања на раду, наводећи у својим релевантним одребама да “злостављање, у смислу овог закона, јесте свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се

⁷⁹¹ Приликом израде Нацрта закона, радна група узела је у обзир и Модел закона о спречавању злостављања на раду који је сачинио Центар за унапређивање правних студија, објављено у Београду, 2008.

⁷⁹² Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010.

⁷⁹³ О историјском аспекту проучавања злостављања на раду, као и томе како је доспело у центар пажње јавности, више видети: М. Вукелић, 6 – 18.

⁷⁹⁴ Р. Јовановић, “Normativniokvirimobinga”, *Radno i socijalno pravo*, бр. 1/2008, 58.

⁷⁹⁵ О процесно – правном аспекту, спречавању злостављања на раду и поступцима заштите, више видети: М. Деновић, М. Стојановић, „Процесно – правни аспекти злостављања у радном односу“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2016, 197 – 204.

⁷⁹⁶ Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989, 57/1989; Закон о облигационим односима *Службени лист СРЈ*, бр. 31/1993, 22/1999, 23/1999, 35/1999, 44/1999.

⁷⁹⁷ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/25016 и 35/2019, чл. 137.

⁷⁹⁸ Једна пресуда је донета у Јагодини у септембару, друга у Бачкој Паланци у октобру. Видети: В92, /, Општински суд у Бачкој Паланци изрекао прву пресуду за мобинг у Војводини, „Prvapresudazamobing“, www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=09&dd=05&nav_id=317159/, преузето 1. јануар 2023. године.

понавља...“.⁷⁹⁹ Анализом овог навода може да се дође до закључка да једна изолована активност, без обзира на свој интензитет, никако не би могла да буде окарактерисана као злостављање на раду. Овакво схватање одредбе Закона о спречавању злостављања на раду у суштини значи да је понављање радње нужан услов да би могло да се каже да је дошло до злостављања на раду. Код дискриминације на раду (и дискриминације уопште) понављање није услов, те се она (бар теоретски) може извршити и само једно једином недозвољеном активношћу. Заштитни објекат, у оба случаја, чини људско достојанство, односно достојанство личности на раду и са тим у вези лични и професионални интегритет запосленог, његово здравље и положај, док последицу чини повреда неке од ових вредности. Примена Закона о забрани дискриминације и Закона о спречавању злостављања на раду није изричито условљена наступањем неповољне последице, што имплицира да је за успостављање злостављања на раду уместо последице довољно и постојање оправдане претње да ће последица да наступити, уколико се извршилац не спречи у даљем вршењу недозвољених активности.⁸⁰⁰ Овде је веома важно имати у виду и то да последица злостављања на раду не мора нужно да буде причињена материјална и/или нематеријална штета. Напротив, чак и различити облици сметања адресата злостављања на раду, попут узнемиравања, иритирања, изазивања неугодности најразличитијих врсти – *molestia*, ће да се сматрају последицом. Оно што је круцијално, јесте да између недозвољеног понашања, тј. злостављања на раду и повреде заштитног објекта нужно мора да постоји узрочна веза. Узрочне везе ће недвосмислено бити уколико извршилац злостављања на раду предузима недозвољене активности и то, у намери да адресату нашкоди – *dolus directus*, односно када извршилацима свест да својим понашањем може да нашкоди адресату, па пристаје на неповољне последице, чак и ако их није желео – *dolus eventualis*.

У погледу правне заштите у случајевима злостављања на раду је важно да се напомене да је она, донекле, неефикасно постављена.⁸⁰¹ То се, првенствено, уочава приликом сагледавања круга заштићених субјеката у случајевима злостављања на раду, који се јавља као битно сужен у односу на дискриминацију на раду. Ово у смислу да подразумева само запослена, односно радно ангажована лица, али не и тражиоце запослења. Оваква поставка ствари се, углавном, оправдава чињеницом да једнократном радњом не може да се успостави злостављање на раду, као и да је за унижавање достојанства и стварање непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења ипак потребан дужи временски период. Управо је тај „дужи временски период“ током којег је могуће да се врши недозвољено понашање, тј. злостављање на раду, услов који тражилац запослења углавном не може да испуни. Чак и уколико би се радња злостављања поновила сваки пут током два или више разговора за посао код истог послодавца, што би у суштини био начин да се испуни услов понављања недозвољене радње, кандидат за посао не би остварио право на заштиту. Разлог томе је што кандидат нема статус запосленог, односно радно ангажованог лица. Надаље се примена Закона о спречавању злостављања на раду ограничава се искључиво на лица која су запослена, односно радно ангажована код истог послодавца⁸⁰², што додатно сужава поље примене поменутог прописа. Ово у пракси доводи до изостављања, ван правног оквира, бројних незаконитих поступања која потичу од лица која на одређени начин учествују у процесу рада, а која, притом, нису ни запослена нити радно ангажована код истог послодавца. Законски текстови, који се односе на дискриминацију на раду и злостављање на раду, указују и на веома значајне разлике које се јављају између ових

⁷⁹⁹ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010, чл. 6, ст. 1.

⁸⁰⁰ Закон о забрани дискриминације (2009), чл. 12.

⁸⁰¹ М. Reljanović, А. К. Petrović, „Šikanozno vršenje prava, diskriminacija i zlostavljanje na radu“, *Pravni zapisi*, бр. 1/2011, 187.

⁸⁰² Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010, чл. 4, чл. 6, ст. 1, чл. 9.

института, а по питању (не)застаревања. Тако, дискриминација на раду, за разлику од злостављања на раду, не застарева. Поступак пред судом се у случајевима злостављања на раду води по правилима која важе за радни спор, док се код дискриминације на раду води по правилима која важе за парницу.⁸⁰³ Иако могу да деривирају из истог догађаја, дискриминација на раду и злостављање на раду су различити правни институти, који су уређени посебним законима и, у складу са тим се на њих примењују различита правила поступка. Оно што је узнемиравајуће, закључује Петровић, јесте то што судови не реагују одбацивањем тужби у којима тужиоци тврде да су истовремено и жртве злостављања на раду и дискриминације на раду, што се најчешће дешава након усвајања Закона о спречавању злостављања на раду.⁸⁰⁴

2.2. Специфичности злостављања на раду у јавним службама

Према подацима Европске фондације за побољшање услова живота и рада⁸⁰⁵, мобинг је најприсутнији у државној управи и пословима одбране, а одмах затим следе јавне службе и то, области здравства и просвете. Према Филду, међутим, на првом месту су запослени у просвети, пре свега наставници.⁸⁰⁶

Насиље у јавним образовним установама, првенствено у основним и средњим школама, није само озбиљан друштвени и васпитно – образовни проблем, већ задире и у проблем (не)оствривања заштите права из радног односа запослених у јавним установама, као и од злостављања на раду. О универзалним људским правима у педагошкој теорији и у васпитно – образовној пракси говори Стојаков и упозорава да је „позив просветног радника већ дуго друштвено и материјално неадекватно вреднован, што се одражава, не само на селекцију и квалитет кадра, него ће и друштво ускоро да се суочи и са недостатком овог кадра.“⁸⁰⁷ У погледу наставника, као једне од категорија запослених у основним и средњим школама, ваља скренути пажњу да се они неретко налазе на мети недозвољеног понашања, односно злостављања на раду и то, од стране, пре свега, родитеља ученика којима држе наставу, али и самих ученика, односно студената. Није редак случај да се злостављање на раду усмерено ка наставницима јави и од стране других запослених, али и руководећих радника, односно послодавца. У контексту (не)оправданости вршења злостављања на раду усмереног према наставницима, ваља нагласити да ће се наставник, уколико је у криву, да се сусретне са законом прописаном одговорношћу – или би макар требало да је тако, али да би на уму требало имати и Тадићево мишљење: „узурпација и „право јачега“ не могу бити признати као принципи, а људско достојанство јесте и мора бити управо *genuine* принцип сваког умног права“.⁸⁰⁸ Неретко, резонује Недељковић, родитељско и ђачко безумље, бахатост и насилништво према наставницима као да најбоље сведоче о њиховом друштвеном, па и државном (не)угледу.⁸⁰⁹ На насиље у школама, на жалост у протеклих неколико година, све

⁸⁰³ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010, чл. 29, ст. 4.; Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009 и 52/2021, чл. 41.

⁸⁰⁴ А. К. Petrović, 85.

⁸⁰⁵ “European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions”, www.eurofound.eu.int, преузето 0. маја 2023. године.

⁸⁰⁶ Целисходније: Field T., *Bully in Sight: How to predict, resist, challenge and combat workplace bullying – Overcoming the silence and denial by which abuse thrives*, London, 1996.

⁸⁰⁷ S. Stojakov, *Refleksije društvene krize na sistem moralnih vrednosti u vaspitanju*, Beograd, 1995, 182 – 183.

⁸⁰⁸ Lj. Tadić, *Filozofija prava*, Beograd, 1996, 22.

⁸⁰⁹ M. Nedeljković, *Škola kao činilac morala*, Beograd, 1995, 191 – 192, Он истиче да је “Школа посебно у актуелним друштвеним условима, чинилац морала и мера у којој има адекватну структуру и садржаје програма васпитно-

више нас упозоравају смртни случајеви и тешке телесне повреде деце и омладине, а што је велики како друштвени, тако и научни проблем, који изискује вишедимензионално и мултидисциплинарно истраживање. Јасно је, да се насиље над наставницима нити може нити би требало да се разматра ван целокупног насиља у васпитно – образовним институцијама. У том је смислу потребно да се размотри злостављање на раду усмерено према наставницима и то, не само физичким (који подразумева примену силе претњом или притиском) него и најразличитијим облицима вербалних претњи, вређања, изругивања, телефонских малтретирања, псовања. Штавише, када се злостављање на раду посматра кроз призму наставника, немогуће је да се не примети да оно, не само да постоји у више различитих облика, већ су ти облици неретко, испреплетани, што ће рећи да злостављање на раду наставника истовремено (може да) потиче од родитеља, али и од колега.⁸¹⁰ Иако изгледа да је узрок насиља над наставницима (не)успех ученика, поготово пред крај школске године, позната су и (не)дела од стране државних органа.⁸¹¹ Различити облици насиља у школама, засигурно, одражавају стање и атмосферу у самом друштву. Постоје, међутим, прописи којима наставницима можеда се пружи заштита од тзв. несташних ђака, иако им казне, најчешће, буду ублажене укором или пресељењем у другу школу. Ситуација по питању злостављања на раду није боља ни у државама региона.⁸¹²

С обзиром на то да постоје радне средине, које, на изврстан начин, погодују настанку мобинга, односно специфичностима радног процеса и интеракције запослених који су представљени као већи фактори ризика за јављање злостављања на радном месту, значај разматрања мобинга у здравственом систему, конкретно мобинга над здравственим радницима је веома значајан. Специфичности радног ангажовања здравствених радника, које подразумевају изложеност стресним догађајима, строжију хијерархијску структуру запослених, неретко и исцрпљујућег радног времена које је испраћено честим дежурствима, променом ритма будности, великом одговорношћу, опредељују здравствене раднике као другу велику групу запослених по учесталости мобинга на радном месту.

Према резонувању Међународног савета медицинских сестара (*The International Council of Nurses*) се злостављање на радном месту одређује као „понашање које понижава, деградира или на други начин означава недостатак поштовања према достојанству и вредности

образовног рада; стручно и педагошки оспособљене наставнике са позитивним ставом према васпитном раду; организован и педагошки вођен васпитно-образовни рад, развијену сарадњу са родитељима и друштвеном средином као и потребне материјално-техничке услове за рад”.

⁸¹⁰ Примера ради, видети: Prebijanje profesora je slika i prilika današnje Srbije: Prosvetari traže status zaštićenih lica, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/prebijanje-profesora/>, преузето 1. августа 2024. године; Đ. Bjelanović, Slučaj napada na nastavnika u Bačkoj Palanci: Brutalno nasilje u školi alarm i ogledalo društva, <https://www.nin.rs/drustvo/vesti/49267/slucaj-napada-na-nastavnika-u-backoj-palanci-brutalno-nasilje-u-skoli-alarm-i-ogledalo-drustva>, преузето 1. августа 2024. године; Detalji napada na nastavnika u Čačku: Roditelji tražili popravku jedinice, <https://n1info.rs/vesti/detalji-napada-na-nastavnika-u-cacku-roditelji-trazili-popravku-jedinice/>, преузето 1. августа 2024. године.

⁸¹¹ M. Sušić, Tuča nastavnika i učenika, Šok snimak iz škole u Zagrebu: Drugi đaci skočili da ih razdvoje, a neki i navijali! Ministarstvo najavilo najoštrije mere, <https://www.blic.rs/vesti/svet/snimak-tuce-profesora-i-ucenika-u-srednjoj-skoli-u-zagrebu/7ynyqm7>, преузето 1. августа 2024. године; Učenik završnog razreda OŠ "Savo Pejanović" odgovaraće prekršajno za napad na nastavnika, <https://www.portalanalitika.me/clanak/nasilnik-ceka-premjestaj-jos-od-prvog-polugoda>, преузето 1. августа 2024. године.

⁸¹² „О језивој бруталности довољно говори и овај случај: ”директорица више школе пекиншког универзитета је од стране својих студената била приморана да удара по једном умиваонику и притом узвикује: Ја сам зао елемент. Да би је понизили, ошишали су је и била је ударана по глави, тако да је из рана нанесених ударцем шиктала крв. Била је приморана да пуже по тлу”, “Новости” дневни лист, 16. 04. 2001. Други случај је из нашег окружења где је разјарени отац претукао на часу наставника у околини Пожеге, „Vjesnik”, дневни лист, Zagreb, 21. 5. 2004. године.

појединца.⁸¹³ Ратнер⁸¹⁴ за најчешћи облик злостављања на раду медицинских сестара наводи латерално насиље, које је последица комуникацијских неслагања, док Ровел⁸¹⁵ овај вид понашања препознаје као намерно, погрдно понашање у виду ширења лажи и клевета. Као уобичајени примери злостављања на раду запослених у својству медицинских сестара (па и лекара) јесу мобинг над новопридошлим сестрама и лекарима. Овај облик мобинга се, заправо, односи – али, не искључиво – на почетнике, те се понекад односи и на искусне медицинске сестре и лекаре, који мењају радно окружење; као и наспрам већ запослених, који (могу да) сопственим квалитетима „иритирају своју радну средину.“⁸¹⁶ Није реткост да је, у оваквим, али и у сличним ситуацијама, поред хоризонталног присутан и вертикалан мобинг. Разлог томе је што удружени колектив врши утицај на руководећи кадар, тј. на руководиоце здравствене установе, начелнике одељења, главне сестре, менаџере у здравству и друга одговорна лица, са неоснованим оптужбама, клеветама, о мобираним здравственом раднику. Ровел истиче да се, у овом контексту, најчешће о здравственом раднику који је жртва мобинга, наводе оптужбе попут таквих које тврде „да не ради све што је потребно за и око пацијената“; „да није добар каквим покушава да се представи“; „да је арогантан према колективу и пацијентима, јер се прави да све зна“; „не ради све што му се каже и прави пропусте у раду“.⁸¹⁷ Поред свих наведених карактеристика се као још једна јавља та да мобинг који се врши над здравственим радницима неретко остаје непријављен, што би било корисно разложити на узроке и последице. Наиме, уопштено посматран, позив здравственог радника је представљен угледом особа за које важи да су стабилне и снажне у ситуацијама повећаног притиска и стресних ситуација, које сталожено и храбро подносе посао какав је онај који се обавља у области медицине. Имајући у виду наведене карактеристике здравствених радника, Луис сугерише да понашање здравствених радника који су у врху хијерархијске лествице, попут управе здравствене установе, затим они који су начелници одељења, главне сестре различитих јединица, одељења, клиника или пак, других руководилаца, који обављају послове менаџера у здравству и других здравствених сарадника, може да буде такво да захваљујући свом положају, они се(бе) представљају као неприкосновеним, најзначајнијим, незаменљивим.⁸¹⁸ На ово је корисно скренути пажњу како би се адекватније схватило њихово понашање, које се наводи као ауторитативно и неемпатично у односу на колеге које су на хијерархијски нижој позицији. Луис резонује, у вези са тим, дауколико се овакво, недопуштено понашање доминантних фигура у “радном животу”, односно на радном месту здравствених радника толерише, често долази до феномена прихватања овакве радне атмосфере од стране здравствених радника који се хијерархијски налазе на нижој позицији, а који ову ситуацију схватају као норму, као „свакодневни део посла; резултат позиције у професионалној хијерархији; нешто што је део нормалне дисциплине у понашању и раду здравствених радника.“⁸¹⁹ Уколико је оправдано да се суди према наведеном, онда би то могао да буде један од главних разлога необавештавања о мобингу. Штавише, овакав случај, врло вероватно, није кратког даха, па чак и када су у питању вишегодишња неприхватљива понашања вршена у виду психолошког малтретирања у радном процесу који обављају здравствени радници, пријављивање мобинга такође изостаје. Популација здравствених радника не може да се посматра као хомогена група запослених, управо услед различитих послова који они обављају у току радног ангажовања, као и због разноврсности радних места за које се

⁸¹³ International Council of Nurses, *Guidelines on coping with violence in the workplace*, Geneva, 2004.

⁸¹⁴ T. Ratner, “Communication in the OR”, *Nursing Spectrum*, 23/2006, 10 – 11.

⁸¹⁵ P. Rowell, “Lateral Violence: Nurse Against Nurse”, in: M. Lewis, *Bullying in nursing*, *Nursing Standard*, 15/2001, 39 – 42.

⁸¹⁶ S. Dušović, 20.

⁸¹⁷ P. Rowell, 39 – 42.

⁸¹⁸ M. Lewis, 39 – 42.

⁸¹⁹ M. Lewis, 39 – 42.

школује овај кадар. Можемо претпоставити да здравствени радници запослени у центрима за збрињавање ургентне патологије, хируршким клиникама, одељењима интензивне неге, одељењима палијативне неге, трпе можда највећи притисак и изложени су највишем нивоу тзв. изгарања на послу. У том контексту, некада неочекивани и стресни задаци при радном ангажовању и непрестана потреба доказивања у критичним ситуацијама, укључујући и стално усавршавање и подизање нивоа знања које овако деликатан посао изискује, могу утицати на појаву феномена какав је мобинг, закључује Душовић.⁸²⁰ Последице које мобинг (може да) изазива у здравственом систему по појединца, здравствену установу и друштво уопште су од изузетног значаја, у смислу спречавања и пружања заштите (не)посредним жртвама мобинга. Ово из разлога што се последице злостављања на радном месту тичу, не само непосредних жртава мобинга, код којих се њиме изазива стрес, болест, озбиљно нарушавање психофизичког здравља; већ и трећих лица, популације, односно корисника јавних услуга, са којом здравствени радници раде. Јасно је, засигурно, да пацијентима, у незанемарљивом броју случајева, не могу да буду пружене адекватне услуге и нега, коју би здравствени систем требао да им обезбеди путем обављања послова здравствених радника, који су жртве мобинга. Притом, здравствене установе, али и читаво друштво, због ове појаве могу да се нађу пред низом потешкоћа у раду. Као најчешће потешкоће, тј. последице и то, на општем нивоу се издвајају честа одсуствовања са посла и боловања; превремени одлазак у пензију; радна непродуктивност и апатичност у обављању посла; напуштање посла; трошкови лечења жртава мобинга нарушеног здравља; одштетни захтеви жртава мобинга, али и незадовољних пацијената на које лоши међусобни односи запослених здравствених радника могу имати велики утицај; непримерен и лош утисак који здравствене установе у оваквим ситуацијама остављају на општу популацију.⁸²¹ Вишегодишња, велика неопходност за запошљавањем здравствених радника у Републици Србији, па и у државама региона, није усамљен случај. Примера ради, према подацима Луиса и Урмстона, током 2000. године се као једно од најнепопуларнијих радних места у Великој Британији издвајало управо радно место медицинске сестре.⁸²² На основу таквих података, конкурси које је ова држава расписивала за пријем у радни однос за место медицинске сестре су били објављивани широм Европске уније, а ради задовољавања потреба здравственог система Велике Британије за овим профилем запослених.

Према подацима истраживања које је спровела Европска фондација за побољшање услова живота и рада (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) о вршењу мобинга усмереном према различитим делатностима, проценат који је најзначајнији када се ради о јавним службама је управо присуство мобинга у здравству, које износи 12 процената. Ови проценти су у равниси процентом утврђеним у јавним образовним институцијама, тј. у просвети, а једино нешто ниже од оног забележеног у државној управи и администрацији.⁸²³ Све остале делатности које су анализирани, попут трговине; угоститељства; превоза и комуникација; индустрије; финансијског сектора; грађевинарства; комуналних услуга; транспорта; пољопривреде се налазе испод забележеног процента мобинга у здравству.

Уколико се узме у разматрање Закон о спречавању злостављања на раду, као изузетно важна специфичност коју он доноси, може да се издвоји то да овај закон предвиђа пребацивање терета доказивања на туженог⁸²⁴ и увођење санкционисања злоупотребе права на заштиту⁸²⁵.

⁸²⁰ S. Dušović S., 21.

⁸²¹ *Ibid.*

⁸²² M. Lewis, J. Urmston, "Flogging the dead horse: the myth of nursing empowerment?", *Journal of Nursing Management*, br. 8(4)/2000, 209 – 213.

⁸²³ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, доступна на: www.eurofound.eu.int.

⁸²⁴ Закон о спречавању злостављања на раду (2010), чл. 31.

⁸²⁵ Закон о спречавању злостављања на раду (2010), чл. 5.

Наиме, овим законом је доказни поступак различито постављени то насупрот принципу *actori incumbit probatio*. Овакав приступ је уведен захваљујући Директиви Европског парламента 2002/73/ЕС⁸²⁶, а коју је заменила Директива Европског парламента 2006/54/ЕС⁸²⁷. Ово, практично значи да је, сходно релевантним одредбама Закона о спречавању злостављања на раду довољно да запослени поднесе тужбу суду или да, пак, покрене поступак пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова. Оно што је нужно да запослени учини, уколико је циљ поступања заштита од злостављања код послодавца, јесте да учини вероватним постојање злостављања. Са друге стране, на послодавцу је терет доказивања да злостављања није било. Будући да је циљ оваквог доказног поступка успостављање својеврсне равнотеже у споровима неједнаких могућности, оправдано је претпоставити да је друга специфичност коју овај закон садржи, управо својеврсна противтежа одступања од правила *actori incumbit probatio*. Наиме, Закон о спречавању злостављања на раду предвиђа утврђивање и санкционисање злоупотребе права на исти начин као што то чини у случају заштите права запосленог.

3. Адресати и вршиоци злостављања на раду

3.1. Запослени у јавним службама као адресати злостављања на раду

Својство адресата злостављања носи запослени или група запослених, у општем или посебном режиму радних односа, против којег је одређено недопуштено понашање и усмерено. Интересантно је, у смислу одредаба Закона о спречавању злостављања на раду, да се запосленим не сматрају само лица која су засновала радни однос, већ и „лица ангажована ван радног односа, као што су лица која обављају привремене и повремене послове или послове по уговору о делу или другом уговору, лица на допунском раду, лица на стручном оспособљавању и усавршавању код послодавца без заснивања радног односа, волонтери и свако друго лице које по било ком основу учествује у раду послодавца.“⁸²⁸ Ради се, јасно, о лицима која раде за послодавца ван радног односа и која су, у смислу заштите од злостављања, изједначена са запосленима. Међутим, за разлику од запослених, лица која раде за другог ван радног односа уживају економску и правну независност, која је неспојива са посебном заштитом, чак и упркос томе што је појава нових облика рада ублажила оштрину разграничења између зависног и независног рада.

3.2. Послодавац и други запослени као вршиоци злостављања на раду

Злостављање на раду претпоставља најмање два учесника, тј. извршиоца и адресата злостављања. У улози извршиоца злостављања може да се нађе, дакле, послодавац сасвојством физичког лица, односно, одговорно лице код послодавца са својством правног лица.⁸²⁹ Будући да као вршилац злостављања на раду може да се нађе и други запослени, с тим у вези је корисно да се напомене да запослени који сматра да је изложен злостављању може да поднесе тужбу пред надлежним судом само против послодавца.⁸³⁰ Законодавац, наиме, сматра да само

⁸²⁶ Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions .

⁸²⁷ Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation.

⁸²⁸ Закон о спречавању злостављања на раду (2010), чл. 2.

⁸²⁹ Закон о спречавању злостављања на раду (2010), чл. 6, ст. 3.

⁸³⁰ Закон о спречавању злостављања на раду (2010), чл. 29, ст. 1.

послодавац може да понесе улогу туженог у овој врсти спорова, тј. да физичко лице које је предузимало понашање које може да се квалификује као злостављање на раду не може да буде пасивно легитимисано. У том контексту је, стога, занимљиво да је у досадашњој пракси домаћих судова, уз послодавца, у пар наврата, био тужен и носилац злостављања.⁸³¹ Премда овакво законско решење може да се брани у светлу послодавчеве обавезе да обезбеди безбедне и здраве услове рада и настојању да заштити достојанство запосленог на раду, прихватљивијим се чини решење које познају нека страна права. Према њима су пасивно легитимисани како послодавац, тако и извршилац злостављања. Послодавац може да буде одговоран за злостављање на раду само уколико је знао или је морао да зна да оно постоји у радној средини, али, и поред тог сазнања, није предузео (све) неопходне мере да се злостављање спречи или заустави, односно да се сведе на најмању могућу меру.

Злостављање на раду, дакле, подразумева свако неприхватљиво понашање, које може да укључује физичко, психичко или сексуално злостављање, мобинг, дискриминацију. Овакво понашање, јасно, (може да) има штетне последице по здравље запослених, али и да утиче на ефикасност радног окружења. У многим државама, укључујући Републику Србију, постоје законски прописи који се односе на спречавање и заштиту од злостављања на раду. Тако, у Републици Србији, закон који на непосредан начин регулише ову област јесте Закон о спречавању злостављања на раду. Међутим, међу документима који (могу да) имају утицаја на регулисање у области спречавања и заштите од злостављања на раду би могао да се нађе и Кодекс равноправности, документ који представља саставни део Смерница за израду Кодекса антидискриминационе политике послодавца у Републици Србији.⁸³² Овај документ прописује обавезе послодавца у вези са спречавањем злостављања на радном месту, као и права запослених који су изложени оваквом понашању. Послодавци су у обавези да предузму све неопходне мере како би спречили злостављање на радном месту, укључујући и обезбеђивање безбедног и здравог радног окружења, као и ефикасног система за пријављивање и решавање проблема. Запослени, са друге стране, уживају право да пријаве сваки случај злостављања на раду, а послодавци су дужни да одговоре на пријаве и предузму мере за решавање проблема. У случајевима када је злостављање на радном месту учинио послодавац или неко од његових представника, запослени имају право да се обрате надлежним институцијама или органима власти. Такође, постоји и могућност подношења тужби за накнаду штете коју је запослени претрпео, као последицу злостављања на раду.

Са друге стране, запослени који врше злостављање на раду су они који се намерно и систематски понашају на начин који узрокује физичке, емоционалне или психолошке повреде других запослених. Такво понашање може да подразумева понижавање, омаловажавање, изолацију, игнорисање, претње, застрашивање, па чак и физичко насиље. Злостављање на раду може даа буде усмерено на било којег запосленог, без обзира на пол, године или статус, а сходно томе, вреди и да злостављање може да потекне од било којег запосленог.

3.3. Корисници услуга јавних служби као вршиоци злостављања на раду

Као „примарни“ вршиоци злостављања на раду се, по правилу, јављају послодавац и други запослени, док својство адресата, у овом случају, остаје на запосленом. Ово се, нема сумње, односи на случајеве злостављања на раду у којима учествују чланови једног привредног

⁸³¹ М. Поповић, *Diskriminacija i mobing u sudskoj praksi*, Београд, 2014, 64.

⁸³² „Кодекс равноправности, Смернице за израду Кодекса антидискриминационе политике послодавца у Републици Србији“, <http://www.skgo.org/storage/app/media/dobro-upravljanje/pubs/kodeks-ravnopravnosti-smernice-za-izradu-kodeksa-antidiskriminacione-politike-poslodavaca-u-srbiji-uputstvo-i-metodologije-1.pdf>, преузето 28. новембра 2023. године.

друштва, државног органа, јавне службе или друге радне средине. Требало би, међутим, да постоји тежња да се појам психичког узнемиравања на раду прошири и на случајеве у којима носилац узнемиравања није члан одређене радне средине, већ лице које је у њој присутно по неком другом основу. Ово нарочито уколико је реч о послодавчевим клијентима, односно, корисницима услуга. Последице узнемиравања које предузимају трећа лица носе једнаку штетност по достојанство, безбедност и здравље запослених, као и последице узнемиравања чији су носиоци други запослени или послодавац, ваља имати у виду да узнемиравање запослених од стране трећих лица одликује низ особености које претпостављају и посебан правни режим. Потврду тога, између осталог, дају и Смернице европских социјалних партнера о заштити радника од насиља и узнемиравања од стране трећих лица.⁸³³

Постојање тенденције ширења појма узнемиравања на раду, међутим, још увек представља непознаницу у домаћем праву. Изузетак томе је могуће наћи у Закону о основама система образовања и васпитања, који изричито забрањује сваки облик насиља и злостављања наставника, васпитача, стручног сарадника и других запослених од стране ученика и њихових родитеља или старатеља.⁸³⁴

Корисници услуга које јавне службе нуде, односно пружају се препознају као трећа страна у погледу радног положаја запослених у јавним службама. С обзиром на то да је ово питање којим се законодавство Републике Србије не бави, што није случај са регионалним и међународним прописима, корисно је на овом месту преиспитати шта је злостављање на раду од стране корисника услуга које јавне службе нуде, односно пружају, према међународним прописима, те какво је решење овог проблема предложено у тим прописима. Злостављање на раду, односно насиље, чији су вршиоци корисници услуга које јавне службе нуде, односно пружају је препознато према Конвенцији Међународне организације рада број 190, те према пратећој Препоруци број 206.⁸³⁵ С овим у вези је корисно да се напомене да би Владе држава требало да имају у виду наведену дефиницију, као део приступа политикама и мерама за решавање питања злостављања на раду, односно насиља и узнемиравања. Ово може да се постигне, између осталог, и захтевањем од послодаваца да штите запослене од злостављања на раду, чији је вршилац трећа страна. Према конвенцији и пратећој препоруци, послодавци су у обавези да спроведу процену ризика на радном месту и то, са нарочитом пажњом на опасности и ризике који укључују треће стране као што су купци; корисници услуга; пружаоци услуга; пацијенти и грађани. Послодавци могу да предузму мере за спречавање злостављања на раду које почини трећа страна или које је почињено против треће стране путем, примера ради, израде одговарајуће процене ризика, предузимања мера за смањење нивоа стреса на пословима који имају контакт са јавношћу, те осигурања обуке за особље којим се помаже особљу да се носи са стресом/проблемима и тако смањује степен напетих ситуација.

У образовном систему Републике Србије, под аутономијом школе се подразумева право на доношење статута, програма образовања и васпитања, годишњег плана рада школе, правила понашања, плана стручног усавршавања, самовредновање рада установе, избор представника запослених у органе управљања и стручне органе, уређивање унутрашње организације и рада стручних органа, начин остваривања сарадње са установама у локалној заједници. У образовним системима света је могуће да се препознају четири различита модела: (1) модел тржишне конкуренције, (2) модел јачања школе, (3) модел јачања локалне заједнице и (4) модел

⁸³³ EPSU, UNI Europa, ETUCE, HOSPEEM, CEMR, EFEE, Euro Commerce, CoESS Multi – sectoral guidelines to tackle third – party violence and harassment related to work, 16 July 2010.

⁸³⁴ Видети: Закон о основама система образовања и васпитања, чл. 45.

⁸³⁵ Mini smjernice о K190 i P206, 6.

контроле квалитета.⁸³⁶ На основу ова четири модела, појам аутономије коју школе уживају може да буде посматран на различите начине, јер постаје питање нивоа који варира од потпуне спољне контроле до потпуног самоуправљања, из чега следи да може да се говори о аутономији која је контролисана споља или је сведена на самоуправљање појединаца, наставника или институције, или је пак, негде између ове две крајности.⁸³⁷ Модел јачања школе даје аутономију школи, која има својство послодавца; директору и наставницима, који имају својство запослених; али и родитељима, који остварују сарадњу са овом установом и то, најчешће кроз непосредну комуникацију са наставницима. Будући да је школа вођена кроз призму процеса партиципације, идентификације и партнерства, нема места сумњи да је неминовна сарадња између професионалних, али и непрофесионалних одбора, тј. родитеља са запосленима у школи. Сходно резултатима спроведених истраживања⁸³⁸, следи да наставници увиђају да су родитељима дата права да одлучују о појединим сегментима рада школе, формалним путем, преко Савета родитеља. Већина испитаника сматра да им то директно угрожава аутономију, јер је родитељима дато право да одлучују о ономе што не би требало да је одлука родитеља. Према томе су родитељи препознати као својеврсни “нападаци” који, неретко, уживају више права него наставници. Ово резултира осећајем запослених у јавним образовним установама да им је потребна заштита од родитеља. Већина наставника закључује да је мали проценат родитеља са којима је могуће да се оствари однос партнерства и партиципације, какав би подразумевао модел јачања школе, те да су родитељи, неретко, превише критичарски настројени према аутономији коју наставници имају у пословању у учионици.

Да је ово проблем који се не окончава у учионицама основних и средњих школа, подсећају Франса и Митрић, наводећи да злостављање запослених од стране трећих лица и/или корисника услуга није непознаница ни у високообразовним институцијама. Оно што може да понесе неславни карактер забрињавајућег јесу резултати њиховог истраживања, који указују на, пре свега, ставове представника високообразовних институција. Они, наиме, стоје при ставу да да злостављање од стране трећих лица не представља озбиљну претњу за њихове запослене, али да свест о овоме *de facto* постоји, иако су такви случајеви ретки и нису периодични.⁸³⁹ Са друге стране су проблеми из праксе, који, између осталог, подразумевају не само усмено и психолошко злостављање, већ и електронско злостављање, тзв. сајбер насиље (*cyber violence*), као и физичко злостављање и то, у великом броју, од стране студената, као корисника услуга. Уз то, приметан је и пораст стопе родно заснованог злостављања на раду од стране трећих лица, односно студената.⁸⁴⁰

⁸³⁶ Целисходније: R. Glatter, B. Mulford, D. Shuttleworth, “Governance, management and leadership”, у: OECD (ed.), *Schooling for Tomorrow*, Network of Innovation, 2003.

⁸³⁷ J. Raković, “Nastavnici u Srbiji: stavovi o profesiji i o reformama u obrazovanju”, у: *Nastavnici u Srbiji: stavovi o profesiji i o reformama u obrazovanju*, Београд, 2012, 14.

⁸³⁸ *Ibid.*, 13 – 31.

⁸³⁹ „Сви представници руководства тврде да су правилно упознати са таквим случајевима и адекватно реагују на њих, показујући апсолутну нетрпељивост према насиљу. На пример, радње или понашања која су кривично кажњива одмах се пријављују полицији, а лица која су извршила поступке или понашања која нису предвиђена Кривичним законом привучена су званичној дисциплинарној одговорности и морају објаснити околности такве активности одговарајућим представницима руководства.“, V. Franca, A. Mitrić, „The problem of third-party violence in the workplace in higher education institutions”, у: (ur.) Lj. Kovačević, D. Vujadinović, M. Evola, *Ukrštena diskriminacija žena i devojčica sa invaliditetom i instrumenti za njihovo osnaživanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2022, 460.

⁸⁴⁰ *Ibid.*, 461; о предложеном начину реаговања на спречавање наступања и/или наступање злостављања на раду од стране трећих лица, видети више: *Ibid.*, 461 – 462.

3.4. Злостављање на раду у јавним службама у правима одабраних држава

Злостављање на раду у праву Црне Горе представља кршење радних права и слобода запослених од стране послодавца или других запослених. Ово кршење може да буде физичко, психичко или сексуално, а у сваком случају представља озбиљну повреду радничких права и достојанства. У Црној Гори, злостављање на раду се, пре свега, дефинише Законом о раду⁸⁴¹ који наводи да је послодавац дужан да обезбеди запосленима радну околину без било каквог облика дискриминације, укључујући и злостављање. Такође, закон прописује да запослени могу да се обрате надлежном органу за заштиту права запослених, поводом евентуалног злостављања. Закон о раду у Црној Гори, такође, прописује обавезе послодавца у вези са спречавањем злостављања на раду. Послодавац је дужан да предузме све мере које су разумне и неопходне како би се спречило злостављање на радном месту. Ове мере подразумевају успостављање политика и процедура за спречавање злостављања, обуку запослених о томе шта представља злостављање на радном месту, као и санкције за запослене који крше ове политике. Злостављање на раду у јавним службама Црне Горе представља озбиљан проблем који се суочава са запосленима у различитим секторима јавне управе. Овај проблем се односи на ситуације када запослени доживљавају вербално, физичко или сексуално злостављање од стране надређених или других запослених на радном месту. Према истраживању које је спровео Центар за грађанско образовање⁸⁴² 2019. године, 41% испитаника који су радили у тзв. јавном сектору у Црној Гори је пријавило да су били изложени неком облику злостављања на радном месту. Најчешћи облици злостављања били су вербално и емоционално злостављање, док су сексуално злостављање и физичко насиље пријављени у мањем броју случајева. Законски оквир који регулише ову област у Црној Гори је Закон о спречавању злостављања на раду. Међутим, упркос постојању законског оквира, многи случајеви злостављања на раду у јавним службама у Црној Гори остају непријављени или недовољно истражени. Разлози за ово укључују страх од освете, недостатак поверења у институције које су задужене за заштиту запослених, као и недостатак адекватних механизма заштите и подршке жртвама.

Да је стање ствари у пракси можда и лошије него у теорији, потврђују примери злостављања на раду запослених у јавним здравственим установама Босне и Херцеговине. Штавише, представници Синдиката радника здравства у Кантону Сарајево⁸⁴³ стоје на становишту да је проблем злостављања на раду у јавним здравственим установама из статуса проблема, прерастао у обавезан негативан образац понашања, који је, као такав, једноставно прихваћен од стране запослених унутар сектора здравства.⁸⁴⁴ Интересантно, за разлику од већине случајева злостављања на раду у јавним службама Црне Горе који остају непријављени, у Босни и Херцеговини је ситуација из праксе нешто другачије. Наиме, према наводима Главног одбора Синдиката радника у здравству Кантона Сарајево, пријаве поводом злостављања на раду су готово свакодневне, а „огледају се у томе да запослени, злостављање на радспроводе једни над другима, најчешће по вертикалној основи од стране директно надређених или послодавца на вишем нивоу, а уз то се пријаве за злостављање на раду и сама озбиљност, односно тежина

⁸⁴¹ Zakon o radu, *Sl. list CG*, br. 74/2019 i 8/2021.

⁸⁴² Centar za građansko obrazovanje (CGO) – <https://cgo-cce.org/>, преузето 4. априла 2023. године.

⁸⁴³ Синдикат радника здравства у Кантону Сарајево, www.sindikatzdravstvaks.ba, преузето 2. августа 2024. године.

⁸⁴⁴ Mobing u zdravstvu u BiH: “Razmišljaj o budućnosti djece, hoćeš da ti suprug/supruga ostanu bez posla...”, <https://www.072info.com/mobing-u-zdravstvu-u-bih-razmisljaj-o-buducnosti-djece-hoces-da-ti-suprug-supruga-ostanu-bez-posla/>, преузето 2. августа 2024. године; Видети и: А. Ђугум, Hirurzi Kliničkog centra u Sarajevu: Zaustavite mobbing i poniženja, <https://www.slobodnaevropa.org/a/lekari-kcus-protest/28718549.html>, преузето 2. августа 2024. године.

прекршаја, континуирано повећавају.“⁸⁴⁵ Ситуација није боља ни у јавним образовним установама. Интересантно је подвући да је, примера ради, Министарство за одгој и образовање Кантона Сарајево⁸⁴⁶ упознато са злостављањем на раду над запосленима у јавној образовној установи Електротехничке школе за енергетику у Сарајеву, те да, упркос деловању надлежних служби овог Министарства, злостављање на раду над запосленима не јењава.⁸⁴⁷

Негативан низ присутности злостављања на раду у јавним службама се наставља и у другим државама Западног Балкана. Да је ово *de facto*, не само вишегодишњи, већ и проблем који подразумева велики број учесника, у прилог говори ситуација у хрватским јавним здравственим установама. Овде је корисно скренути пажњу на то да, док се неки случајеви злостављања на раду у јавним здравственим установама Републике Хрватске односе на тек пар учесника⁸⁴⁸, постоје и они који броје значајно много запослених. Такав пример је расплет у загребачкој Клиници за трауматологију, која је привукла пажњу јавности због начелника Клинике против којег је устало више од 60 процената запослених на пословима лекара. Овај случај је окончан оставком начелника Клинике и то, након што су га бројни запослени оптужили за низ ситуација, попут некомпетентног вођења ове јавне здравствене установе, додељивање дежурстава запосленима на месту лекара који не би требало да дежурају, те за јавно кажњавање и исмевање колега.⁸⁴⁹

Но, проблем злостављања на раду у јавним службама није проблем који је ограничен на државе Западног Балкана. Наиме, истраживања која су рађена у Мексику, показују да се, као једна од група у којима се најчешће јавља злостављање на раду, издваја тзв. јавни сектор. Конкретније, ради се о запосленима у јавним здравственим установама, а међу главним извршиоцима злостављања на раду се издваја и особље средњег и вишег менаџмента. Интересантан је податак да је учесталост злостављања на раду чак око 20%. Фактори ризика злостављање на раду у јавним здравственим установама у Мексику јесу старост запослених у јавним здравственим установама испод 30 година, каријера запослених која не траје дужи низ година, обављање оперативне функције у одељењима попут одељења интерне медицине и интензивне неге, рад у ноћној смени.⁸⁵⁰ Такође је интересантан податак да је злостављање на раду, у највећем броју случајева, усмерено на припаднице женског пола, које су запослене у јавним здравственим установама.⁸⁵¹

⁸⁴⁵ Mobing u zdravstvu u BiH: “Razmišljaj o budućnosti djece, hoćeš da ti suprug/supruga ostanu bez posla...”, <https://www.072info.com/mobing-u-zdravstvu-u-bih-razmišljaj-o-buducnosti-djece-hoces-da-ti-suprug-supruga-ostanu-bez-posla/>, преузето 2. августа 2024. године.

⁸⁴⁶ Министарство за одгој и образовање Кантона Сарајево, <https://mo.ks.gov.ba/>, преузето 2. августа 2024. године.

⁸⁴⁷ М. Teletović, Skoro pet godina profesori sarajevske srednje škole optužuju direktora za mobing, <https://www.slobodnaevropa.org/a/mobing-skola-sarajevo-uznemiravanje-zene/32989788.html>, преузето 2. августа 2024. године.

⁸⁴⁸ R. Stojmenović, „Šef HUBOL – a tuži sanacijskog upravitelja KBC – a za mobbing”, <https://www.24sata.hr/news/sef-hubol-a-tuzi-sanacijskog-upravitelja-kbc-a-za-mobbing-357119>, преузето 2. августа 2024. године.

⁸⁴⁹ „Nakon drame u klinici, ostavka pročelnika oviјena je tajnom: "Sve ćemo znati u ponedjeljak", <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/drama-u-klinici-za-traumatologiju-stigli-rezultati-unutarnjeg-nadzora-i-prijava-za-mobbing---857505.html>, преузето 2. августа 2024. године.

⁸⁵⁰ К. J. Ruiz – González, L. A. Pacheco – Pérez, M. C. Guevara – Valtier, J. M. Gutiérrez – Valverde, „Violencia laboral entre el personal de enfermería y su relación con la calidad del cuidado en hospitales públicos“, *Revista Cubana de Enfermería*, бр. 37/2021, 3.

⁸⁵¹ „У Мексику, према Националном институту за Статистику и географију, 85 од сваких 100 запослених у јавној здравственој установи, на пословима неговатеља, су жене.“, *Ibid*, 10.

3.5. Злостављање на раду у јавним службама према Конвенцији Међународне организације рада број 190

Конвенција Међународне организације рада број 190⁸⁵² (К190) представља правни инструмент, тј. својеврсну прекретницу Конвенције о спречавању насиља и узнемиравања, са фокусом на свет рада, подразумевајући, притом, и родно засновано насиље. Ова конвенција се сматра првим међународним законом који то чини. Конвенција Међународне организације рада број 190 је усвојена 21. јуна 2019. године на стогодишњици Међународне конференције рада. Допуњена је Препоруком број 206 (П206), која нуди детаљније смернице о томе како биконвенција требало да се спроводи у националном праву. Ова конвенција представља први међународни споразум који се бави овом темом и има за циљ да осигура да сви запослени (односно, радници) имају право на сигурно и здраво радно окружење и то, без страха од насиља и/или узнемиравања.

Конвенција Међународне организације рада број 190 дефинише насиље и узнемиравање на радном месту као низ неприхватљивих понашања и пракси, или пак, претњу таквим понашањима. Ово, без обзира на то да ли су предметна понашања једнократна или се понављају. У суштини, реч је о таквим понашањима, која за циљ имају, резултирају или ће вероватно резултирати физичком, психолошком, сексуалном или економском повредом односно штетом. Ова понашања укључују и родно засновано насиље и узнемиравање под којим се подразумевају насиље и узнемиравање одређених лица због њиховог пола или рода, или насиље или узнемиравање које диспропорционално погађа лица одређеног пола или рода, и подразумева и сексуално узнемиравање.⁸⁵³ Такође, у Конвенцији се препознаје да су поједине категорије запослених нарочито рањиве на насиље и узнемиравање, укључујући ту и жене, младе раднике, раднике са инвалидитетом и мигранте. Конвенција, такође, не изоставља да јасно одреди места и ситуације које су у (не)посредној вези са послом или, које пак, настају из посла где се дешавају насиље и узнемиравање. Нема места сумњи да оваква одредба може да понесе превентивни карактер, будући да „ће се минимизирати утицаји психосоцијалних ризика на радном месту и тако што ће се, заједно са запосленима, радити на заједничкој стратегији и конкретним програмима за превенцију насиља и узнемиравања у свету рада“, закључује Глигорић.⁸⁵⁴ На готово исти начин размишљају и Јашаревић и Божичић, будући да подвлаче значај рада Међународне организације рада по питању спречавања злостављања на раду, између осталог, путем предметне Конвенције, наводећи да би овај документ „требало да постави темеље за систематично уређење борбе против насиља на раду у земљама чланицама, па и Србији. Слично би требало да поступи и Европска унија и Савет Европе – будући да је и у њиховој регулативи питање насиља на раду и узнемиравања уређено фрагментарно (нема општег, потпуног и целовитог документа о овој проблематици). Као озбиљан и нарастајући друштвени проблем насиље на раду то заслужује.“⁸⁵⁵

Препоруком број 206, која прати Конвенцију, се предвиђају посебне мере које ће деловати превентивно на појаве насиља и узнемиравања, укључујући, притом, мере за одређена занимања и секторе који су се показали као најризичнији. Међу њима се, интересантно, између

⁸⁵² Конвенција Међународне организације рада о елиминацији насиља и узнемиравања у свету рада број 190.

⁸⁵³ Конвенција Међународне организације рада о елиминацији насиља и узнемиравања у свету рада број 190, чл. 1, ст. 1.

⁸⁵⁴ С. М. Глигорић, *Злостављања на раду – кључни радноправни аспекти* (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2021, 164; Уз то, Глигорић додаје: „На то се надовезује и увођење јасног жалбеног поступка, у ком ће се поштовати приватност запослених и поверљивост података, тајност али и штитити подносиоци пријаве од било какве одмазде, посебно уколико су и у улози узбуњивача.“ *Ibid.*

⁸⁵⁵ S. R. Jašarević, D. M. Božičić, „Zaštita od nasilja i uznemiravanja na radu u Međunarodnim pravnim standardima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, бр. 3/2019, 800.

осталих, издвајају сектор здравствене заштите, социјалне заштите, хитне службе, образовања.⁸⁵⁶ Овде је корисно подвући оно на шта указује и Глигорић, тј. на то да би у оквиру ових сектора требало скенирати и минимизирати могући утицај ризика који се односе на услове рада, организацију рада и руковођење радом запослених, али и на односе са клијентима, пацијентима, корисницима, представницима јавности.⁸⁵⁷

Ова Конвенција обавезује државе чланице да усвоје и *a posteriori* спроведу предвидијене мере, како би спречиле насиље и узнемиравање на радном месту, те како би заштитиле жртве и осигурале праведност за оне који су изложени овим облицима злостављања.⁸⁵⁸ Ове мере подразумевају обавезу послодаваца да успоставе политике и процедуре за спречавање насиља и узнемиравања⁸⁵⁹, као и обавезу да пружи обуку запосленима о овим питањима. Конвенција, такође, пружа заштиту запосленима који подносе притужбе на насиље и узнемиравање одмаздом и/или дискриминацијом.

4. Дискриминација на раду

4.1. Појам дискриминације у области рада

Дискриминаторно, односно неједнако поступање, по правилу, има економских импликација у области рада, односно у вези са обављањем послова. Ово даље, има негативног утицаја не само по резултате пословања запосленог, већ и послодаваца, а ефекти дискриминаторног понашања могу да се сагледају и у поступцима који претходе радном односу. Дискриминаторно понашање се ипак, нарочито односи на радне односе, због свих пропратних правних последица у области радног права, радноправних последица дискриминаторног поступања, као и поступања које се квалификује као злостављање у односу на остваривање права на раду у вези са радом. У контексту савременог доба се, не само у одредбама међународног и европског, већ и у одредбама упоредног националног права, нормира општа забрана дискриминације. Ово укључује како област рада, тако и област запошљавања, али је нужно да се скрене пажња и на то, да овде потпада и област злостављања на раду. С обзиром на то, а нарочито имајући у виду да у националним законодавствима дефиниције злостављања на раду варирају, те да често и изостаје законско дефинисање те појаве, нису ретке нејасноће у разграничењу са сличним појмовима, односно са дискриминацијом, дискриминаторским узнемиравањем, као и сексуалним узнемиравањем и узбуњивањем, што знатно отежава остваривање и заштиту гарантованих права.⁸⁶⁰ Како су појам дискриминације и појам злостављања на раду релативно нови, притом су умногоме истовремено слични и различити, заиста је нужно прецизно утврђивање шта су *genus proximum* и *differentia specifica* у смислу обезбеђења правне сигурности и уједначености судске праксе. Ово, нарочито у контексту импликација које има правно уређивање заштите наведених института.

Појам дискриминације се, преваходно, везује за социолошко разматрање овог института у смислу његовог сагледавања као друштвеног феномена, односно као делакултуре и

⁸⁵⁶ International Labour Conference, Outcomes of the work of the Standard – Setting Committee on violence and harassment in the world of work, 2019, 6.

⁸⁵⁷ С. М. Глигорић, 165.

⁸⁵⁸ О томе како се одражава утицај злостављања на раду и Конвенције Међународне организације рада о елиминацији насиља и узнемиравања у свету рада број 190, видети више: „Глобални мандат за спречавање насиља и злостављања у свету рада“, <https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/rZdXpzgjiMuT0lV7PuThXCfedHVfknrBqLDzGVIUu.pdf>, преузето: 1. маја 2023. године.

⁸⁵⁹ Конвенција Међународне организације рада о елиминацији насиља и узнемиравања у свету рада број 190, чл. 6.

⁸⁶⁰ S. M. Gligorić, S. N. Stojković Zlatanović, 32.

супкултуре датог друштва у одређеном времену. Овакво тумачење често није изоловано од предсрасуда. Дискриминација се заснива на култури, образовању, политичком и/или верском опредељењу, васпитању, усвојеним обрасцима понашања – икао таква има далеко озбиљније, више систематске корене у друштву. Отуда се природа ових понашања, која су по правилу слична, понекад чак и идентична, суштински разликује према мотивацији.⁸⁶¹ Према Поперу се дефинисању дискриминације приступа на општи начин, док се притом наглашава њен флуидни карактер, те се тако, дискриминација одређује у односу на социјалне, културне и моралне вредности друштва у одређеном времену и представља неоправдано прављење разлика⁸⁶² међу људима које свој основ налази у стереотипима и предрасудама.⁸⁶³ У домену (радно)правне науке, значај дефинисања појма дискриминације јесте у примени правних правила и утврђивању дискриминаторског поступања у конкретном случају, те повреде начела једнакости шанси и поступања а, самим тим, иповреде права на достојанствен рад.⁸⁶⁴ Општа дефиниција дискриминације у области рада (и запошљавања) је садржана у Конвенцији Међународне организације рада број 111, у којој се наводи да је дискриминација „свако разликовање, искључивање или давање предности на основу расе, боје коже, пола, религије, политичког опредељења, националног или социјалног порекла или сваког другог основа, а доводи доповреде начела једнакости шанси и поступања у области запошљавања и занимања“.⁸⁶⁵ Релевантни прописи Европске уније дискриминацију у области рада(и запошљавања) уређују Директивом 78/2000/ЕУ⁸⁶⁶, у којој се препознаје разлика између непосредне, односно директне дискриминације и посредне, односно индиректне дискриминације. Релевантне одредбе међународног, европског, упоредног, па и домаћег права, код дефинисања дискриминације полазе још и од начела оправданог разлога, односно од неоправданог поступања, тј. разликовање се утврђује узимајући у обзир сврху и циљ у контексту креирања и вођења јавних политика. Ово, наиме, говори у прилог томе да

⁸⁶¹ М. Reljanović, А. К. Petrović, 192.

⁸⁶² Пажња је овде усмерена ка негативним ставовима и понашању доминантне друштвене групе према другим групама или према појединцу на основу њих ове различитости, односно различитости квалификованих личних својстава., D. Pager, H. Shepherd, „The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets“, *Annual Review of Sociology*, br. 34/2008, 182.

⁸⁶³ I. Laki, „The concept of discrimination nowadays“, у: *Struktúrafordulók, Studies in Political Science – Politikatudományi Tanulmányok*, Budapest, 2014, 190.

⁸⁶⁴ „С тим у вези постоје два становишта која се везују за дефинисање дискриминације, а то су принцип компаративне и принцип некомпаративне правде. Према компаративном становишту, дискриминација постоји када закон или јавна политика третирају различите људе неједнако, односно супротно начелу једнакости, док некомпаративно становиште под дискриминацијом подразумева немогућност да се према сваком појединцу поступа на начин на који он има (природно) право. Тако, у поступку примене права ово значи да компаративни принцип подразумева да се постојање дискриминације утврђује тако што се понашање према појединцу, односно групи цени тако што се оно пореди са поступањем према другом појединцу или групи, док некомпаративни значи да се поступање према појединцу, односно групи не утврђује зависно од поступања према другима, већ се искључиво узимају у обзир особине тог лица. Међутим, сходно природи правничког расуђивања, примена некомпаративног принципа није оправдана јер дискриминација, односно утврђивање дискриминације, у сваком случају подразумева поређење, и то било сходно поступању према другом лицу у истој или сличној ситуацији или пак поређење у односу на ратио и садржину правне норме.“, S. M. Gligorić, S. N. Stojković Zlatanović, 33.

⁸⁶⁵ Uredba o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacijerada br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u oblasti zapošljavanja izanimanja, *Službeni list FNRJ*, br. 20/1958.

⁸⁶⁶ Директива 78/2000/ЕУ, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=166&langId=en>, преузето 24. априла 2023. године.

разликовање не сме да се заснива на оправданом разлогу, те се не сматра дискриминацијом разликовање које је везано за одређено лично својство запосленог, као и кандидата за запослење, уколико је оно неопходно ради обављања конкретних послова. Такође је корисно подсетити да изузетак од забране дискриминације представља примена афирмативних или позитивних државних мера, које се уводе у циљу заштите и обезбеђивања једнакости уопште запошљавања појединим категоријама лица, које су иначе у неповољнијем положају на тржишту рада (рецимо, особе са инвалидитетом, припадници мањинских група). Ради повећања степена заштите од дискриминације, развој антидискриминаторског законодавства је ишао у правцу искључивања обавезе запосленог, односно кандидата за запослење да доказује дискриминаторску намеру. Ово значи да сада, чак и наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса који доводе до различитог поступања, а везани су за недозвољен основ дискриминације, представљају довољан разлог да се одређено понашање квалификује као дискриминаторско.

Дискриминација на раду је, као релативно нов појам, своје место у домаћем праву први пут нашла у Закону о раду из 2005. године.⁸⁶⁷ Дуго су одредбе овог закона представљале једини извор образложења овог појма. Међутим, доношењем Закона о забрани дискриминације је овакво стање ствари промењено. Тумачењем одредаба Закона о забрани дискриминације је јасно да дискриминација постоји онда када се јави „свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства) у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима“.⁸⁶⁸

Појмовно одређење дискриминације се, дакле, првенствено заснива на разликовању којеније објективно оправдано, а представља последицу одређеног личног својства, односно карактеристике појединца, тј. групе. Поједини аутори истичу да „чињеница да ли лице заиста и поседује одређенолично својство није од пресудне важности“, тј. да је релативног карактера, из чега следи да је такво решење признато и у већини националних законодавстава, као што је то учињено и домаћим Законом о забрани дискриминације, закључује Крстић.⁸⁶⁹ Законом о забрани дискриминације је она не само забрањена, већ и појашњена дискриминација при запошљавању, на раду или поводом рада, као „нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада, као што су право на рад, на слободан избор запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и ступање у синдикат, као и на заштиту од незапослености“.⁸⁷⁰ Тако је заштита од дискриминације проширена на сваколице које на неки

⁸⁶⁷ Закон о раду (2005), чл. 18 – 21.

⁸⁶⁸ Закон о забрани дискриминације (2009), чл. 2, ст. 1, тч. 1.

⁸⁶⁹ I. Krstić, *Zabrana diskriminacije u međunarodnom i domaćem pravu*, Beograd, 2018, 27.

⁸⁷⁰ Закон о забрани дискриминације (2009), чл. 16, ст. 1.

начин узима учешће у раду, односно које обавља посао, без обзира на правни модалитет решавања његовог радноправног статуса.⁸⁷¹

Одређивањем елемента узнемиравања у Закону о забрани дискриминације се уочава битна карактеристика која ово понашање недвосмислено раздваја од појма злостављања на раду. Наиме, у овом закону стоји да је „забрањено узнемиравање и понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење.“⁸⁷² Дакле, као основ за вршење дискриминације је препознато лично својство жртве дискриминације. Овог услова код злостављања на раду, према мишљењу Рељановића и Петровића⁸⁷³, нема, те се одребом Закона о спречавању злостављања на раду наводи да „злостављање, у смислу овог закона, јесте свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор“.⁸⁷⁴ Могуће је, стога, да се закључи да је мотив основна тачка разликовања појма дискриминације на раду и злостављања на раду. Наиме, код дискриминације се особалишава права зато што поседује одређене личне карактеристике које је опредељују као припадника једне шире групе. Када је реч о злостављању на раду, као иницијатор недозвољеног поступања се јаља лични однос према жртви (попут љубоморе, љутње, нетрпељивости), који не потиче од постојања предрасуда према групи којој она припада, или је пак, реч о економској добити (тзв. стратешки мобинг).

Димитријевић сматра да „сви видови дискриминације имају један заједнички именитељ: сви се они свODE на то да се према некоме опходимо овако или онако, не због онога што он или она јесте, због његових или њених заслуга или престопа, већ због његове или њене припадности за коју се везују одређени стереотипи.“⁸⁷⁵ Управо је у оваквом одређењу појма дискриминације могуће да се уочи сва разлика у приступању вршењу дискриминације на раду и злостављања на раду.⁸⁷⁶

⁸⁷¹ Рељановић и Петровић наводе да „ова решења имају далекосежне последице. Најпре, режим установљен Законом о раду сада се чини сасвим непотребним. Ово је посебно евидентно ако се погледају дефиниције дискриминације из оба законска текста, које су најблаже речено веома сличне. Примена посебног режима заштите лица која учествују у раду далеко је ефикаснија, али се и применом Закона о раду, уз истовремену примену и комплементарних одредаба Закона о забрани дискриминације, долази до истог исхода. Када је, међутим, реч о лицима која су радно ангажована по другом основу а нису у радном односу, на њих се до сада Закон о раду није могао применити и самим тим она нису имала заштиту од дискриминаторног понашања приликом ангажовања, на раду и у вези са радом.“; М. Reljanović, А. К. Petrović, 190.

⁸⁷² Закон о забрани дискриминације (2009), чл. 12.

⁸⁷³ М. Reljanović, А. К. Petrović, 191.

⁸⁷⁴ Закон о спречавању злостављања на раду (2010), чл. 6. ст. 1.

⁸⁷⁵ V. Dimitrijević, излагање на конференцији OEBS о расизму, ксенофобији и дискриминацији од 5. септембра 2003. године, у: V. Dimitrijević, „Reindividualizacija kao lek protiv diskriminacije“, *Reč*, бр. 71/2003, 95 – 97.

⁸⁷⁶ Рељановић и Петровић као „сиву зону“, која постоји између дискриминације на раду и злостављања на раду наводе следећи пример: „Узмимо за пример сексуално узнемиравање као „сиву зону“ која се може сматрати и злостављањем на раду и дискриминацијом. Да ли је исто ако је малтретирање колегинице од стране запосленог последица односа према женском полу као мање интелигентном, неспретном, неодговорном и сл., или је резултат

Коначно, у условима релативизације квалификованог личног својства као битног елемента појма дискриминације, те услед померања фокуса на различито поступање и последице које такво поступања прави, одређење дискриминације се, на одређен начин, приближава институту злостављања на раду. Исправније је, ипак, посматрати их као „две стране исте медаље“ заштите достојанства запослених, примећују Глигорић и Стојковић Златановић.⁸⁷⁷ У том контексту, злостављање на раду се уводи, као институт који је новијег датума у односу на институт дискриминације на раду, у циљу лакше и брже заштите права на достојанствен ради везује се подједнако за савремене психосоцијалне ризике на раду, те се тако злостављана раду често укршта и преплиће са институтом дискриминације у радној средини. Нормирање оба института у савременом радном законодавству је оправдано, штавише се сматра пожељним, управо због потпуније заштите права запослених. Оно што из наведеног деривира као нарочито интересантно је то да се приближавањем института дискриминације на раду и института злостављања на раду, а на представљен начин, потенцијалним жртвама повреде достојанства личности омогућава да оптирају приликом избора основа заштите властитих права, па им се самим тим, обезбеђује и шири спектар механизма заштите.

Националним прописима могу да се предвиде и случајеви у којима неће да постоји дискриминација по неком од основа. Тако, неће да се сматра дискриминацијом, нити неједнаким поступањем, понашање које је везано за професионалне активности у оквиру црква или других верских заједница које су засноване на вери или убеђењу. Црква као послодавац има право да од лица које раде за њу захтева пуну лојалност етосу организације јер се професионални и лични (верски) живот не раздвајају на уобичајен начин као код других послова. Изузетак од забране дискриминације је дозвољен и код лица са инвалидитетом, под условом да би обавеза прилагођавања радног места за такво лице довела послодавца до несразмерно великих финансијских оптерећења.

4.2. Спречавање и заштита од дискриминације у јавним службама

Будући да тзв. јавни сектор у Републици Србији, осим јавних служби – односно, запослених у њима – подразумева и запослене у државној управи и запослене чији су послодавци аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, корисно је направити паралелу у погледу законских одредби које су релевантне за област спречавања и заштите од дискриминације. Ово, из разлога што се у закону који је релевантан за јавне службе, као интересантна, истиче „додатна“ одредба, у односу на законе који су релевантни за друге запослене у тзв. јавном сектору.

Наиме, у одредбама Закона о државним службеницима⁸⁷⁸ се наводи да су „при запошљавању у државни орган, кандидатима под једнаким условима доступна сва радна места“, да се “избор кандидата врши на основу провере компетенција”, као и то, да се “води рачуна о томе да национални састав, заступљеност полова и број особа са инвалидитетом одслика у највећој могућој мери структуру становништва.”⁸⁷⁹ Исти су наводи садржани у Закону о

мржње која је последица неузвраћене симпатије? Не може се рећи да јесте. У првом случају постоји системски поремећај вредности који носи далеко већу друштвену опасност него изоловани случај љубоморе и одбачености.“, М. Reljanović, А. К. Petrović, 192 – 193.

⁸⁷⁷ S. M. Gligorić, S. N. Stojković Zlatanović, 35.

⁸⁷⁸ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020.

⁸⁷⁹ Закон о државним службеницима (2005) члан 9.

запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁸⁸⁰ Међутим, у Закону о запосленима у јавним службама⁸⁸¹ се да уочити разлика, на коју подсећа и Ковачевић.⁸⁸² Наиме, осим што стоје идентична правила као код претходно наведених закона, овде је садржано и правило да се, ради постизања заступљености припадника националних мањина, првенство при запошљавању у јавним службама, предност даје једнако квалификованим кандидатима – припадницима националних мањина.⁸⁸³ Овде, међутим, оправдано може да се постави питање (не)постојања тзв. позитивне дискриминације, као и њена (не)оправданост. Наиме, уколико се посматра изолован случај, какав је управо предметна одредба о давању предности припадницима националних мањина, нема сумње да законодавац понекад допушта одређене врсте дискриминације. У том случају се ради о тзв. позитивној дискриминацији. Позитивна дискриминација се односи на праксу или политику фаворизирања појединаца, који припадају скупинама за које се сматра да су у неповољном положају или да пате од дискриминације, подсећа Јурић.⁸⁸⁴ Уколико се, овако одређена, тзв. позитивна дискриминација посматра кроз одредбу Закона о јавним службама, према којој се предност даје једнако квалификованим кандидатима – припадницима националних мањина, онда стоји као оправдано тумачење Арловића, судије Уставног суда Републике Хрватске. Он, наиме, тврди да се „у правним државама путем правног уређивања позитивне дискриминације осигурава уставноправно јамство мањинама и њиховим припадницима на уређивање, остваривање и заштиту тзв. позитивних права и слобода која им јамче самоактуализацију кроз остварење свог *ethos* – а“, те да је „позитивна дискриминација, управо стога, једно је од најсложенијих и врло осетљивих правно – политичких питања уопште.“⁸⁸⁵ Уколико се узме да реалну претпоставка да је овде *de facto* реч о постојању дискриминације, упркос томе што се она, неоправдано, подводи под термин позитивна, онда је јасно да је потребно успоставити изузетно „јак“ механизме заштите. Ово, нарочито уколико је законодавац, на известан начин, „осигурао“ заштиту припадника националних мањина у борби за остваривање једнаких права, правдајући тај потез делом одредбе у којем се наводи да ће предност бити дата под условом да је реч о једнако квалификованим кандидатима.⁸⁸⁶

Говорећи о заштити која је на располагању запосленима у тзв. јавном сектору, још једном је могуће говорити о разлици која постоји онда када се ради о јавним службама у односу на остале области јавне управе. Наиме, судска заштита права коју уживају државни службеници, као и права запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе се остварује у управном спору. Са друге стране, судска заштита запослених у јавним службама, што ће рећи, у јавним установама и јавним предузећима се остварује у радном спору, што овај, посебан режим радних односа, на известан начин, приближава општем режиму радних односа.

⁸⁸⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017 и 95/2018, члан 19.

⁸⁸¹ Закон о запосленима у јавним службама (2017).

⁸⁸² Љ. Ковачевић, „Правна средства за заштиту дискриминације на раду у Републици Србији - садржај, циљеви и узајамни однос“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2022, 102.

⁸⁸³ Закон о запосленима у јавним службама (2017), члан 10.

⁸⁸⁴ М. Јурић, *Позитивна дискриминација на примјеру Hollywooda i dodjele Oscara* (završni rad), Filozofski fakultet, Sveučilište u Rijeci, Rijeka, 2021, 6.

⁸⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁸⁶ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 10.

4.3. Пракса у вези са забраном дискриминације запослених у јавним службама

4.3.1. Пракса домаћих судова у вези са дискриминацијом запослених у јавним службама

Примена принципа једнаких могућности и борба против дискриминације на радном месту су од великог значаја у свакој држави. У Републици Србији постоје закони који регулишу ово питање, као што је Закон о забрани дискриминације⁸⁸⁷. Међутим, у пракси, дискриминација запослених у јавним службама још увек постоји. Проблем дискриминације запослених у јавним службама је присутан у различитим областима, као што су образовање, здравствена заштита. Један од начина на који ова врста дискриминације може да се јави је кроз неједнак третман запослених на основу њихових личних карактеристика, као што су пол, расна или етничка припадност или вероисповест. У Републици Србији, такође, постоје институције које се баве заштитом права запослених, као што су, примера ради, Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности. Такође, постоји и Агенција за спечавање корупције, која има улогу да се бори против дискриминације и других форми корупције у тзв. јавном сектору. Ипак, у пракси, многи запослени у јавним службама су изложени дискриминацији и неједнаком третману. Један од начина на који ова врста дискриминације може да се сузбије јесте јачање свести о важности принципа једнаких могућности и борбе против дискриминације на радном месту.

Пракса судова Републике Србије је понудила неколико решења по питању утврђивања (не)постојања дискриминације. Тако, нема дискриминације када се због угрожености здравственог стања запосленог изврши распоређивање са једног на друго радно место. По оцени судова⁸⁸⁸, према тужилји у таквој ситуацији, није извршена дискриминација. Наиме, на радном месту главне сменске сестре инструктора било би угрожено здравствено стање тужилје, па је тужени у овом случају поступао у интересу тужилје. У поступку није доказано да је према тужилји од стране туженог и запослени код туженог извршена дискриминација на посредан или непосредан начин због њеног здравственог стања у смислу одредаба Закона о раду, Закона о забрани дискриминације или по било ком другом основу. Тужилја није стављена у неповољнији положај у односу на друге запослене ни на посредан ни на непосредан начин већ је тужилји

⁸⁸⁷ Закон о забрани дискриминације (2009).

⁸⁸⁸ Примера ради, тужилја је код туженог била распоређена на радном месту сестра инструктор. Још од детињства је алергична на пеницилин па су јој се у неколико наврата на радном месту појавиле алергијске реакције на пеницилин са којим је долазила у контакт приликом збрињавања пацијената. 3.3.3. је сачинио експертизу радне способности тужилје у којој је наведено да је тужилја на послу морала да раствори пар ампула пеницилина у инфузију којом приликом је добила осип по рукама и врату, била је тахикардна и малаксала што се догодило за само неколико минута пошто је дошла у контакт са пеницилином и тек пошто је примила антишок терапију боље се осећала. У експертизи је наведено да је тужилја у то време имала проблем на послу, јер се пеницилин често користи а она није увек била у могућности да нађе замену која би ординирала пеницилинску терапију. У оквиру дела експертизе који носи назив „мишљење о радној способности“ и предлог наведено је да тужилја није способна за послове собне сменске сестре - инструктора, да није способна за послове при којима би долазила у контакт са пеницилином, способна је за послове свог занимања медицинске сестре уз наведено ограничење. После експертизе тужилја је и даље наставила да обавља исте послове али је код туженог извршена инспекција која је наложила туженом да регулише радноправни статус тужилје. Тада је тужилја уговором о раду распоређена на послове собне сменске сестре. У образложењу уговора су садржани и наводи експертизе. Тужилја је потписала овај уговор и није тражила његов поништај. Директор те здравствене установе је дао налог тужилји да обавља искључиво послове из описа медицинске сестре радећи на апарату за плућне функције без сменског рада, забрањено јој је да борави у амбуланти и другим просторијама клинике где се обављају терапије како би се избегао њен контакт са пеницилином. Једини ефекат премештаја тужилје на ново радно место је умањена плата, док је опис послова остао исти. Тужилја а ни тужени нису тражили измену радне експертизе. , Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 2334/12 од 17.09.2012. године.

промењено радно место у складу са њеном способношћу односно у складу са њеним здравственим стањем. Последица која је наступила, а то је умањење плате тужиље, није био разлог за премештај тужиље на радно место собне сменске сестре. Тужени је тужиљи одредио коефицијент за обрачун плате спрам радног места на ком тужиља ради, према Уредби о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. Да тужени није према тужиљи поступао дискриминаторски произлази и из одредбе Закона о забрани дискриминације⁸⁸⁹, према којој се не сматра дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства због особености одређеног посла код кога лично својство лица представља стварни и одлучујући услов обављања посла, ако је сврха која се тиме жели постићи оправдана, као и предузимање мере заштите према појединим категоријама лица. Тужиљи није онемогућено да напредује у послу, управо полазећи од њеног здравственог стања, јер је због алергије на пеницилин тужиљи на основу радне експертизе забрањен рад на радном месту собне сменске сестре инструктора, а самим тим и на радном месту медицинске сестре вође смене, јер је у питању хијерархијска подела послова.⁸⁹⁰

Судови су, такође, заузели став да, само позивање на дискриминацију није довољно, већ је потребно да се наведу разлози и докази, који упућују на неоправдано прављење разлике или неједнако поступање. Тако, према оцени Врховног касационог суда⁸⁹¹, рецимо, нема неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања у односу на лице које је по конкурсу изабрано.

4.3.2. Пракса Повереника за заштиту равноправности у вези са дискриминацијом запослених у јавним службама

Користећи свој положај, односно мандат који ужива, Повереник за заштиту равноправности у Републици Србији има за циљ да спречи и уклони све облике дискриминације у јавним службама, што поразумева борбу против дискриминације на основу пола, родног

⁸⁸⁹ Закон о забрани дискриминације (2009), чл. 16 став 2.

⁸⁹⁰ Целисходније: М. Поповић, *Дискриминација и мобинг у судској пракси*, Београд, 2014.

⁸⁹¹ Тужени је у једном недељном листу расписао оглас за пријем у радни однос на неодређено време са пуним радним временом дипл. соц. радника или социјалног радника. Услови за ово радно место (предвиђени Законом о раду и Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова и радних места туженог) ближе су описани у нижестепеним пресудама. Тужиља и изабрани кандидат су поднели пријаве на оглас. Одређени кандидат је одлуком туженог изабран на послове социјалног радника на неодређено време. Код овако утврђеног чињеничног стања, одбијен је тужбени захтев тужиље за поништај одлуке туженог о пријему кандидата који је изабран поводом конкурса туженог закључујући да је између кандидата који испуњавају законом прописане услове, тужени у складу са својим овлашћењима изабрао одговарајућег кандидата за то радно место. Нису основани наводи тужиље да је приликом избора по објављеном огласу извршена дискриминација по националној основи пријемом кандидата са нижом стручном спремом. Дискриминација у области рада прописана је чланом 16. Закона о забрани дискриминације. Ставом 3. ове одредбе прописано је да се не сматра дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства због особености одређеног посла код кога лично својство лица представља стварни и одлучујући услов обављања посла, ако је сврха која се тиме жели постићи оправдана, као и предузимања мера заштите према појединим категоријама лица из става 2. овог члана (жене, труднице, породиље, родитељи, малолетници, особе за инвалидитетом и др). Закон о раду у одредбама 18. и 19. садржи слично правило забране дискриминације, између осталог и по основу националне припадности. У овом случају, и тужиља и лице које је по конкурсу изабрано испуњавају услове према објављеном конкурсу. Стручна спрема је, према Правилнику туженог, прописана алтернативно: или шести или седми степен стручне спреме. На тај начин, оба степена стручне спреме су једнако вреднована. Осим тога, Закон о раду не садржи правило о обавези послодавца да између кандидата који испуњавају прописане услове изабере кандидата са вишим степеном стручне спреме. Тужиља осим голе тврдње није доказала да је избор по конкурсу извршен искључиво по основу националне припадности., Пресуда Врховног касационог суда Рев2 1764/10 од 06.07.2011.године.

идентитета, сексуалне оријентације, расе, етничке припадности, језика, вере или уверења, политичког или другог убеђења, имовинског статуса, родног места, здравственог стања или инвалидности. У складу са законом, запослени имају право да раде у окружењу које је без дискриминације. Ова права укључују право на равноправност и једнакост третмана у свим аспектима запослења као што су плата, услови рада, напредовање и третман од стране колега и надређених. Повереник за заштиту равноправности има улогу да прима жалбе запослених који сматрају да су дискриминисани у свом радном окружењу. Након пријема жалбе, Повереник проводи истрагу и доноси одлуку о томе да ли је дошло до дискриминације или не. Уколико је дошло до дискриминације, Повереник предлаже мере за уклањање дискриминације и накнаду штете. У Републици Србији се питања равноправности и дискриминације регулишу Законом о заштити од дискриминације, те је он и најважнији закон у овој области, будући да забрањује сваку врсту дискриминације и уводи механизме за њену заштиту.

Пракса Повереника за заштиту равноправности је понудила неколико решења по питању утврђивања (не)постојања дискриминације. Тако, примера ради, дискриминација запослених постоји, уколико се Правилником о стручном усаршавању запослених утврде посебни услови на основу којих се врши избор кандидата за специјализације, а међу којима се, као један од елемената наводе и године живота. Наиме, Повереник за заштиту равноправности је од тужиље, лекарке опште праксе Дома здравља примио притужбу, у којој се наводи да су Правилником о стручном усавршавању запослених у Дому здравља, усвојеном на седници Управног одбора ове јавне здравствене установе, као један од критеријума за специјализацију прописане године живота; да је расписан интерни оглас за упућивање на специјализацију, те да су применом наведеног критеријума, подносиатеља притужбе и други кандидати и кандидаткиње старији од 30 година, дискриминисани на основу старосног доба. Осим овога је у притужби наведено мишење тужиље да су овим начином бодовања, којим се, без оправданог разлога, већи број бодова даје млађим кандидатима, кандидати који имају преко 30 година живота стављени у неравноправан положај у односу на кандидате који имају мање од 30 година. Ово из разлога што ће, без обзира на професионалне квалификације, добити мањи број бодова на основу старосног доба, као и то, да чак и примена критеријума година радног стажа не може да успостави неку равнотежу. Дом здравља је, са друге стране, а на захтев Повереника за заштиту равноправности, у изјашњењу на притужбу, између осталог, истакао да прописани критеријум године живота није одлучујући услов за упућивање на специјализацију, те да постоје и остали критеријуми. Наведен је и став Дома здравља, у којем се истиче и то, да систем бодовања није дискриминаторан, будући да су на овај начин млађи кандидати, који не могу да остваре висок број бодова по критеријуму који се односи на године стажа, изједначени са старијим колегама. Овим је, врло вероватно, покушано да се успостави својеврсна равнотежа по питању испуњавања прописаних услова.

Повереник за заштиту равноправности је заузео став да Дом здравља, *de facto*, али и *de iure* ужива пуну слободу да самостално, у складу са важећим прописима и на основу објективних критеријума, одлучује о избору лица које ће да упути на специјализацију, процењујући, притом, њихова стручна знања, компетенције и способности. Дом здравља би, уз то, требало да води рачуна да не поставља услове за упућивање на специјализацију који се тичу личних својстава кандидата и кандидаткиња, а који нису стварни и одлучујући услов за обављање посла, с обзиром на природу и особеност посла и услове у којима се он обавља. Прописивањем критеријума у Правилнику о стручном усавршавању запослених у Дому здравља, а који се односи на године живота кандидата за специјализацију, Дом здравља је,

сходно Мишљењу Повереника за заштиту равноправности⁸⁹², повредио одредбе Закона о забрани дискриминације⁸⁹³.

Са друге стране, Повереник за заштиту равноправности је заузео став да се не сматрају дискриминацијом посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која се налазе у неједнаком положају.⁸⁹⁴ Говорећи о родној равноправности, овде је корисно подсетити да се родна равноправност тиче како жена, тако и мушкараца, а ово неретко указује на постојање потребе за интензивнијим и свеобухватнијим активностима свих друштвених актера у циљу сузбијања дискриминације у области рада и запошљавања. Један од ефикасних начина за постизање родне равноправности јесте спровођење посебних, тј. афирмативних мера.⁸⁹⁵ Управо је на том фону, Поверенику за заштиту равноправности упућена притужба од стране васпитача, који истиче да је дискриминисан по основу пола и рода од стране предшколске установе, а у поступцима заснивања радног односа на основу расписаних конкурса. Наиме, васпитач у притужби, између осталог, истиче да се пријављује на сваки конкурс ове предшколске установе за пријем одређеног броја васпитача у радни однос; да није примљен у радни однос зато што је мушкарац, јер се у овој предшколској установи годинама негује стереотип да је посао васпитача „женски посао“; као и то да је у овој предшколској установи на последњем конкурс, за пријем шест васпитача, примљено шест жена. Повереник за заштиту равноправности је, након поступка који је спроведен по предметој притужби, заузео став да није дошло до повреде релевантних одредаба Закона о забрани дискриминације.

Узимајући у обзир да су сви кандидати који су примљени у радни однос испунили услове из конкурса, као и то да су им оцене „у већој мери задовољавана стручна питања и да квалитет обављеног разговора задовољава у већој мери“, а да је подносилац притужбе, који има завршене специјалистичке струковене студије, добио оцену „у мањој мери задовољава на стручна питања, квалитет обављеног разговора задовољава у мањој мери“, Повереник за заштиту равноправности је мишљења да пол и род нису у узрочно – последичној вези са чињеницом да подносилац притужбе није примљен у радни однос у предшколску установу на радно место васпитач. Притом је утврђено да су, поред образовања, постојали критеријуми којима су се у предшколској установи руководили приликом одлучивања, као што је оцена након разговора и радно искуство у струци/образовању. С обзиром на то да изостаје узрочно – последична веза између наведених личних својстава и акта који се сматра дискриминаторним, Повереник за заштиту равноправности је закључио да у конкретном случају нема повреде права из Закона о забрани дискриминације.⁸⁹⁶

⁸⁹² Мишљење Повереника за заштиту равноправности, 159 – 23 Дискриминација на основу старосног доба у области стручног оспособљавања.

⁸⁹³ Повереник је навео да је у овом случају дошло до повреде одредбе члана 8. у вези са чланом 23. Закона о забрани дискриминације.

⁸⁹⁴ Повереник за заштиту равноправности се у овом случају позива на члан 14. Закона о забрани дискриминације.

⁸⁹⁵ „Посебне мере (односно афирмативне мере) примењују док се не постигне циљ због којег су прописане, ако законом није другачије прописано. Ставом 3. овог члана прописано да су послодавци дужни да предузму одговарајуће мере ако је то потребно у конкретном случају у циљу обезбеђивања приступа, разумно прилагођеног радног места, учешћа, стручног усавршавања и напредовања у послу запослених који се налазе у неравноправном положају у односу на друге запослене, а нарочито особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, жена, мушкараца, особа другачије сексуалне оријентације, родног идентитета, старијих особа и других, осим акоби ове мере представљале несразмеран терет за послодавца.“, Мишљење Повереника за заштиту равноправности, 780-22 Притужба против предшколске установе због дискриминације по основу пола.

⁸⁹⁶ Мишљење Повереника за заштиту равноправности, 780 – 22 Притужба против предшколске установе због дискриминације по основу пола.

VI РАДНО ВРЕМЕ, ОДМОРИ И ОДСУСТВА СА РАДА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Радно време

1.1. Појам и врсте радног времена

Право на ограничено радно време представља дериват борбе запослених за хуманије услове рада. Разлог је оправдано потражити у томе што радно време није одувек било регулисано и зависило је од воље и потреба послодавца, а у још већој мери, од физичке издржљивости запосленог. Захтеви радничке класе усмерени ка ограничењу радног времена су изузетно значајна историјска тековина, која је имала утицаја на промену свести послодавца о појму радног времена до које се дошло тек у 18. веку. На таквим темељима се гради стандард радног времена данашњице. Борба за хуманији рад имала је двоструки ефекат: (1) утицала је на скраћивање радног времена и (2) формирала је идеју да у радном односу постоје одређене категорије запослених којима мора да се пружи додатни ниво заштите.

Право на утврђено радно време важи за један од неизоставних елемената заштитног законодавства у сфери радних односа, а његово регулисање је старо колико и само радно законодавство. Значај регулисања радног времена се огледа и у томе што је прва конвенција уопште, коју је донела Међународна организација рада била управо Конвенција број 1 о радном времену у индустрији из 1919. године. Прецизније речено, право на утврђено радно време представља институт заштите здравља и сигурности запослених.⁸⁹⁷ О томе да је радно време важан услов рада којем се посвећује велика пажња сведочи бројне законске одредбе које регулишу питања пуног, непуног и скраћеног радног времена, прековременог рада, ноћног рада, као и друге одредбе које су, углавном, имале за циљ даљу заштиту запослених, уједно и балансирање њихових интереса са интересима послодавца. Савремени начин живота, која неизоставно диктира и услове на тржишту рада је резултирао постојањем потребе да дође до ограничавања радног времена. Ова идеја је вођена идејом хуманизације рада, будући да се на тај начин запосленима гарантује сваки део Марксове идеје⁸⁹⁸ о току природног 24 часовног дана човека, што подразумева и слободно време за породицу, одмор или доколицу. Радно време, дакле, представља основно, али не и једино разграничење приватног и професионалног живота запосленог и у функцији је заштите његовог здравља, те приватног и породичног живота.⁸⁹⁹ Многе студије показују да дуго радно време у симбиози са недовољним одмором могу да резултирају штетним учинком. Управо је ово разлог због којег право на ограничено радно време данас представља уставом загарантовано право запослених⁹⁰⁰, као што ствара и нужност да се јасно одреди граница на којој се радно време заршава, а отпочиње слободно време запосленог. Но, јасно и апсолутно разграничење радног од слободног времена није сасвим могуће, нарочитос обзиром на то да поједини аспекти уговора о раду обавезују запосленог и послодавца чак и по завршетку радног времена. Ова граница у савремено доба је другачија у односу на начин на који је била у традиционалном моделу радног времена. Наиме, флексибилни облици радног времена су неминовно допринели томе да граница између радног и слободног времена понесе карактер нејасне, недовољно видљиве, чак безначајне у појединим врстама радног времена. Разлози због којих ова граница мора да задржи своју неприкосновену јасноћу су исти

⁸⁹⁷ У оквиру Европске Уније заштита здравља и сигурности радника која је сада регулисана чл. 153 Уговора о функционисању ЕУ (ex 118a) била је основ за доношење Директиве 2003/88/ЕУ о одређеним аспектима/облицима организације радног времена., Davies A. C. L., *EU Labour Law*, Cheltenham/Northampton 2012, 199 и даље.

⁸⁹⁸ Р. Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 2018, 233.

⁸⁹⁹ М. Ковач Орландић, *Право запосленог на приватност и његова заштита*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, 337.

⁹⁰⁰ *Ustav Crne Gore*, *Sl. list CG*, br. 1/2007 i 38/2013 – amandmani I – XVI, čl. 64, st. 2.

они који су инсистирали на томе да држава интервенише у радне односе већ у 19. веку и исти они због којих су одредбе о радном времену допуњаване и мењане током 20. и 21. века. То су, првенствено, заштита здравља, безбедности и достојанства запослених, те њиховог права на приватни и породични живот. Коначно, остаје упитно да ли – и, уколико је одговор позитиван –, на који начин радно право може да одговори на савремене изазове регулисања радног времена, те да ли може, у кратком временском периоду, да се прилагоди сталним и брзим друштвено – економским и технолошким променама, које *de facto* имају утицаја на тржиште рада, а посебно у јавним службама.

Радни односи су различито правно уређени у зависности од тога ко су послодавачки субјекти и којим се пословима они баве, односно коју делатност обављају. На основу овакве правне регулативе радних односа се разликују општи правни режим радних односа⁹⁰¹ и посебан правни режим радних односа. Док се општи правни режим радних односа сматра релевантним за све субјекте радног односа, без обзира на то да ли припадају тзв. приватном или тзв. јавном сектору, посебан правни режим радних односа на специфичан начин уређује посебности одређених категорија запослених. Посебан правни режим радних односа се односи на државне службенике и запослене у државним органима било којег нивоа друштвено политичке заједнице, али је делом применљив и у јавним службама.

У вези са институтом радног времена је усвојено неколико упутстава, на пољу права Европске уније, Европског парламента и савета 2003/88/ЕУ⁹⁰² од 04. новембра 2003. године о неким аспектима организације радног времена⁹⁰³ је у значајној мери допунило и заменило

⁹⁰¹ „Општи режим радних односа односи се на све запослене и све послодавце без обзира ко је послодавац а ко послопримац. Овим режимом уређују се само она права која су заједничка, која се односе на све запослене и послодавце, уколико посебним законом није другачије уређено. То значи да се ова правила примењују и на радне односе запослених у државним органима. Исто тако, ова правила се примењују и на радне односе запослених у државним органима када су њихови радни односи уређени посебним законима, али неки правни однос, односно права и обавезе нису уређени тим посебним законом.“, F. Sinanović, 116.

⁹⁰² Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, OJ L 299.

⁹⁰³ „Закон о раду Србије садржи одредбе о радном времену у члановима 50 – 63. Пуно радно време износи 40 часова недељно, а општим актом може да се утврди краће радно време, али не краће од 36 часова недељно. Запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме за личну заштиту на раду постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог, радно време се скраћује сразмерно штетном дејству на здравље запосленог, а највише до 10 часова недељно. Прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно, нити дуже од 4 часа дневно по запосленом. Дежурство у здравственим установама, као прековремени рад, уређује се посебним законом. Рад који се обавља у времену од 22 часа до 6 часова наредног дана сматра се радом ноћу. Запосленом који ради ноћи најмање три часа сваког радног дана или трећину пуног радног времена у току једне недеље, послодавац је дужан да обезбеди обављање послова у току дана уколико би такав рад могао да погорша његово здравствено стање. Пре увођења ноћног рада се мора тражити мишљење синдиката о мерама безбедности и заштите живота и здравља на раду запослених који рад обављају ноћу. Запослени са пуним радним временом има право на одмор у току дневног рада у трајању од најмање 30 минута, а ако ради краће од 6 часова, онда најмање 15 минута. Ако запослени ради најмање 10 часова дневно, онда има право на одмор током рада од 45 минута. Дневни одмор је најмање 12 часова непрекидно, недељни најмање 24 часа, а годишњи најмање 20 радних дана. По Закону о раду Босне и Херцеговине „пуно радно време запослених траје најдуже 40 сати недељно. У случају више силе и изненадног повећања обима посла, као и у другим случајевима неопходне потребе, запослени, на захтев послодавца, обавезан је да ради дуже од пуног радног времена, а највише до 10 сати недељно. Запослени може добровољно, на захтев послодавца, радити прековремено, и то у трајању од још највише 10 сати недељно. Није дозвољен прековремени рад малолетних запослених. Забрањен је ноћни рад малолетних запослених. За малолетне запосленике у индустрији, рад у времену између 19 сати увече и 7 сати ујутро идућег дана, сматра се ноћним радом“. Законом о раду Хрватске је питању радног времена посвећена глава VI, односно чланови 38 – 43.

Упутство број 93/104 од 23. новембра 1993. године, у погледу неких аспеката радног времена, у складу са минималним безбедносним и здравственим захтевима везаних за организацију радног времена, а у погледу периода дневног одмора, паузе, недељног одмора, максималног седмичног радног времена, годишњег одмора и ноћног рада и рада у сменама. Ово Упутство је релевантно за оба сектора, тј. тзв. приватни и тзв. јавни сектор.⁹⁰⁴ Радно време је Упутством 2003/88/ЕУ дефинисано као период током којег запослени обавља посао, на располагању је послодавцу, те обавља своје активности или дужности, у складу са националним правом и/или праксом. Са друге стране, период одмора означава сваки период који није радно време.

Радно време је један од битних инситута радног права, који је, историјски⁹⁰⁵ посматрано, доживео измене које су у великом броју случајева погодивале запосленима, као економски слабијој страни у радном односу. Правно регулисање радног времена, изнад свега ефективног рада је усмерено ка успостављању својеврсне равнотеже између различитих, неретко противречних интереса трију страна: (1) запослених и/или њихових синдиката; (2) послодавац и/или њихових удружења; и (3) јавног интереса, тј. државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Оно што може да се издвоји као водећа идеја јесте управо тежња да се време проведено на послуведе на тачно одређено трајање.⁹⁰⁶ С обзиром на значај које радно време има и у приватној сфери запослених, те сходно томе има непосредног утицаја и на ефикасност запосленог када се период доколице, односно, одмора заврши, није необично што је Међународна организација рада прву конвенцију посветила ограничавању времена које запослени проводи на послу.⁹⁰⁷

Радно време се одређује као период током којег је запослени у обавези да обавља послове према налозима свог послодавца и то, на месту где се послови обављају.⁹⁰⁸ Из наведеног следи да се као битна одредница појма радног времена издваја одређивање места рада током радног времена. Као место рада могу да се одреде просторије послодавца или пак, неко друго место на којем се послови обављају. Нарочито је битно имати на уму „друго место на којем се послови обављају“, јер оно представља разграничење радног времена од приправности. С обзиром на то да је појам приправности, односно, његово разграничење од радног времена у ранијем праву била непознаница, те да се ова два појма неретко преплићу у пракси, корисно је указати на садржину овог института. Наиме, насупротив радном времену,

„Пуно радно време не сме бити дуже од 40 сати недељно. Ако законом, колективним уговором, споразумом склопљеним између радничког већа и послодавца или уговором раду, није одређено радно време, сматра се да је пуно радно време 40 сати недељно...“, G. Obradović, M. Jevtić, фн. 27, 32 – 33.

⁹⁰⁴ Не примењује се једино на поморце, јер, наиме, постоји посебно Упутство Савета 1999/63/ЕЦ од 21. јуна 1999, којим се спроводи Споразум о организацији радног времена помораца, који су 30. септембра 1998. године закључили Удружење бродовласника ЕУ – ЕССА и Федерација синдиката транспортних радника ЕУ – FSA).

⁹⁰⁵ О историјском стандардизовању радног времена, видети: J. Rajić Ćalić, „Određene forme radnog vremena u Srbiji u svetlu evropske direktive 2003/88 i uporednog prava“, *Strani pravni život*, бр. 1/2018, 182 – 184, 185 – 186.

⁹⁰⁶ „Радно време утиче на приватну сферу сваког запосленог, због чега се нормирању овог института мора приступити узимајући у обзир неколико фактора. Наиме, радно време уско је повезано са коришћењем слободног времена запосленог. Такозвана доколица омогућава сваком запосленом да се одвоји од радног циклуса и са њим повезаних обавеза и посвети породици и хобијима. Квалитетно коришћење времена ван оног што називамо радно време, директно утиче на ефикасност запосленог када се врати својим обавезама. Због тога прековремени рад, расподела радног времена или рад викендом негативно погађају запосленог. Неретко, овакви модалитети радног времена представљају проблем у пракси и тичу се навикнутости послодавца да запослени остаје на послу и после званично одређеног радног времена, као и често немогућности запосленог да буде додатно плаћен за прековремени рад, како то закон предвиђа.“, *Ibid.*, 182.

⁹⁰⁷ Списак свих конвенција које се баве тематиком радног времена доступан је на: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/working-time/lang-en/index.htm>, преузето 2. фебруара 2023. године.

⁹⁰⁸ Закон о раду (2005), чл. 50.

током којег је запослени у обавези да обавља радне задатке делегиране од стране свог послодавца и да буде на радном месту, стоји време приправности током којег је запослени у обавези да свом послодавцу буде на располагању ради обављања посла, слободан да се налази на био којем месту, под условом да може да се одазове послодавцу. Рајић Ђалић подсећа да се време које запослени проведе у стању приправности не урачунава у радно време, док се, са друге стране, радним временом сматра време које запослени у току приправности проведе у обављању послова по позиву од стране свог послодавца. Ово има непосредног утицаја и на плату односно накнаду плате коју запослени прима.⁹⁰⁹ Дакле, намера законодавца се огледа у диференцирању појма приправности од појма радног времена, те појма прековременог рада. Међутим, остаје могућност да се детаљи инсититута приправности уреде општим актом послодавца или пак, уговором о раду, што (може да) резултира стварањем погодног тла за његову злоупотребу.

Говорећи о трајању радног времена, Николић подсећа на закључак да је, посматрајући садржину Закона о основама радних односа из 1996. године, законодавац пропустио да пружи дефиницију института радног времена.⁹¹⁰ С тим у вези је корисно напоменути да је стандард од 40 радних часова током недеље релативно новијег датума у домаћем законодавству, те да је Законом о радним односима из 1984. година прописивао норму пуног радног времена на недељном нивоу у трајању од 42 сата.⁹¹¹ У домаћем законодавству су тек Изменама Закона о раду из 2014. године дате координате за одређивање појма радног времена.

Радно време се, по правилу, регулише на седмичном нивоу, почетно одређујући максималну дужину трајања кроз институт пуног радног времена. Радно време може да буде законом фиксирано или да се пак, уреди максимално трајање, уз могућност да се, у складу са начелом *in favorem laboratoris*, актом ниже правне снаге одреди у краћем трајању, али које ће се опет сматрати пуним радним временом.

Непуно радно време је, као флексибилни облик запошљавања, представљало део посебних настојања Европске комисије да уреди и ограничи употребу тзв. атипичног рада. Овај облик рада је све чешће препознат као могућност за стварање запослења. Истовремено је уочена и потреба да се одговори на захтеве послодавца за већом флексибилношћу, упркос настојањима запослених да ускладе рад са својим породичним животом, а да сачувају сигурност запослења.⁹¹²

Радни однос са пуним радним временом подразумева ангажовање запосленог на пуно радно време.⁹¹³ У овом се случају у потпуности остварује уставно право на рад, док се

⁹⁰⁹ J. Rajić Čalić, 186.

⁹¹⁰ A. Nikolić, *Komentar Zakona o osnovama radnih odnosa*, Beograd, 1996, 103.

⁹¹¹ A. Nikolić, *Komentar Zakona o radnim odnosima Srbije*, Beograd, 1984, 122.

⁹¹² „Државе чланице, у циљу злоупотребе овакве врсте уговора, могу предузети одговарајуће мере, као што је тражење објективних разлога који би оправдали обнављање уговора о раду на одређено време, одређивање укупног трајања узастопних уговора на одређено време, одређивање броја обнављања, итд. На основу Оквирног колективног уговора државе чланице морају да одреде и услове под којима долази до преображаја радног односа на одређено време у радни однос на неодређено време. Уговор предвиђа и принцип недискриминације, на основу кога радник ангажован на одређено време не сме због тога бити третиран неповољније од радника на неодређено време.“, *Ibid.*, 52 – 53.

⁹¹³ У домаћем позитивном праву пуно радно време износи 40 часова недељно, с тим да може да се утврди краће пуно радно време колективним уговором или правилником о раду, али не краће од 36 часова недељно у ком случају запослени остварују сва права из радног односа као да раде са пуним радним временом. Заштита омладине подразумева и ограничење да пуно радно време запосленог млађег од 18 година живота не може да се утврди у трајању дужем од 35 часова недељно, нити дужем од осам часова дневно., Закон о раду, чл. 51 и чл. 87; У праву Европске уније у јавном и приватном сектору у складу са потребама заштите безбедности и здравља радника,

запослени симултано штити од прековременог рада.⁹¹⁴ Са друге стране, радни однос са непуним радним временом у праву Републике Србије је препознато као оно које се заснива са радним временом које траје најдуже 39 часова недељно, које је краће од пуног радног времена утврђеног општим актом и краће од 35 часова недељно за запослене млађе од 18 година.⁹¹⁵ Запослени који обавља посао са непуним радним временом, сагласно Конвенцији Међународне организације рада број 175 и Препоруци број 182 јесте запослени чије је редовно радно време краће од радног времена упоредивих запослених који раде са пуним радним временом, а који су засновали исту врсту радног односа, раде на истом или сличном послу, односно запослени су у истој установи или истој грани делатности.⁹¹⁶ Запослени који је засновао радни однос са непуним радним временом, без обзира на то да ли је у питању радни однос на неодређено или на одређено време, остварује права из радног односа сразмерно времену проведеном на раду.⁹¹⁷ Сходно томе, послодавац је у обавези да запосленом, који ради са непуним радним временом, обезбеди исте услове рада као и запосленом који је засновао радни однос са пуним радним временом, а обавља исте или сличне послове. Запослени који ради са непуним радним временом ужива право да не буде третиран неповољније у односу на упоредивог запосленог са пуним радним временом, а да је основ неповољнијег третмана статус запосленог са непуним радним временом, који није оправдан објективним разлозима.⁹¹⁸

Могућност трансформације радног односа што ће рећи, могућност преласка из радног односа са непуним на пуно радно време и *vice versa* се увећава прописивањем обавезе послодавца да размотри захтев запосленог са непуним радним временом за прелазак на пуно радно време. Ово важи и у супротном случају, као што важи и обавеза послодавца да, на начин и у роковима утврђеним правилником о раду, односно колективним уговором, обавести запослене о доступности послова.⁹¹⁹ Запослени који је код једног послодавца засновао радни однос са непуним радним временом има право да оствари пуно радно време. Ово може да се

просечно радно време за сваки седмодневни период укључујући прековремени рад не прелази 48 часова. Државама чланицама остављена је могућност да не примењују максимум утврђен Директивом, уколико се придржавају општих начела заштите безбедности и здравља радника обезбеђујући да: послодавци не захтевају рад дужи од 48 часова у оквиру дефинисаног периода (седмодневни период обрачунат као просечни референтни период), осим уколико се радник није сагласио с таквим радом; ниједан радник не претрпи штету од свог послодавца зато што није спреман да обавља рад на тај начин; послодавац води ажуриране листе о радницима који обављају такав рад и исте доставља надлежним органима, који због безбедности и/или заштите здравља радника могу забранити или ограничити могућност прекорачења највећег броја радних часова недељно; послодавац обавештава надлежне органе на њихов захтев који су радници изразили спремност радити дуже од 48 часова за време дефинисаног периода. Чл. 6, ст. 1, тач. (б) и чл. 22 Директиве 2003/88 Европског парламента и Савета од 4. новембра 2003. о одређеним видовима организације радног времена, Official Journal of the European Union, L 299, 18. новембар 2003., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:299:0009:0019:en:PDF>, 11, 15, преузето 14. априла 2023. године.

⁹¹⁴ Б. Лубарда, 2012, 343.

⁹¹⁵ Љ. Ковачевић, „Уговор о раду са непуним радним временом: однос начела једнакости и начела сразмерности“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2008, 234.

⁹¹⁶ R. Nielsen, *European labour law*, Copenhagen, 2000, 150.

⁹¹⁷ Једнак третман лица која су засновала радни однос са непуним радним временом у праву Француске обезбеђен је и у погледу трајања пробног рада, плаћеног годишњег одмора, стажа и осталим правима која су конвенцијама, законима и колективним уговорима пазираним на лицима која су засновала радни однос са пуним радним временом., M. Despax, J. Rojot, J. P. Laborde, *Labour law in France*, Alphen aan den Rijn, 2011, 90.

⁹¹⁸ T. Harrison, *Employment law, Fifth edition*, Durham City, 2003, 194.

⁹¹⁹ Сходно релевантним одредбама права Европске уније се послодавци упућују да предузимају мере које олакшавају приступ раду са непуним радним временом на свим хијерархијским нивоима, укључујући квалификовани рад и руководећа места, као и струковном оспособљавању ради повећања могућности за развој каријере и професионалне мобилности. Чл. 5, ст. 3 Оквирног споразума о раду са непуним радним временом који су закључили UNICE, СЕЕР и ETUC, а који је интегрисан у Директиви Савета 97/81 од 15. децембра 1997., OJ, L 014, 20.01.1998., 9 – 14.

постигне заснивањем радног односа код другог послодавца за преостали удео до пуног радног времена.⁹²⁰

Важно је имати у виду то да се радни однос са непуним радним временом разликује од обављања нарочито тешких, напорних и за здравље штетних послова са скраћеним радним временом. Наиме, овде је краће радно време усмерено ка доприносу смањења вероватноће настанка несрећа на раду.⁹²¹ Ово, конкретније, говори у прилог томе да се запосленима, који обављају послове са повећаним ризиком⁹²² на којима постоји повећано штетно дејство на здравље и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, као и средстава и опреме за личну заштиту, скраћује се радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно. Дакле, за разлику од запосленог који је у радном односу са непуним радним временом и који остварује сва права и обавезе сразмерно времену проведеном на послу, правном фикцијом се запосленом који ради скраћено радно време признају сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.⁹²³

Радни однос са непуним радним временом се користи као мера у борби против незапослености, као начин постепеног укључења незапослених лица на тржишту рада, а посебно дугорочно незапослених, односно као начин напуштања тржишта рада постепеним пензионисањем. Оправдано је претпоставити да радни однос са непуним радним временом користи послодавцима, будући да се тако смањују трошкови пословања, а и радно време се лакше прилагођава како потребама послодавца, тако и запослених у погледу усклађивања породичних и пословних обавеза.

Скраћено радно време је, заправо, специфичан облик радног времена. Интересантно је да се као разлог постојања овог облика радног времена наводи заштита здравља запослених, а уводи се на основу анализа стручњака из области медицине рада, технологије и организације рада.⁹²⁴ Наиме, уколико и поред примене општих мера безбедности и заштите на раду, није могуће спречити штетна дејства посла по здравље запослених, који обављају послове који су по својој природи нарочито тешки, напорни и штетни, сматра се оправданим да се радно време скрати и то, за највише 10 сати. С обзиром на то да се сматра да запослени који је засновао радни однос са скраћеним радним временом заправо има засновао радни однос са пуним радним временом, упитно је да ли је могуће да закључи уговор о допунском раду, који подразумева највише 1/3 радног времена. Рајић Ћалић, рецимо, закључује да би, без обзира на сврху увођења скраћеног радног времена, требало доволити запосленом да у том случају закључи уговор о допунском раду, правдајући наведени закључак чињеницом да га Закон о раду не забрањује.⁹²⁵ Но, запослени који има засновао радни однос са скраћеним радним временом остварује иста права која би имао да је реч о радном односу са пуним радним временом.

Мада уистину немају много сличности, у пракси се појам скраћеног и појам непуног радног времена неретко схватају као готово идентични. Ипак, непуну радно време јесте могућност запосленог да са послодавцем заснује радни однос са таквим радним временом које је краће од пуног радног времена. Овде се као карактеристично издваја правило *pro rata temporis*, које говори у прилог томе да запослени остварује своја права из радног односа сходно времену које проведе на послу, код послодавца. Управо то и чини основну разлику између

⁹²⁰ Закон о раду (2005), чл. 39 – 41.

⁹²¹ Д. Симоновић, *Радноправна читанка, Прва књига*, Београд, 2009, 258.

⁹²² О пословима са повећаним ризиком, видети: А. Поповић, 32 – 33.

⁹²³ П. Јовановић, 2012, 198.

⁹²⁴ Р. Јовановић, *Radnovreme*, NoviSad, 2015, 227.

⁹²⁵ Ј. Рајић Ћалић, 187.

радног односа са скраћеним и са непуним радним временом. Као још једну важну разлику је могуће издвојити да, у случају заснованог радног односа са непуним радним временом, запослени има право да заснује радни однос са другим послодавцем. Разлог наведеном је могућност да запослени на тај начин испуни целокупан фонд пуног радног времена, односно, да ради 40 часова недељно. Карактеристично за разматрани вид радног односа је и то што, поред тога што његовим заснивањем за запосленог важи правило *pro rata temporis*, послодавац има обавезу да запосленом благовремено предочи доступност послова са пуним радним временом. У овом контексту, послодавац има и обавезу да узме у разматрање захтев запосленог са непуним радним временом о преласку на радно ангажовање са пуним радним временом. Рељановић указује да се пружањем једнаких могућности запосленима са непуним и са пуним радним временом заправо побољшава положај запослених, да им се пружа сигурност, те да се на овај начин поспешује флексибилност рада код истог послодавца.⁹²⁶

Шира овлашћења послодавца у погледу уређења радног времена су предвиђена и одредбама о прековременом раду⁹²⁷, који је, у међувремену, израстао у један од највећих проблема данашњице. Разлог проблема је у ставу послодавца да одбијају да додатно плате запосленог, подразумевајући да он, у сваком случају, има обавезу да на послу остане дуже, односно, колико је потребно, како би исти обавио.⁹²⁸ Највише полемике, јасно, и изазива питање максималног трајања седмичноградног времена запосленог.⁹²⁹ Према Директиви 2003/88/ЕУ стоји да просечан број радних сати на седмичном нивоу, укључујући прековремене сате, не може да прелази 48 часова. Као референтни период у оквиру којег се посматра просечно недељно радно време се узимају четири месеца. Међутим, уз поштовање начела заштите и сигурности запослених, државе чланице могу законима, другим прописима, колективним уговорима или споразумима између социјалних партнера да одступе од овог ограничења. Тако, на супрот уверењу послодавца стоји да запослени *de facto* има обавезу да ради дуже од пуног радног времена, али само у изузетним околностима и то, не дуже од 12 часова дневно. Изузетним околностима се, према слову закона, сматрају *vis maior*, изненадно повећање обима посла, те друге околности у којима је потребно да се обави посао који је планиран, с тим да је послодавац дужан да донесе писану одлуку о увођењу прековременог рада и да је достави инспектору рада, те да трајање радног времена ограничи само на оно време које је потребно да се уклоне узроци због којих је прековремени рад и уведен. Међутим, овако постављене одредбе су прешироке. Уз то, изостајање обавезе да послодавци својим актима одреде конкретне ситуације у којима је неопходно да се оствари прековремени рад, резултирају тиме да у пракси, запослени неретко обављају прековремени рад, а да притом не буду плаћени у складу са

⁹²⁶ М. Reljanović, „Radno vreme, odmori i odsustva – novine u zakonu o radu“, у: (ur.) Z. Ivošević, *Novine u zakonu o radu*, Beograd, 2015, 66.

⁹²⁷ „У оквиру ЕУ највише спора је изазвало питање најдуже трајања седмичног радног времена. На крају је постигнут, често критиковани компромис, према којем оно не сме износити више од 48 часова седмично, а референтни временски период износи чак четири месеца.“, А. Bilić, „Fleksibilno radno vrijeme — modus rekonzilijacije privatnog i poslovnog života radnika te povećanja kompetitivnosti poslodavca“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, бр. 3/2017, 569.

⁹²⁸ J. Rajić Čalić, 189.

⁹²⁹ „Тако, црногорско радно законодавство предвиђа да радно вријеме не може бити у просјеку дуже од 48 часова седмично, у оквиру референтног периода од четири мјесеца, а свакако не може бити дуже од 50 часова седмично, с тим да се колективним уговорима може предвиђети максимално трајање прековременог рада од 250 часова на годишњем нивоу. Флексибилизација радног времена, отуда, испољава се и кроз остављање више слободе социјалним партнерима да креирају радно вријеме запослених.“, М. Kovač Orlandić, „Savremeni izazovi regulisanja radnog vremena: da li je granica između radnog i slobodnog vremena isuviše zamagljena?“, *Studia iuridica Montenegrina*, бр. 2/2020, 107.

законом.⁹³⁰ Из наведеног следи да је оправдано да се разматра питање пристојног радног времена, а у контексту прековременог рада. Наиме, упркос томе што су усклађена са усвојеним стандардима достојанственог рада, законска ограничења и стандарди радног времена се, неретко, не поштују у пракси. Додатни проблем овоме прави држава, која нема ефикасне механизме за сузбијање уочених незаконитости. Најчешће кршење се односи, управо, на дужину трајања прековременог рада, као и на неплаћени прековремени рад.⁹³¹ Прековремени рад је веома распрострањена појава, како на тржишту рада у Републици Србији, тако и у свету. Штавише, реч је о мери сходно којој прековремени рад тешко да може да се сматра изузетком од редовног радног времена.⁹³² Врло је вероватно да највећи проблем представља онај прековремени рад који остаје неевидентниран, односно који је незваничан, а који запослени свакодневно обављају, остајући дуже на радним местима према захтеву послодавца или због природе и обима посла.⁹³³ Будући да се за прековремени рад запосленом исплаћује увећана плата⁹³⁴, кроз неевидентниран прековремени рад се, заправо, врши експлоатација запослених од стране послодавца, те на овај начин, прековремени рад у пракси прераста у оно што се назива рад без краја, а од чега традиционално радно право настоји да сачува запосленог, закључује Ковач Орландић.⁹³⁵

Одлуку о прековременом раду доноси послодавац у писменом облику.⁹³⁶ Прековремени рад могу да обављају запослени који су засновали радни однос на одређено и неодређено време могу да раде дуже од пуног радног времена, али само изузетно иу прописаним случајевима. Осим њих, ова врста радног времена може да буде наложена и запосленима који обављају привремене и повремене послове⁹³⁷, запосленима који обављају ноћни рад⁹³⁸ или рад у сменама⁹³⁹, на службеном путу или на терену⁹⁴⁰, као у и услучају да је потребно да се прековремени рад обавља током државних и верских празника⁹⁴¹.

Значајно је размотрити и однос који прековремени рад има са прерасподелом радног времена, те указати на њихове разлике. Закон о раду изричито прописује да се прерасподела

⁹³⁰ „Послодавац нема обавезу да донесе било какву одлуку о прековременом раду, па је јако тешко утврдити у пракси да ли је рада након пуног радног времена и било. Иако Закон о раду у члану 55. прописује обавезу послодавца да води евиденцију о броју прековремених сати на дневном нивоу, сматрамо да такво решење није практично, а ни ефикасно, јер није поткрепљено било каквом санкцијом нити обавезним увидом од стране неког органа или инспекције рада. Чини се да би решење овог проблема могло да се нађе у обавези електронског евидентирања долазака и одлазака са посла или изменама законских одредби које би у том смислу биле јасније за практично утврђивање часова прековременог рада.“, J. Rajić Ćalić, 189.

⁹³¹ „Осим тога, крше се ограничења дневног и недељног рада, а у пракси се дешава и да послодавци приморавају запослене да се одрекну права на годишњи одмор. Запослени ван радног односа немају гарантовано ниједно од наведених права и степен њихове радне експлоатације је највећи.“, M. Reljanović, 2019, 119 – 124.

⁹³² Нешто више од 2/3 компанија у државама чланицама ЕУ користи прековремени рад, а њиме је обухваћено око половине радне снаге држава., Working time in the EU, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Belgija, 2012, 11.

⁹³³ „Do ovih podataka moglo bi se doći jedino opsežnim empirijskim istraživanjem sprovedenim među zaposlenima u Crnoj Gori.“, M. Kovač Orlandić, фн. 33, 108.

⁹³⁴ О обрачуну пате у овом случају, више видети: Z. Orelj, S. Dobrijević, „Prekovremenirad“, *Pravo – teorijai praksa*, br. 5–6 / 2010, 88 – 89.

⁹³⁵ M. Kovač Orlandić, 108 – 109.

⁹³⁶ Став преузет из мишљења Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, бр. 011-00- 412/2005-02 од 19.5.2005. године); Пресуда Округног суда у Нишу, Гж. 1 583/2009 од 17.6.2009. године.

⁹³⁷ Z. Orelj, S. Dobrijević, 89.

⁹³⁸ *Ibid.*, 89 – 90; Став преузет из мишљења Министарства рада и социјалне политике, бр. 011-00-205/2007-02 од 7.6.2007. године.

⁹³⁹ *Ibid.*, 91.

⁹⁴⁰ *Ibid.*, 92 – 93.

⁹⁴¹ *Ibid.*, 91 – 92.

радног времена⁹⁴² не сматра прековременим радом. Наиме, упркос томе што су ова два института веома слична по разлозима за увођење, што ће рећи, примера ради, услед изненадног повећања обима посла, случајева када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран, прерасподела радног времена и прековремени рад се, ипак, разликују. Разлика међу њима, првенствено, може да се уочи према укупном фонду часова рада који у календарској години оствари запослени, а затим и по начину обрачуна, односно висини плате. У случају прерасподеле радног времена, радно време запосленог, у периоду од шест месеци у току календарске године, у просеку не може да буде дуже од пуног радног времена. Код прековременог рада се, пак, ради о раду дужем од пуног радног времена, који има и извесна ограничења, односно не може да траје дуже од осам часова недељно, нити дуже од четири часа дневно. Запослени којем је утврђена прерасподела радног времена има право само на плату за обављени рад, која се састоји од основне плате и дела плате за радни учинак. Запослени који је остварио прековремени рад има право и на увећану плату за прековремени рад у висини утврђеној општим актом и уговором о раду, која, притом, не може да буде нижа од 26% од основице, коју чини основна плата. Ово правило, међутим, има изузетак, према којем запослени, којем је радни однос престао пре истека времена за које се врши прерасподела радног времена, остварује право да му се часови прековременог рада рачунају у пуно радно време и признају у пензијски стаж. Као алтернативу овој, запослени има право да му се часови прековременог рада рачунају као часови рада дужег од пуног радног времена уз одговарајуће увећање плате.

За разлику од дефинисања појма ноћног рада, законодавац у Републици Србији поставља шире оквире, односно, даје прецизније решење. Тако се, под појмом ноћног рада, подразумева онај рад који се обавља у периоду између 22 часа и 6 часова ујутру. Важно је да се напомене да, сходно закону, увођење ноћног рада није условљено природом делатности, али да са друге стране, стоји обавеза послодавца да се приликом његовог увођења консултује са синдикатом. Ипак, упитно је да ли је ово правило јаче у теорији него што је у пракси. Послодавац такође има обавезу да обезбеди обављање послова у дневном режиму оном запосленом који обавља ноћни рад трећину пуног радног времена, односно, три сата сваког радног дана. Услов наведеном је да би такав рад, према мишљењу надлежног органа, могао да штети здрављу запосленог.⁹⁴³

1.2. Радно време у јавним службама

Нема ничег спорног у томе да је послодавац тај који одређује темпо рада, под условом да је он одређен у оквирима закона. Распоред, као и почетак и завршетак радног времена јавне службе утврђује послодавац, у складу са потребама грађана, процеса и организације рада и несметаног пружања услуга корисницима, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено. Уколико распоред радног времена није утврђен у складу са наведеним потребама, онда оснивач јавне службе може да га утврди.

Радно време у јавним службама се разликује од радног времена у тзв. приватном сектору. У јавним службама многих држава чланица Европске уније закон игра, интересантно, важнију

⁹⁴² Закон о раду, чл. 53.

⁹⁴³ „С обзиром на то да је ова заштита релативног карактера, јер зависи од налаза здравственог органа, мишљења смо да је недовољна и да треба бити апсолутна, што ће натерати послодавца изврши ротацију запослених који би радили ноћу одређено време. Такође, мишљења смо да заштита од ноћног рада која се пружа категоријама које су посебно заштићене у радном односу није основана, јер ноћни рад негативно утиче на све запослене на исти начин као на жене, особе са инвалидитетом и младе, те би таква заштита требало да важи за све запослене.“, J. Rajić Čalić, 190.

улогу од колективног преговарања.⁹⁴⁴ Динамика пословања у јавним службама је другачија од динамике која влада у тзв. приватном сектору – примарно, али не и искључиво – услед механизма финансирања, који у већој мери зависе од политички орјентисаних одлука и, стога, нису нужно усмерени на стицање добити. У већини држава разлике између радног времена у јавним службама и у тзв. приватном сектору нису велике. Примера ради, постоје јавне службе у којима је прописано недељно радно време које је у значајној мери краће у односу на оно у тзв. приватном сектору. То је нарочито случај у Италији, где разлика између ових радних времена износи два сата; Шпанији, у којој разлика износи 1,8 сати и Словачкој, где је та разлика нешто мања у односу на Шпанију и износи 1,4 сата.⁹⁴⁵ Са друге стране, тзв. јавни службеници имају значајно дуже радно време у Немачкој са 1,6 сати више и Аустрији, са нешто мањим обимом у односу на Немачку, од 1,2 сата више.⁹⁴⁶

Занимљиво је како се при истраживању радног времена запослених у јавним службама и његовим поређењем са просечним радним временом запослених, односно радника у другим секторима, стиче утисак да тзв. јавни службеници у просеку раде дуже. Овакав утисак одаје нарочито Холандија, у којој тзв. јавни службеници раде пет сати дуже него просечни радници, док је, примера ради, ситуација обрнута у Словачкој.⁹⁴⁷ Из овога, оправдно, деривира питања потешкоћа приликом покушаја да се понуди одговор на питање: како објаснити ситуацију према којој је у већини држава прописано радно време у јавним службама краће у односу на радно време у тзв. приватном сектору, а да, притом, запослени тј. тзв. јавни службеници ипак раде дуже. Један фактор, који може да буде полазна тачка при објашњењу ове ситуације, јесте рад са непуним радним временом, који је, додуше, мање уобичајен у јавним службама, него што је то случај на општем тржишту рада. Надаље, радно време у оквиру рада са непуним радним временом у јавним службама је дуже него што је просечно радно време иначе у раду са непуним радним временом. У државама Европске уније тзв. јавни службеник који ради непуно радно време у просеку ради 3,3 сата дуже него радник у тзв. приватном сектору.

Коначно, запослени у јавним службама, у просеку, имају краће радно време. Међутим, пракса је показала да они ипак раде дуже од просечног радника у тзв. приватном сектору, будући да у јавној служби има мање рада са непуним радним временом и да радно време у раду са непуним радним временом траје дуже.

1.3. Специфичности прерасподеле и распоред радног времена у јавним службама

Кључни фактор који је остварио (не)посредан утицај на обликовање распореда радног времена (европских) запослених (и радника) последњих година је, беспоговорно, била рецесија која је уследила након 2008. године, као и криза незапослености, која је рецесију пратила. Посматрано у ширем смислу, број запослених особа се смањило и то, тако да је био мањи од укупног рада мереног у сатима. Конкретније, то значи да је онима који су остали у радном односу, радно време сада у просеку краће него што је било на почетку кризе. Упркос томе што се ниво незапослености кориговао, чак брже него што је до побољшања дошло у оквиру радног времена, између 2002. и 2006. године раст запослености је био пропорционалан порасту укупног броја одрађених сати. Међутим, на врхунцу кризе запошљавања у 2013. години, запосленост је пала испод нивоа на којем је била током 2006. године, док је укупан број одрађених сати пао на ниво који није виђен од управо од 2007/2008. године. Све то је,

⁹⁴⁴ Eurofound, Fifth European working conditions survey, Luxembourg, Publications Office of the European Union., 2012.

⁹⁴⁵ *Ibid.*

⁹⁴⁶ *Ibid.*

⁹⁴⁷ *Ibid.*

напоследку, резултирало прерасподелом рада. Уз то је, требало би имати на уму, укупан број радних сати пао више него број запослених који одрађују те сате.

Прерасподела радног времена представља, тако, режим рада у којем запослени ради у једном периоду дуже од уговореног радног времена, да би у другом периоду радио томе сразмерно краће. Када се посматра просек у току неког временског периода, тј. период упросечавања⁹⁴⁸, запослени ради тачно онолико радних сати, колико је уговорио са послодавцем. Прерасподела, дакле, није нов институт радног права. Штавише, овај је институт у употреби деценијама уназад, по правилу, у оквиру специфичних занимања, као и делатности које имају периоде већег и мањег промета.⁹⁴⁹ Период упросечавања је законом одређен на најдуже шест месеци током календарске године, али релевантна одредба Закона о раду дозвољава да се колективним уговором овај период повећа на девет месеци, као и да се не везује за календарску годину.⁹⁵⁰ Ова одредба, сама по себи садржи решење које може да одговара пракси појединих послодаваца и природи појединих делатности, па је, посматрано у том смислу, неспорна. Њен посебан значај је у томе што је у питању једина одредба која непосредно стимулише послодавца на колективно преговарање.

С обзиром на постојање тежње да се уваже специфичне потребе послодаваца у појединим секторима пословања, њима је остављена могућност прерасподеле радног времена. Ово решење је примењиво у пракси онда када то захтева природа делатности, организација рада, адекватније коришћење средстава рада, рационалније коришћење радног времена, као и извршење одређених послова у утврђеним роковима. Прерасподела радног времена значи могућност послодавца да радно време запослених уреди на такав начин, да оно у једном временском периоду буде дуже, а у другом краће у односу на уговорено радно време. Притом, просечно радно време током прерасподеле не може да буде дуже од радног времена запосленог које је предвиђено уговором о раду. Овде се, наиме, ради о одступању од правила о уравнотеженој подели радног времена, када услед одређених разлога та подела мора да буде неуравнотежена.⁹⁵¹ Сходно томе прерасподела радног времена никако не сме да се поистовети са прековременим радом, будући да просечно радно време запосленог остаје у оквиру оног уговореног.

Када је реч о распореду радног времена, послодавци у пракси, најчешће, занемарују своје обавезе и тако доводе запослене у лошији положај него што би то иначе био случај. Сходно релевантним одредбама Закона о раду, послодавац има обавезу да писаним путем најави распоред радног времена пет дана унапред, док тај рок, само изузетно, може да буде скраћен на 48 часова.⁹⁵² Но, дешава се да се распоред радног времена саопштава усмено, што је готово правило, када се праве измене у току радне недеље, као и да се запосленима саопштава дан пре него што ће измене наступити, понекад и у току самог радног дана,⁹⁵³ без обзира на то што је оваква пракса незаконита. Закон о раду не познаје никакве механизме које би запосленима били

⁹⁴⁸ М. Reljanović, 2019, 102.

⁹⁴⁹ „Познати су примери где су послодавци пробали да ретроактивно уведу прерасподелу радног времена да би оправдали незаконито трајање прековременог рада и неисплату увећаних зарада поводом прековременог рада, али су такве појаве релативно ретке и лако се уочавају и санкционишу у пракси.”, *Ibid.*, 102.

⁹⁵⁰ Закон о раду (2005), чл. 57, ст. 3.

⁹⁵¹ Р. Jovanović, 2018, 243.

⁹⁵² Закон о раду (2005), чл. 56, ст. 1 – 2.

⁹⁵³ Судска пракса указује на то да је послодавац стриктно ограничен законском процедуром. Врховни касациони суд је нашао да је незаконито да послодавац који је обавестио запослене о распореду радног времена и објавио исти у писаном облику, покуша у редовном току радног процеса да га измени усменим путем. Ово, јасно, без наступања ванредне ситуације, односно околности у којима је потребно хитно реаговати.), Пресуда Врховног касационог суда Рев 2.300/2011 од 19.10.2011. године.

на располагању код оваквог кршења прописа, као што би било, примера ради, одбијање рада без дисциплинских последица или последичног настанка отказног разлога. Запослени, јасно, могу да се обратe инспекцији рада по овом питању, али је у реалним условима ова мера недовољна, будући да до инспекцијског надзора може да прође значајно време, а током којег запослени морају да раде у новом, незаконито постављеном режиму радног времена.

1.3.1. Прерасподела и распоред радног времена у јавним образовним установама

Структура радног времена запослених у јавним образовним установама је регулисана Законом о основама система образовања и васпитања⁹⁵⁴, али и подзаконским актима. Прерасподела и распоред радног времена у јавној образовној установи, подразумева дневни, недељни и годишњи распоред радних активности. О распореду радног времена одлучује директор јавне образовне установе, и то у складу са Законом о основама система образовања и васпитања⁹⁵⁵; Законом о јавним службама⁹⁵⁶; Законом о раду⁹⁵⁷; годишњим планом рада установе; актом о организацији рада установе; као и потребама процеса рада установе. Годишњи план рада установе јесте акт којим се утврђује структура и распоред обавеза наставника у оквиру радне недеље, а који могу да се утврде тако, да буду различити у оквиру радних недеља. Акт којим се ближе уређује норма непосредног рада са децом и ученицима доноси министар просвете. Он тим актом прописује норму свих облика непосредног рада са децом и ученицима и других облика рада наставника у оквиру недељног пуног радног времена и на годишњем нивоу; број сати образовно – васпитног рада који се додатно може распоредити на друге извршиоце.

Посебном колективном уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика⁹⁵⁸ је предвиђено да запослени у јавним образовним установама решењем директора, које се издаје на почетку школске године, буде одређен годишњи и недељни фонд часова, али и друга задужења. С тим у вези, стоји примедба на то да „везивање издавања решења о годишњем и недељном задужењу и фонду часова за почетак школске године није примерено. Наиме, решење се примењује од почетка школске године, али није оправдано везивати његово доношење, одн. издавање, за тај дан, пошто запослени треба да са својим обавезама буде упознат пре почетка нове школске године. Не треба заборавити ни право запосленог на приговор на решење о задужењу и фонду часова, што значи да то решење треба донети и уручити запосленом онолико пре почетка нове школске године (односно пре 31. августа) колико је потребно да се запослени упозна с његовом садржином и да се припреми за нове обавезе, као и да се одлучи о евентуалном његовом приговору на решење, чиме оно постаје коначно (ако није постало коначно истицањем рока за приговор).“⁹⁵⁹

Прерасподела и распоред радног времена у основним и средњим школама је процес којим се одређује колико ће часова бити одржано у току недеље, када ће се одржавати и који предмети ће бити одржани. Овај процес може да зависи од различитих фактора, као што, између осталог, годишња доба, расположивост наставника и ученика, број часова по предмету, захтеви програма. У неким државама, прерасподела и распоред радног времена у школама се обично врши на годишњем нивоу, док у другим државама овај процес може да се врши на

⁹⁵⁴ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 136.

⁹⁵⁵ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 88 – 90. и чл. 136.

⁹⁵⁶ Закон о јавним службама (1991), чл. 9.

⁹⁵⁷ Закон о раду (2005), чл. 55 – 56.

⁹⁵⁸ Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, Службени гласник РС, бр. 21/2015, 92/2020 и 123/2022.

⁹⁵⁹ „Радно време“, http://nsprv.org/radno_vreme_brosura.pdf, преузето 22. фебруара 2023. године, 5.

полугодишњем или чак, на месечном нивоу. У зависности од државе или региона, постоје различити начини за прерасподелу и распоред радног времена у школама. У Републици Србији, прерасподела и распоред радног времена у школама се, по правилу, врши на годишњем нивоу, а ученици имају просечно 4 до 6 часова на дан. Наставници обично имају око 20 до 26 часова на недељном нивоу, у зависности од предмета који предају.⁹⁶⁰ Од септембра 2019. године, у Републици Србији је уведен нови модел распореда радног времена у школама, под називом "тимска настава". Овај модел омогућава да се наставници и ученици организују у тимове и да заједно раде на пројектима и задацима, што, у пракси, може да допринесе бољем разумевању материјала и развоју тимског духа.⁹⁶¹

Измене у прерасподели и распореду радног времена на факултетима у Републици Србији су се одразиле, између осталог, и на начин да је увођењем нових програма студија дошло до промена у распореду предмета. Неки факултети су се одлучили за увођење нових наставних метода, што је довело до измена у распореду радног времена и прерасподели предмета. Уз то, владине реформе образовног система су, такође, довеле до промена у распореду радног времена на факултетима. Нови Закон о високом образовању⁹⁶² у Републици Србији је усвојен 2017. године, а донео је неколико измена у систем образовања, укључујући и прерасподелу радног времена на факултетима. Постоји и тенденција ка увођењу онлајн наставе, што такође може да доведе до промена у распореду радног времена на факултетима. Овај начин наставе је постао популаран у последњих неколико година, а неки факултети су се одлучили да га уведу као опцију за студенте.

1.3.2. Прерасподела и распоред радног времена у здравственим установама

Измена прерасподеле и распореда радног времена у здравственим установама у Републици Србији може да се догоди из различитих разлога, као што су измене у потребама пацијената, промене у законодавству или финансијским ограничењима. У сваком случају, такве измене могу да имају значајне последице на квалитет услуга које пружају здравствене установе, као и на рад здравствених радника. У Републици Србији, прерасподела и распоред радног времена у здравственим установама су регулисани законским прописима. Закон о здравственој заштити⁹⁶³ детаљно објашњава правила о радном времену и одморима за здравствене раднике. У складу са овим законом, максимално радно време за здравствене раднике износи 40 сати недељно, а између два радна дана мора да постоји период одмора од најмање 12 сати. Такође, закон прописује да здравствени радници имају право на одмор у трајању одмах најмање 24 сата недељно, као и на додатни одмор у случају да раде ноћу или викендом. Уз законске прописе, прерасподела и распоред радног времена у здравственим установама, такође, може да буде регулисана колективним уговорима или правилима унутар саме установе. У сваком случају, битно је да се поштују законски прописи и да се организација радног времена прилагоди потребама пацијената и ефикасности рада здравствених радника.

⁹⁶⁰ *Ibid.*

⁹⁶¹ Више о тимској настави, видети: С. Видосављевић, *Основе методике наставе природе и друштва*, Лепосавић, 2022, 151.

⁹⁶² Закон о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 882017, 27/2018 - др. закон, 73/2018, 67/2019, 6/2020 - др. закони, 11/2021 - аутентично тумачење, 67/2021 - др. закон, 67/2021, 76/2023.

⁹⁶³ Закон о здравственој заштити (2023), чл. 70.

1.4. Нови трендови у скраћивању радног времена у јавним службама

Институт радног времена од велике је важности за радни однос будући да има непосредног утицаја на ефикасност запослених. С обзиром на то да је Република Србија држава која је у поступку придруживања Европској унији, морају да се имају на уму европски стандарди који су постављени по овом питању. Пар година уназад, посматрано у оквирима домаће јавности, се дискутовало о томе да ли је увођење новог радног времена за запослене у државној управи једна ретроградна идеја, која, као таква, није решење које ће да резултира приближавању европским стандардима. На Међународни празник рада, нерадан дан и државни празник, Влада Републике Србије је донела одлуку да у министарствима, посебним организацијама и службама владе, републичком јавном правобранилаштву и јавним агенцијама радно време почиње у 7.30 часова и завршава се у 15.30, односно да радно време запослених у овим институцијама почиње сат раније (у односу на дотадашње “европско радно време” 8.30) и завршава се сат раније (у односу на дотадашњих 16.30), а овој су се идеји придружиле и службе републичког парламента. Циљ ових мера у погледу радног времена јесте већа ефикасност тзв. јавног сектора, из чега следи и јавних служби, којом би се уједно указало и на постојање посвећености и позитивне промене свести запослених према раду и обавезама.⁹⁶⁴ Када се увођење новог радног времена разматра у целини, пре свега би ваљало да се објасни шта је, у ствари, тзв. јавни сектор, односно да ли се под овим појмом, у овом контексту посматрано, он односи и на, примера ради, градску чистоћу, медицинске сестре и наставнике (па, и на полицију и војску). Оно што се овде истиче као корисно, јесте потенцијално увођење неке контроле ефикасности, на основу које би могло да се утврди опис послова у јавним службама. Присталице овакве, „нове“ мере Владе Републике Србије истичу да увођење новог радног времена, односно прелазак са „европског“ на „западно – балканско“ радно време значи “већу ефикасност на послу, бржи повратак кући и посвећивање деци и породици, јер држава тако брине да деца не буду на улици већ са родитељима.” Премда запослени родитељи, оправдано, подржавају овакву одлуку, с обзиром на то да она значи да ће више времена проводити са својом децом, ипак брине то што се као потенцијални проблем поставља могућност да се деца одведу у обданиште или у школу и то, у време када би они већ увелико требало да буду на послу.⁹⁶⁵

Неколико година након одлуке Владе Републике Србије се, на предлог Министарства за рад, борацка и социјална питања, пред запослене у јавним службама нашао предлог флексибилног радног времена, односно, условно речено, могућност одабира временског периода у оквиру осмочасовног дневног рада, током којег ће ићи на посао. Као оправдање овом предлогу се истиче усклађивање породичних обавеза са пословним. Но, овај предлог није наишао на добродошлицу код запослених у јавним службама. Наиме, представници синдиката су одмах упозорили да су, понудом флексибилног радног времена само за запослене у јавним службама, дискриминисани они који раде у тзв. приватном сектору. Ову одлуку је синдикат Слога, између осталог, тумачио и као компензацију за то што ће за запослене у јавним службама изостане повећане плате. Министарство за рад, борацка и социјална питања је по питању увођења флексибилног радног времена дало предлог да то, по угледу на ово министарство, учине и друге јавне службе. То значи да би, по правилу, запослени у јавним службама требало да долазе на посао од 7 часова до 8:30 часова, теда са посла одлазе када истекне 8 сати дневног рада, а све по договору са руководиоцем. Министар Ђорђевић, који је био на челу овог министарства током 2019. године, када је ова мера била у фокусу, је закључио да би тзв. клизно радно време смањило непродуктиван рад, повећало задовољство запослених,

⁹⁶⁴ Локалне самоуправе не подлежу овој мери, јер оне своје радно време утврђују интерним актима.

⁹⁶⁵ S. D. Pavlović, „Za novo radno vreme ili protiv njega”, <https://www.politika.rs/sr/clanak/292340/Za-novo-radno-vreme-ili-protiv-njega>, 12. март 2023. године.

смањило трошкове и прековремени рад, иако, додуше, само запосленима у тзв. јавном сектору.⁹⁶⁶ На негативне последице увођења у праксу идеје о флексибилном радном времену запослених у јавним службама је упозоравао и Уједињени грански синдикат Независност, наводећи да ће их, уколико овакав начин рада заживи, први сносити корисници услуга које јавне службе нуде и обављају, с обзиром на то да би услуге које се пружају грађанима требало да буду беспрекорне.⁹⁶⁷ Синдикат Слога је у погледу (не)прихватљивости идеје о “клизном” радном времену запослених у јавним службама изнео, у складу са новим трендовима о радном времену, предлог о шесточасовном радном времену за све запослене (подразумевајући како јавне службе, као и тзв. приватни сектор).

1.4.1. Разлози скраћивања радног времена

Према Бергману стоји да је „решење за (готово) све проблеме: радити краће.“⁹⁶⁸ Наиме, скраћење радног времена би могло да услови наступање позитивних промена у (готово) свим подручјима живота: од сигурности запослених, еколошких проблема, стреса, неправедности, чак и незапослености. Упркос томе што одаје утисак као мало вероватно, литература о скраћењу радног времена заиста нуди обиље разлога на које је оправдано позивати се онда кадасе говори о оправданости уверења да би требало да се ради краће, а не дуже. Тако, могуће је да се уоче два основна тренда. Са једне стране стоји залагање да се скрати радно време, услед прагматичних разлога, односно заузет је став да би радно време требало да буде краће како би се, између осталог, побољшала расподела запослености, породични односи, услови рада. Са друге су стране идеолошки разлози, који у скраћивању радног времена виде средство за разматрање основа тренутне потрошачке, капиталистичке организације друштва. Конкретније, предлог усмерен ка скраћивању радног времена стоји због бројних разлога, међу којима и здравље и сигурност, родна равноправност, равнотежа између пословног и приватног живота, стрес и исцрпљеност, запошљавање, самоостварење, дужи радни век, продуктивност, боље друштво.⁹⁶⁹ Аргументи који одражавају различитост циљева и разлога због којих људи претендују да раде краће или пак желе да други људи раде краће се у коначници свде на евентуалне резултате које би томе уследили, попут побољшања јавног здравља, омогућавања људима да слободно користе време и буду креативни, такође и већу запосленост и продуктивност. Јасно је да нису сви аргументи – макар не у довољној мери – компатибилни. Тако, примера ради, подстицање продуктивности кроз скраћивање радног времена не може да стоји уз изградњу одрживог пословања иличак, прерасподелом запослености. Такође, фокус на родној равноправности и „омогућавање“ женама више посла због скраћеног радног времена се, врло вероватно, коси са тежњом да се изгради друштво које је мање усмерено према раду. Свеукупно посматрано одаје утисак да је, врло вероватно, да ће учинци скраћивања радног времена да се разликују у зависности од тогако га спроводи, по основу којих разлога и на који

⁹⁶⁶ „Клизно“ радно време: корист за запослене или пропаганда“, https://www.b92.net/bbc/index.php?yyyy=2019&mm=11&dd=06&nav_id=1613372, преузето 28. новембра 2023. године.

⁹⁶⁷ J. Adamović, „Fleksibilno radno vreme samo u javnom sektoru diskriminacija onih koji rade kod privatnika“, <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Fleksibilno-radno-vreme-samo-u-javnom-sektoru-diskriminacija-onih-koji-rade-kod-privatnika.sr.html>, преузето 4. априла 2023. године.

⁹⁶⁸ R. Bregman, “The solution to (nearly) everything: working less”, The Guardian, www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/18/solution-everything-working-less-work-pressure, 2016.

⁹⁶⁹ Детаљније о овим разлозима, видети: S. Spiegelaere Agnieszka Piasna, *Zašto i kako skrtiti radon vrijeme*, Zagreb, 2019, 28 – 49.

начин. Облик, тј. начин скраћивања радног времена би, уистину, могао да понесе чак важнију улогу од скраћивања самог по себи.

1.4.2. Начини скраћивања радног времена

Уколико се у обзир узме циљ скраћивања радног времена, његов би облик могао увелико да се разликује. Спровођење скраћивања радног времена у пракси одређује, у суштини, да ли је могуће да се постигну постављени и други циљеви.

Најочигледнија одлука коју би требало донети у вези са скраћивањем радног времена неминовно изискује одговор на питање колико скратити радно време, као и да ли је циљ да радна недеља траје мање од 40 часова, односно мање од 36 часова, будући да ће учинак бити мањи или већи. Ово је нарочито битно да се размотри, будући да је потребно да дође до значајног скраћивања радног времена, како би послодавци били у (не)прилици да размисле о (ре)организацији рада и додатном запослењу. Са друге стране, мање скраћивање радног времена би могло да се сматра пожељнијим, јер, као такво, мање ремети организацију рада, што симултано значи мање трошкова, па би, стога, скраћивање могло лакше да се спроведе. Битну улогу има и одлука која се односи на временски рок за усвајање скраћеног радног времена. Овоме може да се приступи са два становишта. Наиме, може да се одабере радикални приступ, којим се радно време одмах скраћује на жељено трајање или пак, спорији приступ, којим се скраћивање радног времена уводи корак по корак. Радикално скраћивање радног времена има неколико предности, у смислу да би послодавци морали да реорганизују своје пословање, а то би, између осталог, могло да резултира учинковитијом организацијом рада, смањењем интензитета рада, већим бројем слободних сати што би имало (не)посредног утицаја и на породични и уопште, животни елемент запосленог. Сумирано посматрано, уз променљиви ниво сложености и поузданости учинака скраћивања радног времена, Ашфорд и Калис предлажу да се “скраћивање радног времена у почетку (треба) уводити поступно као привремена мера сузбијања незапослености и, с временом, побољшавати методом покушаја и грешака, уз увођење других структуралних промена.”⁹⁷⁰

Радно време се традиционално рачуна као дневно, недељно, месечно, годишње и током живота. Скраћивање радног времена, стога, може да поприми облике, попут (1) краћег радног дана: нпр. радни дан од шест сати; (2) краће радне недеље: нпр. радни недеља од четири дана; рад са непуним радним временом; (3) краћи радни месец: нпр. три недеље у којима се ради шест дана, а затим следи једна слободна недеља; (4) краће радне године: нпр. више годишњег одмора; те (5) краћег радног века: нпр. ранији одлазак у пензију, паузе у каријери, родитељско одсуство.⁹⁷¹

У односу на начин спровођења скраћеног радног времена, његови учинци се огледају кроз питања, чији одговори могу знатно да се разликују. Примера ради, није без основа тврдити како би радни дан од шест сати или радна недеља од четири дана, био користан помак ка успостављању равнотеже између пословног и приватног живота. У смислу запошљавања, би, вероватније, могло да се сматра да би радни дан од шест сати резултирао већим интензивирањем рада него успоставом система са периодичним слободним недељама у којима би се запошљавала замена. Насупрот томе, дужи (плаћени) одмор би у неким секторима могао да резултира раздобљима колективне затворености, чиме би се смањила економска активност сектора и, сходно томе, не би дошло до жељеног учинка на запошљавање. Слично томе, ако је

⁹⁷⁰Целисходније: N. Ashford, G. Kallis, “A four – day workweek: a policy for improving employment and environmental conditions in Europe”, The European Financial Review, <http://www.europeanfinancialreview.com/?p=902>, преузето 4. априла 2023. године.

⁹⁷¹ S. Spiegelaere Agnieszka Piasna, 51.

циљ да се продужи радни век, онда радно време никако не би требало скраћивати увођењем система који ће да омогући ранији одлазак у пензију, будући да су ово два, недвосмислено, супротстављена захтева.

Скраћивање радног времена нужно изискује и одређени економски трошак, а с обзиром на начин на који је организовано, ти трошкови могу да се компензују на различите начине. Оно што је упитно јесте који су то начини и ко би те трошкове требало да сноси – запослени, послодавци или држава. Запослени могу да плате трошак скраћивања радног времена на неколико начина, а као најнепосреднији – а, врло могуће и најдраматичнији – начин се издваја узимање учешћа у трошковима. Наиме, плате запослених би се у овом случају смањивале пропорционално скраћивању радног времена. Као мање драстични облик се јавља начин да запослени, на извештан начин, плаћају скраћивање радног времена током дужег временског раздобља, у којем је испреговарано замрзавање плата. У овом случају би висина плата остала иста, што уједно значи и да неби долазило до њиховог пораста, упркос томе што евентуално може да дође до пораста продуктивности. Запослени могу да плате скраћивање радног времена и на начине који не подразумевају плату, па тако, може да се интензивира посао, како би дошло до веће производње у краћем временском интервалу. Међутим, свеједно да ли на поменуте или неке друге начине, сценарио у којем запослени узимају учешћа у плаћању скраћивања радног времена, не може да прође без одређених негативних последица. Тако, смањење, односно замрзавање плате, би могло да резултира великим проблемима финансијске природе по запослене који се налазе на или при дну лествице примања. Повећање интензитета рада би могло негативно да се одрази на здравље запослених. Као економски стабилнија и, у том смислу, независнија страна у радном односу, трошак скраћивања радног времена могу да сnose послодавци. У овом случају би плате остале исте, а скратило би се радно време. Овакав потез би значајно повећао трошкова производње, који би могао да се компензује мањом добити и/или вишим ценама и мањом производњом. Но, ни ситуације у којима су послодавци ти који плаћају скраћивање радног времена нису без потенцијалних недостатака. Примера ради, на тржиштима осетљивим на цене, њихово повећање може да, између осталог, изазове озбиљне последице по потражњу за услугама/производима. Напослетку, држава би, такође, могла да по(д)несе терет плаћања скраћивања радног времена и то, тако што би смањила износ доприноса за социјално осигурање. Држава би, наиме, омогућила плаћање мањег износа доприноса запослених за социјално осигурање како би осигурала да надокнада плате не резултира додатним трошковима по послодавце. Са друге стране, држава би могла да смањи доприносе послодаваца и да на тај начин компензује веће трошкове рада.

Недостатак покушаја да држава узме учешће у плаћању скраћивања радног времена је тај што смањење доприноса за социјално осигурање значи смањивање финансијске основе за социјално осигурање. Надаље, таква стратегија повећава притисак на државни прорачун буџета. Поборници скраћивања радног времена тврде како би притисак који би држава осетила у овом случају могао да се ублажи кроз неколико подручја потенцијалног поврата, као што су мања социјална давања и већи доприноси за социјално осигурање због пораста запослености.⁹⁷² Главни изазов у обликовању скраћивања радног времена јесте проналажење решења, које је такво да нуди опцију у којој ниједна страна не би плаћала никакве трошкове.

Начин организације радног времена се у значајној мери разликује између држава. У погледу Европске уније, Директива о радном времену⁹⁷³ прописује најдуже радно време од 48 часова недељно. Национално законодавство или национални колективни уговори многих држава у односу на ову директиву смањују прописно најдуже радно време на 40 часова

⁹⁷² *Ibid.*, 54.

⁹⁷³ Директива о радном времену 2003/88/EУ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32003L0088>, преузето 22. априла 2023. године.

недељно. Притом, у појединим секторима, радно време може додатно да се скрати секторским уговорима. Уз то, колективним уговорима је могуће увођење другачијег распореда радног времена, док је могуће да се делује и на нивоу појединца, па тако, радно време запосленог може да се уреди уговором о раду. Нема места сумњи да начин и ниво на којима је прописано ограничење радног времена имају утицаја на то како радно време уопште може да се скрати. У државама у којима су важни секторски уговори о радном времену, опште скраћивање радног времена може да се започне секторским уговором који уводи нови стандард рада са пуним радним временом. Оваква поредак може касније да се прихвати и на нивоу националног законодавства, што је, међутим, проблем у оним државама у којима нема секторског социјалног дијалога, мада је тада алтернативно решење да се ове мере предузимају нанационалном нивоу или пак, на нивоу самог послодавца. Уопштено посматрано, могуће је разликовати шест нивоа на којима је могуће да се скрати радно време: европски, национални, регионални, секторски, као и ниво послодавца и ниво појединца. Из овакве поделе је могуће закључити да постоји својеврсна хијерархија коју је потребно следити приликом спровођења стратегије скраћивања радног времена. Успех стратегије неминовно зависи од намере и жеље државе, сектора или послодавца да постављени пример следе.

У контексту намере да се поменута хијерархија испрати је управо важно размотрити елемент обавезности, односно добровољности. У погледу система у којима је ово обавеза, следи да сви сектори, послодавци и запослени морају да скрате радно време на исти обим. Са друге стране, скраћивање радног времена у систему у којима је ово опционо, тј. добровољно, све зависи од пристанка. Наравно, одабир између добровољног или обавезног система има непосредног утицаја на резултате скраћивања радног времена. Оно што говори у корист добровољном систему јесте да је он једноставнији за примену, а уз то ће, врло вероватно, запослени и послодавци који не желе да скрате радно време да пруже мањи отпор његовом увођењу. У блиској вези са претходним питањем је и да ли би требало скраћивање радног времена да буде трајно или само привремено. Јасно је, наиме, да уколико је скраћивање радног времена одговор на (не)посредни и привремени проблем, скраћивање може да се укине онда када се проблем реши. Одлука о привременој или трајној политици скраћивања радног времена, најприје, зависи од циља и, сходно томе, има последице у смислу стварних учинака у пракси. Привремена скраћивања радног времена су, између осталог, доказала своју учинковитост у спасавању радних места у раздобљу светске економске кризе.

Напослетку, радно време није само питање структуре, већ и ствар културе. Стога би скраћивање радног времена без промене културе дугог радног времена у неким деловима друштва могло да буде поприлично неучинковито. Но, одређени број држава је тек законски регулисао „новије“ форме флексибилног радног времена, попут компресоване радне недеље, подељеног радног времена и других флексибилних облика радног времена. Будући да су могућности организовања радног времена готово неограничене, пракса познаје и друге модалитете радног времена, међу којима су, посматрано са аспекта заштите запослених, неки прилично спорни, попут рада по позиву или тзв. рада без краја.⁹⁷⁴

Компресована радна недеља (енгл. *compressed work week*) подразумева да се уобичајени сати радног времена распореде у мањи број дана од оног који је типичан за стандардну радну

⁹⁷⁴ „Тако, примера ради, у Аустрији уговором о раду може бити предвиђено нормално дневно радно време до 10 часова, ако се цијела радна недеља распоређује у четири дана., Водич о добрим праксама за усклађивање посла са породичним и приватним животом у Перуу укључује између осталог и компресовану радну неђељу као начин овог усклађивања. Осим тога, може бити предвиђено колективним уговором (Данска, Шведска).“, М. Kovač Orlandić, 109.

недељу, односно за, по правилу, предвиђених пет радних дана. Као резултат њене примене се јавља дуже дневно радно време, али оно долази упоредо са мањим бројем радних дана.⁹⁷⁵

Флексибилно радно време (енгл. *flexitime*) се налази у широкој употреби у многим европским државама, попут Италије, Словеније, Шведске и углавном је његова примена предвиђена националним законодавством. Основни флексибилни облици дневног радног времена омогућавају запосленима да бирају када ће им бити почетак, а када крај радног времена на основу њихових индивидуалних потреба, с тим да одлука по овом питању мора да се креће у одређеним границама.⁹⁷⁶ По правилу се одређује временски период када сви запослени морају да буду на послу, док је остатак радног времена тј који се води као флексибилан. Флексибилност тржишта радне снаге у Републици Србији је ниска. Наиме, прописи изобласти рада предвиђају одређене облике флексибилног рада, тако да не спречавају такав рад. Међутим, они га и недовољно охрабрују, услед мањкавости, пре свега, у погледу неефикасности правне заштите запослених. У пракси Републике Србије сетакав вид радног ангажовања често злоупотребљава непоштовањем права запослених од стране послодаваца и то тако што се лицима која су ангажована ван радног односа онемогућава коришћење годишњих одмора и боловања, не обрачунава им се регрес или топли оброк, све уз сталну несигурност да уговор о ангажовању не буде продужен.

Подељено радно време, односно подела посла (енгл. *job sharing*) има за циљ да помогне послодавцима да кроз поделу посла одрже, односно да задрже радну снагу током периода економске кризе.⁹⁷⁷ Ова подела се састоји од смањења предвиђеног радног времена, тј. његове поделе на више запослених, како би се избегла отпуштања.⁹⁷⁸ Мада наизглед звучи исто, овакво радно време не би требало да се поистовећује са непуним радним временом. Наиме, разлика је овде неупитна, будући да постоји пасивна солидарна облигација запослених који деле радно време у погледу извршења уговореног рада.⁹⁷⁹ Дакле, у случају поделе посла је реч о подели послова једног истог радног места, те је самим тим, уочљиво да се ради о изразу солидарности, како између запослених и послодаваца на једној, тако и међу запосленима на другој страни.

Чињеница да компресована радна недеља, флексибилно дневно радно време, подељено радно време и други могући облици радног времена нису изричито законски регулисани, не мора нужно да значи да су забрањени. Свакако, они су практично дозвољени под условом да су у складу са општим законским ограничењима у погледу максималног трајања радног времена и правилима о прерасподели радног времена. Ово је нарочито случај уколико овакви видови радног времена представљају резултат сагласности социјалних партнера или запосленог и

⁹⁷⁵ Ови аранжмани често се користе како би се смањили трошкови започињања рада, попут трошкова електричне енергије и други оперативни трошкови. Корист за раднике огледа се у томе што раде мањи број дана у недељи, чиме се постиже бољи баланс пословног и породичног живота. На овај начин се смањује време путовања до посла и назад, а тиме и загађење и гужве у транспорту., „Ensuring decent working time for the Future”, International Labour Office, Geneva, 2018, https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/107/reports/reports-to-the-conference/WCMS_618485/lang--en/index.htm, преузето 22. априла 2023. године, 250.

⁹⁷⁶ У погледу распореда радног времена запослених који раде на основу уговора на даљину, флексибилност распореда радног времена је готово у потпуности индивидуализована — радник на даљину одређује организацију свог радног времена., Б. Лубарда, 2012, 492.

⁹⁷⁷ „Имајући у виду прогнозе о томе у којој ће мери пандемија изазвана вирусом Ковид – 19 утицати на економије широм света и на пораст стопе незапослености, рад са подељеним радним временом може бити добар начин да се терет кризе подели, те да се што већи број запослених задржи на радном месту.“, М. Kovač Orlandić, 10.

⁹⁷⁸ *Ensuring decent working time for the Future*, 257.; Пракса поделе радног времена, односно запошљавања у пару јавља се у другој половини XX века најприје у САД-у, а затим и у Европи, и праћена је финансијским подстицајима за послодавце.“, *Ibid.*, 110.

⁹⁷⁹ Б. Лубарда, 2012, 475.

послодавца. Но, када је у питању подела посла, Ковач Орландић сматра неопходним доношење посебних прописа и регулисање питања субвенција за послодавце, како би ефекти економске кризе били што мањи.⁹⁸⁰

Симултано најновија и најизазовнија питања у вези са радним временом се односе на тзв. рад по позиву (енгл. *on – callwork*) који, у принципу, не гарантује запосленом одређено радно време (енгл. *zero – hours contract*) или му гарантује минимални број сати рада (енгл. *minimum – hourworkers*). Овакав вид радног времена карактерише непредвидивост и променљивост, као и зависност од тренутних пословних потреба, при чему се доминантно води рачуна о интересима послодавца, док се занемарују приватне и друге потребе запосленог. Из овог је разлога нарочито тешко да се, у пракси, препозна да ли је реч о флексибилном или пак, о прекарном раду, резонује Аврам.⁹⁸¹

2. Специфичности обима послодавчевих овлашћења у случајевима који могу да се квалификују као радно време

2.1. Дежурство, приправност за рад и рад по позиву

Није непознаница да различити аутори различито дефинишу смисао и функцију института радног времена. Међутим, Ковачевић закључује да постоји одређена сагласност у литератури о његовом значењу, те наводи да се „појам "радно време" односи на временски период у којем је запослени обавезан да ради за послодавца и да се подређује његовој управљачкој, нормативној и дисциплинској власти. Често се истиче да је радно време "ознака и фактор субординациона", што значи да суштински и конкретно означава обавезу запосленог да буде на располагању послодавцу према његовом утврђеном распореду радног времена.“⁹⁸²

Премда законске и друге одредбе којима се регулишу радно време и одмори запосленог неретко могу да модификују традиционални модел радног времена у извесној мери, циљ је ипак да се очува позиција запослених, као и да се спречи претерано нарушавање равнотеже између радног и слободног времена запослених. Законске новине, којима бројна законодавства приступају, подразумевајући међу њима и законодавство Републике Србије, се огледају у флексибилнијем управљању радним временом, али и усклађивању са стандардима Европске уније. Појмови радно време, дежурство, приправност и рад по позиву се прецизирају у складу са тумачењима и пресудама Суда правде Европске уније, те се сходно њима, предвиђа да у радно време улази и период времена у којем се запослени налази на располагању послодавцу, било да се налази на свом радном месту или другом месту које одреди послодавац, тј. када је

⁹⁸⁰ М. Ковач Орландић, 110.

⁹⁸¹ Више о томе види у: S. Avram, *Zero – hours contracts: Flexibility or insecurity? Experimental evidence from a low income population*, Essex, 2020.

⁹⁸² Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Београд, 2013, 282, 287 – 288.

реч о дежурству.⁹⁸³ У државама Европске уније још увек постоје спорна питања у погледу начина на који се третира питање активног и неактивног дежурства.⁹⁸⁴

Дежурство представља такву организацију рада јавне службе којом се обезбеђује континуирано обављање делатности те јавне службе. Овде је корисно поменути да Ковачевић подвлачи да се основна специфичност дежурства огледа у чињеници да се „престација рада у овом периоду само повремено (и евентуално) састоји у стварним активностима запослених“, те закључује да „та специфичност не представља, међутим, довољан разлог да се дежурство квалификује као време одмора, будући да запослени није у могућности да бира место на коме ће чекати евентуална задужења, одвојен је од свог породичног и социјалног окружења и не може слободно да организује своје време“.⁹⁸⁵ Но, оваква организација рада се успоставља уколико је законом којим се уређује рад јавне службе прописана обавеза непрекидне доступности услуга јавне службе корисницима. Дежурство се уводи ако радом у сменама, прерасподелом радног времена или на неки други начин није могуће да се обезбеди непрекидно пружање услуге корисницима и то тако, да не изазове повећање трошкова рада односне јавне службе. За време дежурства запослени обавља послове у јавној служби у складу са одлуком о дежурству тако да просечно недељно радно време, са прековременим радом и дежурством, на четворомесечном нивоу не може да буде дуже од 48 часова. Међутим, могуће је путем колективног уговора да се донесе одлука којом се утврђује да се наведено просечно радно време односи на период дужи од четири месеца, а најдуже до девет месеци. Овде као битно фигурира то да, у било којем од наведених случајева, укупно радно време не може да траје дуже од 60 часова недељно. Као изузетак од овог правила, закон наводи могућност да укупно радно време траје дуже од 60 часова у недељама у којима се нерадно празнују државни и верски празници ускладу са релевантним законом, када радно време не може да траје дуже од 70 часова недељно. Запосленом, који се сагласио да у организацији рада са дежурством ради дуже од утврђеног времена, односно дуже од 60 часова у току једне недеље, ће часови рада дужи од просечног радног времена, укључујући и прековремени рад, да се обрачунавају и исплаћују као прековремени рад. Изузетно, запосленом часови прековременог рада могу да се прерачунају у слободне сате у референтном периоду, тј. у трајању од највише 60 часова недељно, сходно правилима утврђеним законом којим се уређује систем плата у јавном сектору.⁹⁸⁶ Када је реч о времену које запослени који дежура проводи на раду, закон утврђује да може да се ради најдуже 24 часа дневно, укључујући и дневно радно време. У том случају, дневни одмор мора да траје најмање 24 часа након истека радног времена. Одлуку о дежурству доноси послодавац најкасније пет дана пре истека текућег месеца за наредни месец. Законом је утврђено да

⁹⁸³ *Zakon o radu, Sl. list CG, br. 74/2019 i 8/2021, čl. 60, st. 1.*; „Током дежурства здравствени радник мора бити присутан у здравственој установи. Према одлуци Суда Европске уније, радно време током којег запослени мора бити физички присутан на месту које је одредио његов послодавац, мора се сматрати радним временом, независно од чињенице да се током овог периода запослени не бави професионалном активношћу. Овај став је независан од чињенице да послодавац омогућава лекару собу за одмор, у којој може бити док није потребно да пружи професионалне услуге. Такође, Суд Европске уније је заузео став да време проведено у стању приправности мора бити препознато као радно време ако је лекар дужан да дође на рад у том периоду. У супротном, ако лекар није позван упрокос обавези да буде доступан за послодавца, ужива већи степен слободе од запослени на радном месту.“, V. I. Marković, D. Đ. Obradović, R. R. Brković, B. M. Galić, „Over-time work of part-time health care professionals – case study of the General Hospital of Valjevo“, *Srpski arhiv za celokupno lekarstvo*, бр. 1 – 2/2021, 112.

⁹⁸⁴ Интересантн, већина држава Европске уније нема посебне правне одредбе којима се дефинише статус онога што се сматра дежурством., Извештај Европске комисије о спровођењу у државама чланицама Директиве 2003/88/ЕЗ, 26. 4. 2017.

⁹⁸⁵ Љ. Ковачевић, 2013, 292.

⁹⁸⁶ Закон о систему плата запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 18/2006, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2020.

запослени остварује право на увећану плату за дежурство и то, у висини од 26% основне плате засваки сат дежурства, осим уколико рад у дежурству није вреднован у коефицијенту радног места чије послове запослени обавља. За рад по позиву запослени, такође, остварује право на увећану плату, уколико се рад по позиву обавља ван редовног радног времена запосленог.⁹⁸⁷

Запослени може да се нађе под обавезом да буде стално доступан послодавцу, ради пружања неопходних услуга корисницима јавне службе и ван оквира свог радног времена. Услов томе јесте да се укаже таква потреба. Обавеза приправности у јавној служби се утврђује законом којим се уређује рад јавне службе. Одлуком о увођењу приправности коју доноси директор јавне службе се приправност ближе одређује, те се тако, утврђује време приправности, као и који су запослени који су приправни, притом водећи рачуна о ефикасности, економичности и рационалности те организације, као и подједнакој оптерећености запослених. Не сматра се, притом, радним временом, оно време у којем је запослени приправан да се одазове позиву послодавца за обављање послова уколико се укаже таква потреба, с тим да се време које запослени у току приправности проведе у обављању послова по позиву послодавца сматра радним временом. Сумирано, могуће је уочити два битна елемента приправности: 1) одсуство запосленог са места рада; те 2) обавезу запосленог да у одређено време буде у могућности да обавља професионалне активности за рачун послодавца.⁹⁸⁸

Рад по позиву прати низ спорних ситуација, међу којима је и потпуно одсуство контроле запосленог над радним временом, будући да је послодавац тај субјект радног односа који контролише како трајање радног времена, односно број сати проведених на послу, тако и распоред радног времена током дана или радне недеље.⁹⁸⁹ Услед неизвесности коју овај уговор о раду носи са собом, оправдано је да се закључи да је његов утицај на позицију запосленог негативног карактера. Ово је нарочито случај када послодавац за себе уговара право ексклузивитета, које онемогућава запосленог да, док чека на позив послодавца, обавља друге послове. Управо је ово разлог ради којег бројна законодавства настоје да заштите запослене по позиву. То чине тако што обавезују послодавце да уговором о раду предвиде број дневних или недељних сати рада или их обавезују да запосленом и за период током којег није радно ангажован исплате тзв. накнаду за доступност.⁹⁹⁰ Из законских решења⁹⁹¹ произилази да минимално трајање радног времена које се може уговорити износи 10 часова недељно. Иако суштински носи нека обележја приправности, рад по позиву никако се не би могао да се поистовети са оним што у позитивном праву појам приправности подразумева. За разлику од запослених који раде по позиву без гарантованог броја радних сати, приправност је својствена запосленима у одређеним делатностима – попут, примера ради, здравствене заштите – који имају уговор са одређеним радним временом, при чему су дужни да један део радног времена проведу у приправности. Битна разлика постоји и у погледу плаћања, будући да се запослени за време приправности плаћају.

2.2. Проблем дежурства и приправности за рад у здравственим установама

Разликовање дежурства од приправности у пракси је од изузетног значаја, нарочито уколико се има у виду чињеница да време проведено на дежурству улази у појам радног

⁹⁸⁷ Закон о систему плата запослених у јавном сектору (2020), чл. 120.

⁹⁸⁸ Љ. Ковачевић, 2013, 294; о квалификацији института приправности за рад као радног времена у упоредном и домаћем праву, видети: *Ibid.*, 295 – 298.

⁹⁸⁹ I. Campbell, “On – call and related forms of casual work in New Zealand and Australia”, *International Labour Office*, ILO, Geneva, 2018, 1.

⁹⁹⁰ Ensuring decent working time for the Future, 266.

⁹⁹¹ Занимљиво, законодавство Црне Горе не познаје рад по позиву.

времена, као и то да се разликује висина надокнаде на коју запослени има право за време дежурства, односно приправности. Као основа разликовања између ова два института се, такође, узима обим временског и просторног ограничења које се запосленом намеће. Тако ће под дежурством (радним временом) да се подразумева и временски период који запослени проведе изван просторија послодавца, уколико му је у том времену значајније ускраћена могућност да обавља друге активности.⁹⁹²

Проблем дежурства и приправности за рад у здравственим установама је комплексно питање, које захтева пажљиво разматрање и планирање. Наиме, дежурство се, као и приправност за рад, односе на захтев да здравствени радници буду доступни за посао у сваком тренутку, било да су дежурни или у приправности, како би одговорили на хитне случајеве или неочекиване ситуације које захтевају хитну пажњу. Један од главних изазова везаних за дежурство и приправност за раду у здравственој заштити је обезбеђивање довољног броја особља да се покрију све неопходне смене и да се адекватно и ефикасно реагује на хитне случајеве. Ово захтева ефикасно планирање и управљање радном снагом, укључујући коришћење флексибилних пракси распоређивања, као што је скраћено радно време или повремено посао, како би се осигурало да увек има довољно особља на располагању да задовољи потражњу. Још један изазов је осигурати да особље буде адекватно обучено и опремљено за реаговање у ванредним ситуацијама. Ово укључује пружање сталне обуке и могућности за развој како би се осигурало да је особље у току са најновијим најбољим праксама и технологијама, као и обезбеђивање приступа одговарајућој опреми и ресурсима. Поред тога, дежурство и приправност за рад могу да имају утицаја на добробит особља, јер може бити психички и физички захтевно да се буде стално на дежурству или у приправности. Због тога је важно да здравствене установе дају приоритет добробити особља пружањем услуга подршке као што су саветовање, програми управљања стресом и приступ ресурсима за ментално здравље.

3. Одмори

3.1. Појам и врсте одмора

Одмор⁹⁹³, у сваком свом облику, остварује исту сврху, која је оличена у намери да се заштити здравље и безбедност запослених, као и да се пружи заштита од умора на раду. Уз то, право запослених на одмор говори у прилог тежњи да се њихови радни потенцијали обнове; да се обезбеде достојанствени услови рада, али и живота. У овом контексту је реч о задовољењу личних и породичних потреба, културних, верских и других друштвених потреба, те јавних обавеза.⁹⁹⁴ Посматрано са позиције послодавца је циљ остваривања права на одморда се поспешити продуктивност запосленог у обављању послова, те да превентивно делује на могућност настанка хаварија, као и пропуста у пословању који су узроковани умором и исцрпљеношћу запослених, а које, сходно томе, могу да резултирају губитком људских живота,

⁹⁹² Ово произилази из пресуде Европског суда правде, *Villedenivellesavs. RudyMatzakC* – 518/15 od 21. 2. 2018. године.

⁹⁹³ „У савременом се писаном и говорном језику речи одмор и одсуство појављују у сличним или истим значењима. Због тога је потребно размотрити њихову историју, порекло и значење како би се на основу тога могла разграничити њихова употреба.“, М. Znika, *Osvrti*, 1974., 122 – 123, „Osvrti“, <https://hrcak.srce.hr/file/285427>, преузето 15. фебруар 2023. године.

⁹⁹⁴ Б. Лубарда, 2012, фн. 2915, 495.

настанком материјалне штете, алии да доведу до непоступања, те застоја у пословању са правним и финансијским последицама.⁹⁹⁵

Право на одморе је уско везано са остваривањем права на утврђено радно време. Конкретније речено, обавеза поштовања права на одмор условљава, у одређеним случајевима, распоред радног времена. Регулисање права на одмор је препуштено Закону о раду, чијим се одредбама препознаје право на одмор у току радног дана, дневни, седмични (недељни) и годишњи одмор. Одговарајући одмор, у складу са тим, значи да запослени има редован период одмора, чија се дужина изражава у јединицама времена и, која довољно временски дуга и непрекидна, да може да обезбеди да замор или други узроци не доведу до повреда тог, неког другог запосленог или осталих лица, као и да не оштете његово здравље, било у краћем или дужем временском периоду.⁹⁹⁶

Регулатива везана за одмор у току дневног рада, дневни одмор, као и недељни одмор, није доживела значајније измене у последњој деценији. Приликом измена и допуна Закона о раду 2014. године су учињене омање измене, које се, пре свега, односе на јасније дефинисање ових појмова, док се у њихову суштину није улазило. Пракса познаје случајеве који говоре у прилог томе да се одредбе о одморима често крше. Тако је, последњих година, било више примера поступања послодаваца која указују на фактичко кршење права на одмор у току дневног рада.⁹⁹⁷ Неретко се овај одмор прописује у трајању краћем од законског минимума, или запослени могу да га користе као две краће паузе у раду, што, оправдано, доводи у питање сам смисао одмора. Препозната негативна пракса недвосмислено указује на то да постоји потреба да се слична понашања изричито регулишу Законом о раду као недозвољена, иако је из самог контекста односа послодавца према запосленима јасно да она ни сада не могу никако да се сматрају легалним и то, у најужем смислу разматрано, због повреде достојанства на раду.

3.1.1. Одмор у току дневног рада

Када је реч о дневном и недељном одмору, регулатива је прилично квалитетна. Међутим, надзор над њеним спровођењем није таквог карактера, услед системских недостатака. Послодавци, наима, најчешће распоред радног времена креирају имајући у виду искључиво своје потребе, док законски постављена ограничења нису у првом плану, односно не иду на руку и запосленима, којима је одмор у току дневног рада, такође неопходан колико и одмори друге врсте. Термин „одмор у току рада“ је колоквијално познат као пауза. Такав, он постоји у неколико облика: (1) пуни одмор, (2) непуни одмор и (3) продужени одмор.

Према слову законодавства Републике Србије, запослени који има заснован радни однос са пуним радним временом остварује право на пуни одмор у току дневног рада. Прописано је да овај одмор може да траје најмање 30 минута, те да, по правилу, може да се користи половином дневног рада, са напоменом да га није могуће користити на самом почетку нити на крају радног времена. Интересантна је чињеница да је наш законодавац, наизглед, препознао важност одмора у току рада, те одређује нешто повољније решење од оног које је понуђено запосленима у праву Европске уније. Наима, наш Закон о раду предвиђа правну фикцију, према којој одмор у току

⁹⁹⁵ М. Hadžić, „Radnopravni status osoba na čiji se rad i zapošljavanje primjenjuje Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine“, *Sveske za javno pravo*, бр. 27/2017, 20.

⁹⁹⁶ G. Obradović, M. Jevtić, 33.

⁹⁹⁷ „Уколико послодавац изричито не упозна запослене са временом и начином коришћења одмора у току дневног рада, тако да запослени проведу време предвиђено за одмор радећи, сматра се да је прекршио закон и да постоји основ за накнаду штете запосленима.; Уколико послодавац изричито не упозна запослене са временом и начином коришћења одмора у току дневног рада, тако да запослени проведу време предвиђено за одмор радећи, сматра се да је прекршио закон и да постоји основ за накнаду штете запосленима.“, Пресуда Апелационог суда у Београду Гж I 188/2013 од 23.01.2013. године.

дневног рада урачунава у радно време, што резултира тиме да се такав одмор плаћа као ефикасан рад.⁹⁹⁸

Нема места сумњи да је у оквиру законских одредби, које се односе на радне односе у јавним службама, одмор током дневног рада важан аспект, који се регулише како би се, између осталог, обезбедили одговарајући услови за рад, као и заштита здравља запослених. Одмор у току дневног рада, дакле, може да се испољи кроз различите врсте пауза. У том контексту је значајно осврнути се на то да, у пракси, дужина и учесталост ових пауза могу да варирају у зависности од врсте делатности коју конкретна јавна служба обавља, али и од специфичних прописа послодавца или колективних уговора. С тим у вези је неизбежно поменути и то да се могу издвојити јавне службе, које услед природе делатности коју обављају, могу да се препознају као оне које практикују својеврсне, односно „другачије“ начине спровођења одмора у току дневног рада. Таквог карактера су, примера ради, одмори у току дневног рада у јавним образовним установама. Трајање предметног одмора може варирати, зависно од конкретне јавне образовне установе (примера ради, основне и средње школе, факултети), као и од локалних прописа. Но, овде је могуће направити поделу на мале и велике одморе у току дневног рада. Тако, кратки одмори, односно мали одмори се, по правилу, дешавају између часова или унутар часова. Могу трајати од пет минута до 15 минута. Велики одмори се, са друге стране, по правилу дешавају након одређеног броја часова (примера ради, након 2 до 4 часа) и трају дуже, обично између 20 до 30 минута.⁹⁹⁹ Интересантно је направити паралелу релевантних одредби садржаним у Посебним колективним уговорима који важе за конкретне јавне службе, онда када се разматра право на одмор у току дневног рада. Тако, Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији, рецимо, веома штуро и уопштено, тек наводи да запослени има право на ову врсту одмора.¹⁰⁰⁰ Док је, рецимо, Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, на извешан начин потврђена одредба Закона о раду¹⁰⁰¹ на право на одмор у току дневног рада од 30 минута, који мора да се (ис)користити током трајања непосредног образовно – васпитног рада¹⁰⁰², у релевантним одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе стоји да уколико запослени ради дуже од 8 часова дневно, остварује право на одмор у току дневног рада од 45 минута, што одступа од релевантне одредбе Закона о раду, према којој је за ову врсту одмора потребно да запослени ради 10 часова.¹⁰⁰³ На том фону је, примера ради, и Колективни уговор код послодавца ЈКП „Зеленило – Београд“, будући да у својим релевантним одредбама о одмору у току дневног рада, такође користи нешто другачију формулацију, те на тај начин одступа од поменутог „правила“ садржаном у Закону о раду. Тако, овде се наводи да је за нешто дужи

⁹⁹⁸ Закон о раду (2005), чл. 64, ст. 5.

⁹⁹⁹ За примере расподеле одмора у току дневног рада у јавним образовним установама, видети: Правно – половна школа Београд, <https://pps.rs/%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B4-%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%9A%D0%B5%D1%9A%D0%B0/>, преузето 26. јула 2024. године; Правно – биротехничка школа Димитрије Давидовић, <https://pravnobiroskola.edu.rs/wp-content/uploads/2021/09/%D0%A0%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B4-%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%9A%D0%B5%D1%9A%D0%B0.pdf>, преузето 26. јула 2024. године; Основна школа Свети Сава, <https://www.svetisavavp.edu.rs/skola/raspored-zvonjenja/>, преузето 26. јула 2024. године; Основна школа Вук Караић, <http://vuk.edu.rs/informacije/raspored-zvonjenja/>, преузето 26. јула 2024. године.

¹⁰⁰⁰ Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији (2019), чл. 25.

¹⁰⁰¹ Закон о раду (2005), чл. 64.

¹⁰⁰² Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (2015), чл. 13.

¹⁰⁰³ Упоредити: Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (2019), чл. 47. и Закон о раду (2005), чл. 64, ст. 3.

одмор од 30 минута, односно, за остваривање права на одмор од 45 минута у току дневног рада, потребно да запослени ради дуже од радног времена, а најмање 10 сати.¹⁰⁰⁴

3.1.2. Дневни одмор

Право запосленог на дневни одмор је, заправо, право на непрекидни одмор између два узастопна радна дана. Међу релевантним законским и другим одредбама домаћег, упоредног и међународног права, нема много неусаглашености у вези са правом на дневни одмор. Наиме, према домаћем праву, запослени остварује право на дневни одмор. Он може да траје најмање 12 часова непрекидно и то, независно од тога на који је начин извршен распоред седмичног радног времена – чак и када је у питању двократно радно време, сменски рад, прековремени рад. Но, ово неће бити случај када је у питању рад у турнусима. Уколико се разматра минимално трајање дневног одмора, у случају сезонских послова, онда је ово право незнатно краће, те може трајати најмање 10 часова непрекидно. Овде такође има изузетака од правила, те тако запослени који обављају сезонске послове, а млађи су од 18 година, задржавају право да дневни одмор непрекидно траје најмање 12 часова. Овим се, подсећа Лубарда, конкретизује и уставно начело о посебној заштити омладине на раду.¹⁰⁰⁵ Упоредно право се по питању права на дневни одмор разликује од домаћег утолико што додатно усложњава период у којем оно може бити остваривано. Тако, према релевантним одредбама хрватског права, дневни одмор за запослене који обављају сезонске послове, а који су старији од 18 година, износи минимално 10 часова непрекидно, с тим што се оно ограничава на период (сезонског) рада и то, у трајању од 60 дана у календарској години. Конвенције и препоруке Међународне организације рада немају изричито садржане међународне радне стандарде о дневном одмору. Ипак, они су посредно садржани у (1) међународним стандардима о радном времену, нарочито дневном и недељном, те у (2) међународним стандардима о седмичном одмору. Уз то, Универзална декларација о правима човека, као и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима прокламује право на одмор и доколицу¹⁰⁰⁶, што посредно подразумева и право на дневни одмор. Према праву Европске уније, односно, према одредбама садржаним у Директиви 2003/88/ЕУ, дневни одмор је прописан да траје најмање 11 часова непрекидно у току сваких 24 сата.¹⁰⁰⁷

У светлу неких од потенцијалних, будућих новина су се помињале оне које се тичу управо одмора у току дневног рада. Примера ради, једна од њих се тиче престанка урачунавања оверсте одмора у радно време. Ово практично значи продужење радне недеље са 40 на 42,5 часа за већину запослених који имају тридесетоминутну паузу у току посла, односно значи легализацију дневног радног времена од осам ипо часова.

3.1.3. Недељни одмор

Недељни одмор, тј. одмор недељом, представља слободно време, које се временски односи на период између краја радне недеље до почетка наредне радне недеље. Право запосленог на недељни одмор се убраја у основна социјална права запослених. Уставом је признато право и улази у састав релативног социјалног поретка. Право на недељни тј. седмични одмор је индивидуално право запосленог да буде ослобођен од уговорне обавезе извршавања рада једног дана током седмице и то, без накнаде. Циљ овоме јесте пружање

¹⁰⁰⁴ Колективни уговор за запослене у ЈКП „Зеленило – Београд“, *Службени гласник града Београда*, бр. 11/2013, чл. 34.

¹⁰⁰⁵ Б. Лубарда, 2012, 497.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*, 496.

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*

заштите запосленом, односно обезбеђивање потребног одмора запосленог од напора до којег код њега долази током радне седмице, али и ради задовољења његових потреба, које могу да буду породичне, верске, културне, спортске, и друге потребе социјалне природе, а у одређеној мери и ради регулисања питања конкуренције на тржишту. Оно може да траје најмање 24 часа узастопно, при чему се додаје најмање 12 часова дневног одмора. Према одредбама упоредног права се запосленима који су млађи од 18 година обезбеђује недељни одмор у трајању од најмање 48 часова, односно, два узастопна дана.¹⁰⁰⁸

Занимљиво је да се истакне да се недељни одмор обезбеђује у складу са обичајима или пак, традицијом конкретне државе или пак, региона о дану одмора, подсећа Лубарда.¹⁰⁰⁹ Наиме, дан недељног одмора проналази своје корене у вери, односно, има конфесионалне мотиве. Упоредо постојање традиције и *homo ludens* принципа је резултирало тежњом да се развој права на недељни одмор усмери ка проналаску баланса међу њима. Наиме, са једне стране стоје традиционални мотиви – потреба да се обезбеди један слободан дан, како би се то време посветило породичном и/или друштвеном животу, док су са друге мотиви који су усмерени ка потрошачком начину живота. Интересантан парадокс је у томе што је све већа потреба за потрошачким начином живота и забавом резултирала потребама послодаваца да раде и недељом (рецимо, продаја робе на мало, угоститељски објекти). Отуда и деривира тенденција у радном праву ка проширивању круга изузетака од забране рада недељом. Као питање од значаја се овде, чини се, сасвим логично, намеће да ли су тим изузетком обухваћени само послови који не могу да прекину због природе посла, попут здравствених установа, културних установа (биоскопи, музеји, позоришта), угоститељских објеката (ресторани, кафићи, хотели), саобраћајних и комуналних услуга или се они односе и на друге послодавце. Заправо се наведени изузеци односе и на оне послодавце код којих је сталност рада, у одређеној мери, резултат техничко – технолошких процеса. Разлика је у томе што се код таквих послодаваца, недељни одмор користи неког другог дана током седмице. Из наведеног може да следи закључак да, уколико околности налажу или је у питању таква природа делатности послодавца, те је неопходно да запослени ради сваког дана током дела године (што је неретко случај у јавним службама, попут рада у области здравствене заштите, те саобраћајних и комуналних услуга, али и у области угоститељства, пољопривреде, информисања), односно, када је технолошки процес такав да условљава непрекидан процес рада (рецимо топионицама руда, ископавања руда, прераде стакла), онда запослени остварује право на недељни одмор наредног или пак, неког другог дана у седмици.

Са наведеним у вези је корисно напоменути да није страшно да се понекад прописује ограничење да распоредом радног времена код послодавца не може истом запосленом да се одреди да ради недељом више од пет пута у току једне календарске године.¹⁰¹⁰ Наиме, ово право не значи да га је могуће остварити искључиво недељом, већ да је нужно само да се обезбеди један дан у седмици који ће да се користи као дан недељног одмора. Интересантно је да домаће право за рад недељом, тј. даном који је одређен као дан недељног одмора, не прописује никакву накнаду, док упоредно право то чини, под образложењем да се тиме врши својевсна компензације за ускраћивање могућности запосленом да планира породични и/или друштвени живот.¹⁰¹¹ Према релевантним одредбама домаћег права, недељни одмор траје најмање 24 часа непрекидно. Уколико је, пак, распоред седмичног радног времена извршен тако да износи пет радних дана, онда недељни одмор траје дуже. У случају прерасподеле радног времена, запосленом може на други начин да се одреди коришћење права на недељни одмор. То, дакле,

¹⁰⁰⁸ Б. Лубарда, 498.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*

¹⁰¹⁰ *Ibid.*

¹⁰¹¹ *Ibid.*, 499.

може бити одједном или у друго време, када послодавац привремено прекида пословање, али не дуже од 30 дана. Међутим, остаје упитно да ли је могуће остварити два скраћена недељна одмора заредом. Уз то, уколико је одговор на претпоставку позитиван, надовезује се дилема да ли и на који начин запослени у јавним службама могу да остваре право на два скраћена недељна одмора узастопно. Потенцијални одговор на питање може да понуди Уредба 561/2006/ЕЗ Европског парламента.¹⁰¹² Према овој уредби, термин недељни одмор је одређен као период у недељи, током којег возач сам располаже својим временом, а овај период се дели на „редовни недељни одмор“ и „скраћени недељни одмор“. Даље, уредба одређује и наведене термине, па тако под термином редован недељни одмор подразумева сваки одмор од минимално 45 сати, док се термином скраћени недељни одмор одређује сваки одмор који је краћи од 45 сати који се може смањити на непрекидан период од најмање 24 сата, али уз поштовање прописаних услова.¹⁰¹³ Оно што такође фигурира као важно је навод да смањење мора да буде надокнађено периодом одмора који одговара смањењу у целисти, пре краја треће недеље, а после недеље о којој је реч. Тумачење ових одредби уредбе може да резултира позитивним одговором на питање постојања могућности да запослени остваре два скраћена недељна одмора заредом. Чињеница да се одредбе ове уредбе односе на возаче такође може да се постави као полазна тачка у разматрању (не)могућности примене два скраћена недељна одмора узастопно. Наиме, јавне службе су, између осталог, погодно тло за ангажовање радне снаге, која, свакако, подразумева и запослене на пословима возача у јавним службама (попут возача санитета, возача у области ПТТ услуга).

3.1.4. Годишњи одмор

Право на годишњи одмор је универзално прокламовано и признато право у међународном радном и унутрашњем праву. На пољу међународног радног права је регулисано низом конвенција, попут Конвенције број 52, Конвенције број 101, Конвенције број 132 и препорукама Међународне организације рада, као и Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима, као право на плаћени годишњи одмор.¹⁰¹⁴ Изузетно се ово право признаје актима аутономног радног права, тј. колективним уговором о раду или пак, непосредно уговором о раду.

Уставом Републике Србије¹⁰¹⁵ је прокламовано право на годишњи одмор, као једно од основних, притом, неотуђивих, права запослених у Републици Србији, које, као интегрални део права на рад подразумева и право на плаћени годишњи одмор.

Када је реч о (плаћеном) годишњем одмору, као праву из радног односа, важно је напоменути да је изменама и допунама Закона о раду из 2014. године, овај институт потпуно измењен. Као најважније новине које су уведене и то, услед усклађивања Закона о раду са Конвенцијом Међународне организације рада број 132, се наводе (1) начин стицања права на годишњи одмор; (2) начин стицања права на пуни годишњи одмор; (3) начин коришћења

¹⁰¹² Uredba (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovniprometio izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te ostavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0561&from=RO>, преузето 29. новембра 2023. године.

¹⁰¹³ *Ibid.*, чл. 8, ст. 6.

¹⁰¹⁴ L. Betten, *International labour law*, Kluwer law and Taxation Publishers, 1993, 201 – 203.; „У вези са уређивањем годишњег одмора, МОП је усвојила укупно шест конвенција и три препоруке. Полазећи од субјеката на које се односи, целокупну делатност МОП у домену годишњег одмора можемо поделити на три групе.“, Д. Божичић, „Практични проблеми у вези са остваривањем и коришћењем права на годишњи одмор у Републици Србији“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2023, 177 – 179.

¹⁰¹⁵ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021, чл. 60, ст. 4.

годишњег одмора; (4) немогућност пребацивања годишњег одмора приликом промене послодавца; те (5) накнада штете за неискоришћени годишњи одмор.¹⁰¹⁶

Годишњи одмор је општи услов рада и представља индивидуално право запосленог да буде ослобођен од обавезе извршавања рада у одређеном временском периоду, тј. током одређеног броја радних дана. Он може бити плаћен и неплаћен, тј. са накнадом плате или без ње. Остварује се са циљем да се заштити здравље запосленог, смањи изложеност ризицима посла, омогући психичко и интелектуално опуштање, забава, те смањила акумулирана радна замореност за један дужи временски период.¹⁰¹⁷ Право на годишњи одмор је заштитног карактера и улази у скуп социјалних права, односно, саставни је део (релативног) социјалног јавног поретка. Ово право, предвиђено је и међународним радним стандардима¹⁰¹⁸, док се у домаћем праву (као и у праву Црне Горе, Француске, Немачке, Шведске) сматра неотуђивим, мада насупрот томе стоји упоредноправни концепт отуђивости права на годишњи одмор. Суштина неотуђивости права запосленог на годишњи одмор се заснива на идеји да је неопходно да се запосленом омогући да одмори од радних напора током године, те се у том смислу запосленом забрањује рад у току трајања годишњег (и других) одмора „запосленом се не може ускратити право на годишњи одмор“, „нити се запослени може одрећи права на коришћење годишњег одмора.“¹⁰¹⁹ Прихваћени концепт о неотуђивости права запосленог на годишњи одмор у државма у оквиру Савета Европе, као и у праву Европске уније, говори у корист томе да би евентуална клаузула уговора о раду која би предвиђала да уместо права на годишњи одмор запослени оствари право на увећану плату, била ништава.¹⁰²⁰ Међутим, овде је изузетно важно да се укаже на то да својеврсног изузетка од правила може да дође у случају престанка радног односа. Тада је послодавац у обавези да запосленом, којем је престао радни однос, исплати сразмеран део накнаде плате уместо неискоришћеног дела годишњег одмора. Но, уколико је запослени пак, искористио сразмерно већи део годишњег одмора, послодавац нема право да изврши сразмерно умањење накнаде плате.¹⁰²¹ У оквиру схватања атрибута „неотуђиво“ право на годишњи одмор је корисно подсетити да одређену меру флексибилности у упоредном праву уноси изванелемент, тако што се законски минимум трајања годишњег одмора одређује као неотуђиво право, док се за дане годишњег одмора који надмашују тај минимум оставља слобода споразума између послодавца и запосленог, односно, запослени ће имати право да захтева накнаду плате уместо коришћења припадајућих дана годишњег одмора изнад законом превиђеног минимума.

Годишњи одмор може се (ис)користити одједном или у два дела. Тако, уколико га запослени користи у два дела, први се део користи без прекида у трајању од најмање 10 радних дана у току календарске године, док се други део користи најкасније до 30. јуна наредне календарске године. У процесном смислу сагледано, запосленије у обавези да писмено обавести послодавца о времену у којем жели користи годишњи одмор, а најмање 30 дана пре коришћења. Уколико послодавац одобри коришћење годишњег одмора, он онда одређује временске периоде његовог коришћења, издавањем решења о годишњем одмору.

Закон о раду је предвидео, дакле, да запослени, у свакој календарској години, остварује право на годишњи одмор и то, у трајању утврђеном општим актом и уговором о раду, а најмање 20 радних дана.¹⁰²² Уз то је предвиђено да дужина годишњег одмора може да износи више дана,

¹⁰¹⁶ Детаљније о овоме, видети: М. Reljanović, 2019, 106 – 111.

¹⁰¹⁷ Б. Лубарда, 2012, 499.

¹⁰¹⁸ *Ibid.*

¹⁰¹⁹ Закон о раду (2005), чл. 68, *Zakon o radu, Sl. list CG*, br. 74/2019 i 8/2021, čl. 63, st. 5.

¹⁰²⁰ *Zakon o radu, NN* 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022, čl. 57.

¹⁰²¹ Б. Лубарда, 2012, фн. 2955, 500.

¹⁰²² Закон о раду (2005), чл. 69, ст. 1.

а да се то трајање утврђује тако што се законски минимум од 20 радних дана увећава по основу критеријума утврђених општим актом или уговором о раду.¹⁰²³ Критеријум према којем се утврђује дужина годишњег одмора јесте, између осталих, јесте радно искуство. Јавне службе су Колективним уговорима утврдиле различит број потребних година у оквиру радног искуства, који непосредно утиче на број дана за који ће бити увећан законски минимум годишњег одмора. Тако, примера ради, Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији¹⁰²⁴ и Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединца локалне самоуправе¹⁰²⁵ предвиђају да се предметни законски минимум увећава за сваке три године радног искуства и то, за свега један радни дан. Један радни дан годишњег одмора више ће уследити и запосленима у Јавним предузећима. Тако је релевантним одредбама Колективног уговора за Јавно комунално предузеће „Београд – пут“ прописано ово увећање уколико запослени има од четири до седам година радног стажа¹⁰²⁶, док релевантне одредбе Колективног уговора код послодавца ЈКП „Зеленило – Београд“¹⁰²⁷ стоји да је за минимално увећање потребно пет година радног стажа. Интересантно је, примера ради, одступање које прави релевантна одредба Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, а која изоставља могућност да се законски минимум о 20 радних дана годишњег одмора увећа за свега 1 радни дан. Изузев свега два случаја, изгледа да је ово својеврсно правило које се примењује на све критеријуме за увећање законског минимума годишњег одмора за запослене у јавним образовним установама.¹⁰²⁸ Тако, у овом Колективном уговору стоји да је минимално предметно увећање у трајању од два радна дана, те да се оно остварује на основу радног искуства од пет до 10 година радног искуства.¹⁰²⁹

У погледу правног режима права на годишњи одмор, могуће је разматрати га кроз општи и посебан правни режим. Док се општи правни режим права на годишњи одмор односи на све категорије запослених, посебан правни режим овог права се односи на одређене категорије запослених – примера ради, у те се категорије убраја наставно особље у образовним установама, поморци, летачко особље у авио – саобраћају, радници у пољопривреди, запослени на радним местима са повећаним ризицима.¹⁰³⁰

Испуњење одговарајућег класификационог периода представља услов за стицање права на коришћење годишњег одмора. Реч је о радном стажу, односно, о периоду проведену на раду. Овај период се посматра, по правилу, у оквиру радног односа код истог послодавца, што значи да уколико дође до престанка радног односа, те се нови заснује код другог послодавца, запослени губи право на годишњи одмор који је стекао код претходног послодавца. Но, запослени у овом случају задржава право на накнаду штете. Квалификациони период за стицање права на годишњи одмор је прилично либерално предвиђен. Наиме, као што је то случај у домаћем законодавству, он се креће у распону између једног месеца, и у упоредном праву (нпр. у праву Француске, а на основу Законика рада), па до шест месеци, што је временски период који је предвиђен домаћим правом (а осим Републике Србије, ово важи и за

¹⁰²³ Закон о раду (2005), чл. 69, ст. 2.

¹⁰²⁴ Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији (2019), чл. 26, ст. 1, тч. 1.

¹⁰²⁵ Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (2019), чл. 50.

¹⁰²⁶ Колективни уговор за Јавно комунално предузеће „Београд – пут“, *Службени лист града Београда*, бр. 28/2006, чл. 44, ст. 1.

¹⁰²⁷ Колективни уговор код послодавца ЈКП „Зеленило – Београд“ (2013), чл. 40, ст. 1.

¹⁰²⁸ Предметни изузеци су одређени чланом 14., ст. 4, тч. 4 и чланом 14, ст. , тч. 2 Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (2015).

¹⁰²⁹ Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (2015), чл. 14, ст. 3, тч. 1.

¹⁰³⁰ *Ibid.*, 502.

Црну Гору, Републику Хрватску, а на основу Закона о раду), када је у питању право на сразмеран годишњи одмор. Начело сразмерности се подједнако односи како на запослене са пуним радним временом, тако и на оне који су засновали радни однос са непуним радним временом. Разлика је у томе што се за запослене са непуним радним временом утврђује минимални фонд годишњих часова рада, који представљају услов за стицање права на (сразмеран) годишњи одмор.¹⁰³¹ Према одредбама садржаним у домаћем праву, право на плаћени годишњи одмор у пуном трајању (пуни годишњи одмор) запослени стиче, по правилу, након једне године рада. Упоредно право прописује нешто детаније услове за стицање овог права.¹⁰³² Према садржини Конвенције број 132 Међународне организације рада, коју је Република Србија ратификовала, квалификациони период не сме да буде дужи од шест месеци.¹⁰³³ Право Европске уније је путем одредаба садржаним у Директиви 2003/88/ЕУ¹⁰³⁴, првобитно предвидело да је квалификациони период за стицање права на годишњи одмор 13 узастопних недеља рада, али је одлукама Европског суда правде ово решење уклоњено.¹⁰³⁵

Корисно је направити паралелу између квалификационог периода у домаћем праву и упоредном праву, онда када је потребно размотити да ли ће време које запослени проводи у (законитом) штрајку да се урачуна или не. Наиме, домаћи Закон о штрајку не предвиђа начело сразмерности остваривања права на годишњи одмор у зависности од трајања штрајка, из чега следи да ће се ово време урачунавати у квалификациони период запосленог. Овакву „предност“ не уживају запослени у упоредном праву, које њихово време проведено у (законитом) штрајку ипак неће урачунавати у квалификациони период. Разлог томе је што учешће запосленог у штрајку значи суспензију његовог уговора о раду, тј. неплаћено одуство.

3.1.5. Годишњи одмор у јавним образовним установама и положај наставника у јавним образовним установама у вези са коришћењем права на годишњи одмор

Годишњи одмор у јавним образовним установама је период током којег се настава не одржава и ученици, наставници, као и административно особље имају право на одмор. Када је реч о јавним образовним установама, годишњи одмор запослених се планира и одобрава у складу са потребама саме установе, узимајући, притом, у обзир и потребе ученика. Ово даље значи да годишњи одмор може да се користи током летњих празника или других раздобља када нема наставе, како би се осигурала континуирана функционалност јавне образовне установе. Ова правила, дакле, свакако важе за све јавне образовне установе у Републици Србији, укључујући основне школе, средње школе и факултете. У одређеним случајевима, школе могу да имају додатне дане одмора, као што су државни празници или локалне манифестације. Ови додатни дани се обично налазе у календарима школа и објављују се на њиховим веб сајтовима. Међутим, питање је какав је положај наставника у јавним образовним установама у вези са коришћењем права на годишњи одмор. У Републици Србији је право на годишњи одмор регулисано законима и колективним уговорима. Пре свега, Закон о раду прописује минималан број дана годишњег одмора који сваки запослени има право да користи. У складу са тим, наставници у јавним образовним установама имају право на 20 радних дана годишњег одмора,

¹⁰³¹ *Ibid.*

¹⁰³² *Ibid.*, 502 – 503.

¹⁰³³ Конвенција Међународне организације рада о плаћеном годишњем одмору број 132, <https://nezavisnost.org/wp-content/uploads/2017/01/Konvencija-br-132-O-placenom-godisnjem-odmoru.pdf>, преузето 29. новембра 2023. године.

¹⁰³⁴ Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0088>, преузето 29. новембра 2023. године.

¹⁰³⁵ Б. Лубарда, фн. 2982, 503.

што је минимални законски прописани број дана.¹⁰³⁶ Поред тога, колективни уговори који се закључују између синдиката и послодаваца, такође регулишу право на годишњи одмор за запослене у образовном сектору. Такође, важно је напоменути да је у образовном сектору често присутан проблем неискоришћеног годишњег одмора. Према истраживању Синдиката образовања Србије¹⁰³⁷ из 2018. године, готово 60% запослених у образовању није искористило сав свој годишњи одмор. Разлози за то су различити, а неки од њих су преоптерећеност послом, недостатак замене током одсуства и финансијски проблеми. Укратко, наставници у јавним образовним установама имају законско право на годишњи одмор у складу са законом и колективним уговорима. Међутим, проблем неискоришћеног одмора је често присутан у образовном сектору и захтева додатне мере за решавање.

У Републици Србији је Законом о основама система образовања и васпитања¹⁰³⁸ предвиђено да јавне образовне установе имају летњи и зимски распуст, као и пролећни и јесењи распуст. У погледу коришћења права на годишњи одмор запослених у јавним образовним установама је, можда, најприкладније разматрати период током којег траје летњи распуст. Летњи распуст, по правилу, почиње крајем јуна и траје до почетка септембра, уколико се ради о основном и средњем образовању, но овде је важно скренути пажњу на то да летњи распуст није еквивалент за годишњи одмор (свих) запослених у основним и средњим школама. Требало би, дакле, имати у виду да у јавним образовним установама не раде само наставници, већ и остали стручни кадар, као и то да обавезе које су (не)посредној вези са природом делатности коју ова врста јавне служба обавља трају и након почетка и пре краја летњег распуста.

Тако, распоред коришћења годишњег одмора наставника, васпитача и стручних сарадника се утврђује годишњим планом рада конкретне јавне образовне установе, док се за остале запослене годишњи одмор одређује у зависности од потребе посла, као и планом коришћења годишњих одмора.¹⁰³⁹ Јасно је, дакле, да годишњи одмор у основним и средњим школама не значи да траје цело лето, а то нарочито важи за управу (примера ради, у питању су директор, педагошко – психолошка служба, правна служба, рачуноводство, секретеријат). У пракси, ово значи да неко мора да буде у школи увек, али тако да се уклапају одмори свих запослених. Интересантно, запослени на пословима наставника у јавним образовним установама су ти за које важи претпоставка да, у пракси, немају врсте обавеза које имају остали запослени у овој врсти јавне службе, из чега следи да немају обавезу да буду присутни у школи. Ово, оправдано, може да створи привид да управо за наставнике важи да је летњи распуст исто што и годишњи одмор. Када је у питању годишњи одмор на који право имају запослени у јавним образовним установама, корисно је скренути пажњу и на одредбу коју наводи Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, а која прави осврт на могућност да запослени на пословима наставника може да има уговор о раду у две или, пак, више јавних образовних установа. С тим у вези, предметни Колективни уговор указује на обавезу послодаваца, код којих запослени има уговоре о раду, да приликом доношења одлуке о распореду коришћења годишњег одмора за запосленог, морају да ускладе решења о коришћењу годишњег одмора и то, на начин да запослени може да користи овај одмор истовремено у свакој јавној образовној установи.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁶ Закон о раду (2005), чл. 69.

¹⁰³⁷ Синдикат образовања Србије, <https://sind-obr.org.rs/>, преузето 8. новембра 2023. године.

¹⁰³⁸ Закон о основама система образовања и васпитања (2017).

¹⁰³⁹ Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (2015), чл. 15.

¹⁰⁴⁰ Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (2015), чл. 15, ст. 2.

У случају високошколских јавних установа, предметни период је незнатно другачији, па тако, почиње средином јула и траје до средине августа¹⁰⁴¹. Варијације по питању одређивања почетка и краја распуста, односно одмора, у погледу високошколских јавних установа зависи од чињенице да су предвиђени одређени испитни рокови, који се, по правилу, одржавају током ових месеци.¹⁰⁴² Међутим, положај запослених у високошколским јавним установама се, донекле, разликује од положаја у којем се налазе запослени у осталим јавним образовним установама, а када је реч о праву на коришћење годишњег одмора. Наиме, Посебним колективним уговором за високо образовање је утврђено да запослени у високошколској јавној установи, по правилу, годишњи одмор користе за време семестарског, триместарског распуста, као и завршетка наставе у блоку. Такође је остављена могућност да за време семестарског распуста наставно особље може да буде ангажовано, али је истакнуто да је то случај искључиво у обављању наставно – научних послова, односно наставно – уметничких послова.¹⁰⁴³

3.2. Специфичности коришћења права на одмор у јавним службама

Појам јавне службе обухвата многе, различите врсте пословања, укључујући, између осталог, државне службенике, учитеље, полицајце и здравствене раднике, а све у зависности од тога кроз призму којег правног система се овај појам разматра. Специфичности коришћења права на одмор у јавним службама зависе од врсте пословања и законодавства земље у којој се ти послови обављају. У неким државама, законодавство о раду гарантује свим запосленима право на одмор, без обзира на то да ли раде у тзв. јавном сектору или тзв. приватном сектору. У другим државама, так, законодавство може да има различите прописе за запослене у јавним службама и за раднике у тзв. приватном сектору. У неким случајевима, запослени у јавним службама могу да имају дужи период годишњег одмора од осталих запослених, тј. радника.

Право на одмор је, првенствено, гарантовано Законом о раду¹⁰⁴⁴, али и другим актима, попут уговора о раду или колективним уговорима за конкретну јавну службу. Оно што се, готово у први мах, издваја као веома интересантна чињеница, онда када се разматрају одредбе које се односе на одморе, а које су садржане у колективним уговорима конкретних јавних служби, јесте та да у њима нису садржане све врсте одмора. Наиме, уколико се за пример узму јавне здравствене установе, високообразовне јавне установе, те јавне установе за социјалну заштиту, поменути „недостаји“ су врло лако уочљиви. Тако, Посебни колективни уговор о високом образовању не прави осврт ни на једну врсту одмора, сем годишњег.¹⁰⁴⁵ Насупрот њему, Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији, уз годишњи одмор, помиње и одмор у току дневног рада, где, додуше, наводи да „запослени има право на одмор у

¹⁰⁴¹ О овоме, видети: Правни факултет Универзитета у Београду, <https://ius.bg.ac.rs/2023/07/12/%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83-%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5/>, преузето 27. јула 2024. године.

¹⁰⁴² Примера ради, видети: Обавештење о раду Факултета за време колективног годишњег одмора, <https://ius.bg.ac.rs/2023/07/12/%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83-%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5/>, преузето 29. новембра 2023. године.

¹⁰⁴³ Посебан колективни уговор за високо образовање, *Службени гласник РС*, бр. 86/2019, 93/2020, чл. 12.

¹⁰⁴⁴ Закон о раду (2005), чл. 69.

¹⁰⁴⁵ Посебан колективни уговор за високо образовање, *Службени гласник РС*, бр. 12/2009 и 9/2012 – споразум, чл. 11 – 12.

току дневног рада, дневни одмор и недељни одмор у складу са законом о раду.¹⁰⁴⁶ Најшире постављене одреднице по питању основа за увећање законског минимума од 20 радних дана годишњег одмора су утврђене Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Осим права на годишњи одмор, овде су садржане и одреднице о одмору у току дневног рада, дневном одмору и недељном одмору.¹⁰⁴⁷

Као својеврсни основ који важи за све запослене, без обзира на то да ли су запослени у тзв. јавном сектору или тзв. приватном сектору, важи право на годишњи одмор у минималном трајању од 20 радних дана, што је утврђено Законом о раду.¹⁰⁴⁸ Но, дужина годишњег одмора може да варира и то тако што се законски минимум од 20 радних дана увећава по основу доприноса на раду, услова рада, радног искуства, стручне спреме запосленог и других критеријума утврђених општим актом, уговором о раду или колективним уговором. У том контексту је интересантно размотрити различитости које се појављују у колективним уговорима у одређеним јавним службама, када је у питању одређивање критеријума за увећавање законског минимума од 20 радних дана годишњег одмора. Примера ради, Посебним колективним уговором за здравствене установе Републике Србије чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹⁰⁴⁹ и Посебним колективним уговором за високо образовање¹⁰⁵⁰ је предвиђено да се за сваке навршене три године радног искуства дужина годишњег одмора увећа за један дан. Интересантно, поред истог услова који важи за претходне колективне уговоре, Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији је предвиђено да се по истом основу, законски минимум од 20 радних дана годишњег одмора увећа запосленом са преко 30 година проведених у радном односу или са преко 55 година живота и запосленом са преко 25 година проведених у радном односу или са преко 50 година живота, за пет радних дана.¹⁰⁵¹ Разлике се, међутим, не завршавају овим критеријумом. Интересантно је осврнути се на уопштеност у одређивању критеријума за увећање годишњег одмора запослених у јавним службама, која се (не)користи код стручне спреме. Наиме, Посебним колективним уговором за здравствене установе Републике Србије чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе стоји уопштено наведено да се за за стучну спрему предметни одмор увећава најмање један, а највише пет радних дана. Овако уско постављен критеријум потенцијално оставља простора послодавцу да произвољно одређује који ће то број дана бити примењен у пракси, односно, колико дана ће „продужити“ одмор запосленом. Са друге стране, нешто јасније, тј. конкретније је овај критеријум постављен Посебним колективним уговором за високо образовање. Њиме је прописано да на основу образовања и оспособљености за рад законски минимум од 20 радних дана годишњег одмора може да се увећа од једног до три дана и то (1) за основно образовање, оспособљеност за рад у трајању до једне године, образовање за рад у трајању од две године, или средње образовање у трајању од три године, 1 радни дан; (2) за средње образовање у трајању од четири године, специјалистичко образовање након средњег образовања или више образовање, 2 радна дана; (3) за високо образовање, 3 радна дана.¹⁰⁵² Но, врло је могуће да су најконкретније

¹⁰⁴⁶ Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023, чл. 25.

¹⁰⁴⁷ Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (2019), чл. 47 – 49.

¹⁰⁴⁸ Закон о раду (2005), чл. 69.

¹⁰⁴⁹ Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (2019), чл. 50, ст. 1.

¹⁰⁵⁰ Посебан колективни уговор за високо образовање (2009), чл. 12, ст. 3.

¹⁰⁵¹ Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији (2019), чл. 26, ст. 1, тч. 2.

¹⁰⁵² Посебан колективни уговор за високо образовање (2009), чл. 12, ст. 4.

одреднице, по овом питању, садржане у Посебном колективном уговору за социјалну заштиту у Републици Србији. Овде је, наиме, наведено да се на основу стручне спреме, сложености послова и одговорности законски минимум од 20 радних дана годишњег одмора може увећати од четири радна дана и то (1) за високо образовање на студијама другог степена (основне академске студије, специјалистичке академске студије или специјалистичке струковне студије) и на основним студијама у трајању од најмање четири године, најмање један, а највише четири радна дана; (2) за високо образовање на студијама првог степена (основне академске студије, односно струковне студије) студијама у трајању од три године, образовање и специјалистичко образовање након средњег образовања, најмање један а највише три радна дана; (3) за средње образовање – најмање један а највише два радна дана; (4) за нижи степен од средњег образовања, један радни дан.¹⁰⁵³ Овако прецизно (или макар, прецизније) постављене одреднице не остављају превише могућности послодавцу да самостално одређује колико ће „додатних“ дана запослени добити, као што је то случај у здравственим установама.

4. Одсуства са рада и мировање радног односа

4.1. Појам и врсте одсуства са рада

Одсуство са рада, које може да буде плаћено и неплаћено, говори у корист социјалне правде, хуманости и достојанства, као циљева радног права. Суштина јесте да се помире професионалне и породичне одговорности које запослени има. Из овога следи да је правни режим одсуства са рада резултат испреплетаности бројних извора међународног радног права – Конвенције Међународне организације рада бр. 156¹⁰⁵⁴ о помирењу професионалних и породичних одговорности; затим Ревидиране европске социјалне повеље; унутрашњег хетерономног права – уставног начела о посебној заштити породице¹⁰⁵⁵, одредби Закона о раду о одсуству; као и аутономног права – одредби колективних уговора о раду. Интересантно је да и поред бројних извора који уређују овај институт, законодавац прописује тек минимум права запослених на одсуство, док конкретизацију услова, тј. одређивање повољнијих услова за запослене оставља на уређивање путем колективних уговора о раду. Одсуство са рада може да буде уз накнаду плате, тј. плаћено одсуство, али и без накнаде, тј. неплаћено одсуство.

4.1.1. Плаћено одсуство са рада

У општем режиму радних односа је прописано да право на плаћено одсуство са рада запослени може да оствари, по правилу, у укупном трајању до седам радних дана, у току једне календарске године и то, за одређене животне ситуације, чиме се усклађују професионалне и породичне обавезе. Случајеви, чијим се наступањем, стиче право на коришћење плаћеног одсуства са рада су утврђени законом и колективним уговором о раду. Могуће је груписати их у случајеве који су у вези са: (1) породичним животом, (2) задовољењем стамбених потреба, (3) професионалног живљења запослених, (4) друштвене солидарности – добровољног давања крви и/или волонтирања, те (5) услова за рад синдиката, односно, савета запослених.

Интересантно је у разматрање узети колективне уговоре закључене за поједине јавне службе, те указати на сличности и разлике које су уочљиве у релевантним одредбама које се

¹⁰⁵³ Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији (2019), чл. 26, ст. 2.

¹⁰⁵⁴ Конвенција Међународне организације рада о помирењу професионалних и породичних одговорности број 156, http://www.iio.org.rs/files/Mor_texts/MOR%20156%20Konvencija%20o%20radnicima%20sa%20porodicnim%20obavezama,%201981.pdf, преузето 9. децембра 2023. године

¹⁰⁵⁵ Б. Лубарда, 2012, фн. 3070, 513.

односе на регулисање плаћеног одсуства. Тако, корисно је узети на то да, примера ради, Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹⁰⁵⁶, те Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика¹⁰⁵⁷ и Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији¹⁰⁵⁸ наводе готово исте случајеве, чијим се наступањем остварује право на плаћено одсуство (склапање брака – 7 радних дана, за сваки случај добровољног давања крви – два узастопна дана, рачунајући и дан давања крви). Посматрано кроз призму терминологије, суштински исти случај је у разматраним колективним уговорима другачије наведен, па тако, оно што је Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹⁰⁵⁹ и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији¹⁰⁶⁰ одређено као право на плаћено одсуство у случају рођења детета, то је одредбом Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика¹⁰⁶¹ дефинисано као право на плаћено одсуство у случају порођаја супруге.

Оно што се истиче као интересантно, а односи се на коришћење права на плаћено одсуство, јесте одредба која се налази у Колективном уговору за Јавно предузеће „Путеви Србије“. Наиме, разматрани колективни уговор указује на обавезу запосленог да уз захтев за коришћење права на плаћено одсуство, послодавцу прибави и одговарајуће доказе и то од стране надлежног органа, који потврђују постојње конкретнег случаја који је условио потребу за коришћењем разматраног права.¹⁰⁶²

Домаће право познаје и *sui generis* плаћено одсуство са рада тј. тзв. принудни одмор, који се јавља у вези са прекидом рада код послодавца и то, без кривице запосленог. Посебан правни режим радних односа прихвата наведену дефиницију института плаћеног одсуства са рада, као и услове тј. случајеве чијим је наступањем ово право оствариво.

4.1.2. Неплаћено одсуство са рада

Неплаћено одсуство се у домаћем праву посматра кроз призму дискреционе слободе послодавца. С обзиром на то је важно напоменути да оно не представља законско право запосленог. Ово, дакле, значи да послодавац може свом запосленом да одобри одсуство са рада, уколико то одсуство неће утицати на процес рада, с тим што атрибут „неплаћено“ говори у корист томе да, у овом случају, запослени неће добити никакву накнаду плате.¹⁰⁶³ Право на неплаћено одсуство може да се дефинише и колективним уговором о раду, сходно начелу *in favor laborem*. Занимљиво је да Посебни колективни уговори у тзв. приватном сектору садрже нешто рестриктивније услове за стицање права на неплаћено одсуство, док се овим уговорима у тзв. јавном сектору, *ergo*, јавним службама појављују изузеци од правила. Тако, изузетак

¹⁰⁵⁶ Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (2019), чл. 52.

¹⁰⁵⁷ Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (2015), чл. 16.

¹⁰⁵⁸ Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији (2019), чл. 29.

¹⁰⁵⁹ Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (2019), чл. 52, ст. 1, тч. 3.

¹⁰⁶⁰ Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији (2019), чл. 29, ст. 1, тч. 3.

¹⁰⁶¹ Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (2015), чл. 16, ст. 1, тч. 3.

¹⁰⁶² Колективни уговор за Јавно предузеће „Путеви Србије“ (2006), чл. 16.

¹⁰⁶³ Закон о раду (2005), чл. 78, ст. 1; Општи колективни уговор, *Службени гласник РС*, бр. 22/1997, 21/1998, 53/199 – одлука УСРС, 12/2000 – испр. одлуке и 31/2001, чл. 12, ст. 2.

представља Посебан колективни уговор за социјалну заштиту, чијим је одредбама послодавцу остављена извесна мера дискреционе слободе у вези да давањем одобрења запосленом да користи право на неплаћено одсуство. Као једини услов се овим уговором сматра обавеза послодавца да том приликом одобрење донесе у складу са Општим и колективним уговором код послодавца.¹⁰⁶⁴ Наиме, Посебни колективни уговори у тзв. јавном сектору, по правилу, садрже упућујуће норме, које могу да буду преузете и, као такве, имплементирани у колективни уговор код послодавца. Тако, Посебан колективни уговор за високо образовање предвиђа обавезу органа пословођења, тј. декана да на предлог високошколске установе, свом запосленом омогући неплаћено одсуство у случају издаде магистарског рада – у трајању до шест месеци; докторке дисертације – у трајању до једне календарске године, тј. до 2 месеци; те у случају узимња учешћа у научноистраживачком пројекту – до окончања пројекта.¹⁰⁶⁵ Као још један користан пример – показатељ јесте Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија. Одредбама садржаним у овом уговору је предвиђено да неплаћено одсуство може да се одобри запосленом, нарочито због: (1) опоравка, путовања, лечења запосленог које није обухваћено као право из обавезног здравственог осигурања; (2) учествовања на културним и спортским приредбама у својству извођача, стручним конгресима и конференцијама; (3) састанцима политичких и других организација као делегат или чланруководства; те (4) других разлога личне природе.¹⁰⁶⁶

4.2. Појам и циљеви мировања радног односа

Мировање радног односа је заправо мировање права и обавеза из конкретног радног односа и оно је, као такво, у непосредној вези са неплаћеним одсуством са рада запосленог. Наиме, за време неплаћеног одсуства запосленом мирују права и обавезе из радног односа, но постоје изузеци. Ти се изузеци односе на поједина права која могу да буду предвиђена као изузетак путем законских одредби, општим актом или пак, уговором о раду.¹⁰⁶⁷ Другачије је одређено у вези са правом на пензијски стаж за првих 30 дана неплаћеног одсуства, које је покривено пензијским осигурањем. Дакле, обавеза послодавца је да уплаћује допринос, без обзира на то што запослени нема право на накнаду плате. Такође, послодавац је обвезник доприноса за запослене за време трајања неплаћеног одсуства за обавезно здравствено осигурање, док је основица доприноса она плата коју би запослени иначе остварио, тј. коју би остварио да је на послу.

Но, све је већи број недоумица са којима је могуће сусрести се у пракси, а у непосредној су вези са мировањем радног односа запослених у јавним службама. Реч је, наиме, о мандату директора јавних образовних установа, као и о мировању радног односа овог запосленог. Тачније, ради се о правима која ужива директор јавне образовне установе којем је престала дужност, односно, о враћању на радно место са којег је и именован на функцију. Законом о основама система образовања и васпитања је предвиђено да директору јавне образовне установе мандат траје четири године, с тим да предметни мандат почиње да траје од дана ступања на

¹⁰⁶⁴ Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији (2019), чл. 17.

¹⁰⁶⁵ Посебан колективни уговор за високо образовање у Републици Србији (2019), чл. 14.

¹⁰⁶⁶ Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (2019), чл. 54.

¹⁰⁶⁷ Закон о раду (2005), чл. 78, ст. 2; Закон о раду, „Sl. list CG“ br. 74/2019 i 8/2021, čl. 76; Закон о раду, NN 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022, чл. 66.

дужност.¹⁰⁶⁸ Важно је нагласити, притом, да постоји разлика између именовања директора – које обавља орган управљања, и ступања на дужност – када је у питању почетак трајања самог мандата. Говорећи о разликама које се овде јављају, такође би требало направити разлику између именовања на функцију и заснивања радног односа. Наиме, приликом именовања на функцију директора јавне образовне установе није потребно закључивати уговор о раду са лицем које ће бити именовано, будући да се не ради о заснивању радног односа. Ово, међутим, не искључује евентуални уговор којим се уређују међусобна права, обавезе и одговорности, осим уколико општим актима јавне образовне установе није другачије прописано. Друга недоумица, која можда и јесте на самом врху проблема у пракси, јесте та, да директору јавне образовне установе мирује радни однос за време првог изборног периода на радном месту са кога је изабран.¹⁰⁶⁹ Законом о раду се, у релевантним одредбама, наводи да „запосленом мирују права и обавезе које се стичу на раду и по основу рада, осим права и обавеза за које је законом, општим актом, односно уговором о раду друкчије одређено, ако одсуствује са рада због...”¹⁰⁷⁰ Законом предвиђених разлога, међу којима се убраја и „избор, односно именовање на функцију у државном органу, синдикату, политичкој организацији или другу јавну функцију чије вршење захтева да привремено престане да ради код послодавца.”¹⁰⁷¹ Директор јавне образовне установе којем престане дужност услед истека другог и сваког наредног мандата или до тога, пак, дође на лични захтев се распоређује на послове који одговарају степену и врсти његовог образовања.¹⁰⁷² Уколико нема одговарајућих послова у истој или другој јавној образовној установи, онда ће директор јавне образовне установе којем је престао мандат, моћи да остварује права као запослени за чијим радом престане потреба.¹⁰⁷³ Из наведеног је оправдано закључити да се по истеку другог, као и сваког наредног мандата, директор јавне образовне установе којем је престала дужност, распоређује на послове који одговарају његовој стручној спреми, док се, уколико таквих послова нема у истој или другој јавној образовној установи, ставља на листу запослених за чијим је радом престала потреба. Ово, надаље, значи да се врши рангирање према критеријумима, на начин, под условима и по поступку који је прописан за све запослене у јавној образовној установи, а на основу Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика.¹⁰⁷³

Једна од недоумица које се односе на све мандате директор јавних образовних установа, до којих дође након првог мандата, јесте питање временског интервала између два мандата. Конкретно, упитно је да ли се мировање радног односа за време првог мандата односи само на тзв. везане мандате, односно, да ли се нови мандат сматра првим, уколико је између њега и претходног протекао дужи или краћи временски период. Стиче се утисак да је тумачењем релевантних одредби Закона о основама система образовања и васпитања ипак указано на то да време које протекне између два мандата нема утицаја на рачунање мандата. Конкретније, нови мандат директора јавне образовне установе се не сматра првим, уколико је између њега и претходног мандата протекао краћи или дужи временски период. Нема места сумњи да, директору јавне образовне установе, на месту са ког је именован на функцију, радни однос мирује само за време трајања првог мандата, односно, четири године, те да у случају сваког

¹⁰⁶⁸ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 123.

¹⁰⁶⁹ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 123.

¹⁰⁷⁰ Закон о раду (2005), чл. 79.

¹⁰⁷¹ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 128.

¹⁰⁷² Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 128.

¹⁰⁷³ Посебни колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (2015), чл. 5 и 33.

реизбора, тј. сваког наредног мандата на место директора јавне образовне установе, нема примене института мировања радног односа.

5. Рад запослених у јавним службама за време верских, државних и других јавних празника

Верски, државни и други јавни празници се, по правилу, уређују посебним законом, односно, посебним законима, којима се одређује право запослених на плаћено одсуство током празника. Уз то се одређује и право запослених на увећану зараду у случају рада током празника.

Накнада плате се у домаћем праву утврђује у висини просечне плате у последњих 12 месеци и то, најмање 110% од основице.¹⁰⁷⁴ Неретко се ови празници уређују и путем колективних уговора о раду, који су, по правилу, закључени за одређену територију. Уколико се од запослених, изузетно, захтева да раде и током јавних празника, у складу са праксом Европског комитета за социјална права, они остварују право на одсуство са рада најмање у трајању часова рада током празника.¹⁰⁷⁵ Ово, међутим, није примењиво у свим јавним службама, а сама применљивост је условљена делатношћу коју конкретна јавна служба обавља.

Законом се уређују права запослених током верских, државних и других јавних празника. У односу на права запослених која се утврђују законом, извршена је подела празника на оне током којих се ради, тј. на радне празнике и оне током којих се не ради, тј. на нерадне празнике. Није редак случај да је законом предвиђено да се, уколико се нерадни празник поклапа са недељом или пак, неким другим нерадним даном, празновање тог празника помера за први наредни радни дан.

Упоредно право нуди решења да се законом одреде верски, државни и други јавни празници, али да се ипак препусти колективним уговорима о раду, обичајима или чак конкретно послодавацу да предвиди да ли ће се они признавати као нерадни, с тим да се предвиђа да послодавац не може да захтева да се надокнаде часови који су изгубљени током празника. Сходно пракси Европског комитета за социјална права се сматра да држава чланица поступа у складу са обавезама из ратификоване Европске социјалне повеље уколико признаје између пет и 7 дана плаћених (нерадних) празника. С обзиром на то да је домаћем праву недостајао број плаћених празника, како би испоштовао обавезе из ратификоване Европске социјалне повеље, путем Закона о празницима из 2011. године су додата два: Дан примирја у Првом светском рату, који се празнује 11. новембра, те Дан државности, односно, Сретење, који се празнује 15. и 16. фебруара. Државни празници се уређују законом, а односе се на обележавање датума из државноправне историје, односно, на датуме који су од нарочитог значаја за државу и њене грађане (народ, нацију).¹⁰⁷⁶

Уставно право на слободу савести и вероисповести опдељује вероисповест запосленог као део права приватности, из чега следи да послодавац нема право да од запосленог о овоме прибавља податке. Изузетак овоме је свакако чињеница да се на страни послодавца налази црква, верска заједница, односно, верска организација, с обзиром на то да се у овим случајевима етос организације заснива на вери, те долази до непосредне преплетености вероисповести запосленог и његовог рада за таквог послодавца. Међутим, током трајања радног односа, запослени може да обавести послодавца о својој вероисповести уколико жели да оствари своје

¹⁰⁷⁴ Закон о раду (2005), чл. 114, ст. 1.

¹⁰⁷⁵ Б. Лубарда, 2012, 517.

¹⁰⁷⁶ Закон о државним и другим празницима у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 43/2001, 101/2007 и 92/2011, чл. 1 – 2.

право да не ради током дана (његових) верских празника. У погледу наведеног, домаће позитивно право укључује одређене хришћанске – православне и католичке празнике, као и верске празнике припадника других хришћанских верских заједница; те припадника јеврејске и исламске заједнице.¹⁰⁷⁷

Интересантно запажање, на које указује Лубарда, говори у прилог томе да запослени, који су припадници других верских заједница у односу на запослене који су православне вероисповести, имају право да не раде више дана. Као разлог томе се наводи да осим празника који се убрајају у нерадне према њиховој вери, они празнују и остале који су прописани домаћим законима.¹⁰⁷⁸ Тако, запослени који се изјашњавају као католици, у принципу, имају четири слободна дана више од запослених који се изјашњавају као православци, будући да слободне дане имају и за Божић и за Ускрс по грегоријанском календару. Тих дана је заправо пет, али припадници православне вероисповести имају и један додатни слободан дан, односно, дан породичне крсне славе. Као потврду наведеном је важно поменути Мишљење Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања¹⁰⁷⁹, као и Мишљење Министарства рада и социјалне политике¹⁰⁸⁰. Посматрано са религијске дистанце, број дана празника се разликује у односу на православне и код оних запослених који славе муслиманске празнике. Тако, заједно са државним празницима, муслимани у Републици Србији у празничне дане убрајају и први дан Рамазанског бајрама и први дан Курбанског бајрама. Даље, Јевреји у Републици Србији имају једнак број слободних дана као припадници православне вероисповести, с том разликом што уместо крсне славе имају један дан за прославу првог дана Јом Кипура (5. октобра).¹⁰⁸¹

Државни органи и други органи, предузећа и други облици организовања за обављање делатности или услуга не раде за време државних празника. изузетак од овог правила је када је у складу са законом и прописима донетим на основу закона неопхоно да се обезбеди непрекидно обављање делатности, односно услуга, са циљем да се избегну штетне последице по држави и њене грађане. У овом случају, запослени остварује право на накнаду плате, најмање за 110% у односу на основну плату по радном часу. Ово се, наиме, сматра минимумом компензације за немогућност остваривања права на плаћено одсуство запосленог са рада. Послодавац одређује који ће запослени да остану на раду током празника.

Други јавни празници обележавају одређене датуме од значаја за духовну прошлост, историју државности, односно, преломних догађаја који су од значаја за државноправну и/или општу историју, те датуми из историје радничких покрета.

¹⁰⁷⁷ Закон о државним и другим празницима у Републици Србији (2001), чл. 4.

¹⁰⁷⁸ Б. Лубарда, 2012, 521.

¹⁰⁷⁹ Мишљење Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Сектор за рад, бр. 011-00-825/2015-02, од 26. августа 2015. године.

¹⁰⁸⁰ Мишљење Министарства рада и социјалне политике, бр. 011-00-936/2009-02 од 4. новембра 2009. године.

¹⁰⁸¹ „Da li građani drugih veroispovesti u Srbiji imaju više neradnih dana u godini?“, <https://24sedam.rs/biznis/privreda/119546/da-li-gradani-drugih-veroispovesti-u-srbiji-imaju-vise-neradnih-dana-u-godini-napravili-smo-tacnu-racunicu-vest>, преузето 29. новембра 2023. године.

VII ПЛАТА, НАКНАДА ПЛАТЕ И ДРУГА ПРИМАЊА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Појам плате и модели плаћања запослених

Једна од карактеристика радног односа свакако јесте оневозможност, односно, наплативост за рад који је у том односу обављен, а која се остварује кроз примања. Примања су један од основних мотива за рад, стога накнада која се добија за улагање рада одређене вредности мора да буде адекватна. За сва лица која се налазе у радном односу и то, независно од тога у којем су систему радних односа, те од правног основа за заснивање радног односа, плата представља основну контра престацију престацији (лат. *praestatio*) рада. У том смислу је нужно да се обезбеде правична примања, као и гарантована примања на државном нивоу, која морају да буду довољна да се испуни смисао рада – могућност да запослени пружи себи и својој породици достојанствен живот,¹⁰⁸² што у основи значи поштовање и примену права запослених на достојанствен рад.

Примања (*remuneration, compensation, la remuneration du travail, das Arbeitsgelt*) која запослени остварује, у свом најопштијем смислу, подразумевају плату¹⁰⁸³ (*salary, lesalaire*), накнаду плате (*indemnity, l'indemnite, der Verdienst*), и друга, лична примања која, као таква, немају правну природу плате, без обзира на то да ли се плаћају директно или индиректно¹⁰⁸⁴, те да ли се плаћају у новцу или пак, у натури,¹⁰⁸⁵ која се запосленима исплаћују по основу радног односа, тј. по основу уговора о раду. Милкович и Њуман наводе да су примања запослених заправо „сви облици финансијског давања и услуга и/или накнада које запослени примају у току и по основу радног односа.“¹⁰⁸⁶ Плата је аутономним актом утврђена новчана свота коју је послодавац у обавези да исплати запосленом, за рад који је запослени лично обављао за послодавца и то, према уговореној или аутономним актом утврђеној висини, наводи Пешутић.¹⁰⁸⁷ Говорећи о раду, корисно је напоменути да послодавац има обавезу да запосленима исплати плату за једнаки рад и за рад једнаке вредности, како мушкарцима, тако и женама, на шта подсећају и Поточњак и Вукорепа.¹⁰⁸⁸ С тим у вези, Водопија истиче да ово значи да мушкарац и жена обављају исти посао у истим или под сличним условима, те да би могли би да замене један другог приликом обављања тог посла; или пак, ако постоје сличне нарави раду који обавља друга особа. Под једнаком вредности се узима у обзир и критеријуми попут стручне спрема, одговорности, вештина, те услови под којима се тај рад обавља. Стога, плата обухвата основну плату, као и сва друга давања која послодавац директно или индиректно исплаћује запосленом или запосленој за обављени рад.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸² М. Reljanović, 2021, 2.

¹⁰⁸³ Б. Лубарда, 2012, 410.

¹⁰⁸⁴ „Између директних и индиректних примања запослених се прави разлика. Наиме, директна примања подразумевају зараду – основну зараду и зараду по учинку, као и друга, краткорочна или пак, дугорочна подстицајна примања. Индиректна примања подразумевају алтернативне облике плаћања, која немају правну природу зараде, а преко којих се пружа одговарајућа (социјална) сигурност запосленима, као и одређене услуге, могућност одсуства са рада.“, Б. Лубарда, 2012, 410.

¹⁰⁸⁵ Конвенција Међународне организације рада број 100, чл.1; види: L. Betten, *Internationallabourlaw*, Kluwer, 1993, 215.

¹⁰⁸⁶ G. T. Milkovich, J. M. Newman, *Compensation*, Boston, 1993, 4.

¹⁰⁸⁷ А. Pešutić, N. Gregurić – Bajza, *Osnove radnog i socijalnog prava*, Veleučilište s pravom javnosti Baltazar, Zaprrešić, 2010, 55.

¹⁰⁸⁸ Ž. Potočnjak, I. Vukorepa, *Zakon o radu i drugi izvori radnog prava*, Zagreb, 2010, 51.

¹⁰⁸⁹ I. Vodopija, *Plaća kao obveza i pravo iz radnog odnosa*, stručni završni rad, Veleučilište s pravom javnosti Baltazar, Zaprrešić, 2020, 18.

Дакле, термин плата се користи да означи оне запослене који примања по основу радног односа тј. по основу уговора о раду остварују на месечном или на годишњем нивоу.¹⁰⁹⁰ Овај термин је карактеристичан за изражавање плаћања јавних службеника, тј. запослених у јавним службама, што је одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама¹⁰⁹¹, предвиђено и у домаћем праву. Кроз плату су изражена два облика директних примања исте правне природе, које запослени остварују. Наиме, правна природа плате се карактерише кроз неколико својстава. Тако, плата представља – као израз синалагматске природе уговора о раду и радног односа –, новчана и друга примања која запослени остварује у вези са извршеним радом; и, има алиментациони карактер, из разлога што настоји да буде праведна, својеврсни *iustum praetium*, те да обезбеди пристојан живот.¹⁰⁹²

Плата може да буде уређена законом, подзаконским актом, колективним уговором, аутономним општим актом или уговором о раду. Са аспекта запослених, плата, по правилу, мора да буде одређена или одредива у смислу да запослени увек зна у којем правном извору и на основу којих критеријума је утврђена висина његове плате. Јасно је да је у контексту одређивања плате, веома важно узети у обзир и то којој групи послодаваца, условно речено, запослени припада, а с обзиром на то да регулисање остваривања права на плату зависи од тога да ли се институција у којој је запошљен, финансира из буџета државе или не. Плата се утврђује у бруто и нето износу. Плата у бруто износу обухвата нето плату, порезе и доприносе, док плата у нето износу подразумева основну плату, додатак на плату и награде. Основна плата се утврђује множењем основице за обрачун плате и припадајућег коефицијента. Коефицијенти су утврђени законом за поједине именоване и остале институције и групе запослених¹⁰⁹³, који се распоређују у платне разреде. Основна плата и додатак на плату су фиксни износи плате, који су одређени платним разредом и коефицијентом (основна), односно посебним условима радног места (додатна плата). Период исплате плате не сме да износи дуже од 30 дана, уз обавезу послодавца да запосленом уручи писмени обрачун плате. Појединачне исплате плате нису јавне.¹⁰⁹⁴

Правни режим примања која запослени остварује по основу радног односа, тј. по основу уговора о раду је уређен хетерономним и аутономним изворима радног права, те изворима међународног порекла. Но, у извесној мери, уређивање овог правног режима је спроведено и прописима права социјалне сигурности и финансијског права, те компанијског права. Правни режим предметних примања није могуће окарактерисати као хомоген, јер се разликују: (1) правни режим минималне зараде; (2) општи правни режим (који, иако се по правилу примењује у тзв. приватном сектору, има свог удела и у делу тзв. јавног сектора); те (3) посебан правни режим, који се, између осталог, односи и на запослене у јавним службама. У начелу, плате се одређују сходно начелу социјалног дијалога, односно, начелу тарифног суверенитета социјалних партнера.

У оквиру ова три правна режима постоје варијетети, што је условљено прихваћеним моделом или системом плаћања запослених. Систем плаћања запослених не подразумева начине плаћања лица која немају статус запослених, те из тог разлога има има уже значење од термина плаћања запослених. У упоредном праву се плаћање запослених јавља као подсистем глобалног економско – социјалног система. С обзиром на то да је овде реч о својеврсном споју опште филозофије економско – социјалног уређења, те традиције и обичаја, што за последицу

¹⁰⁹⁰ О овоме, видети: G. T. Milkovich, J. M. Newman, 5 – 7.

¹⁰⁹¹ Закон о платама у државним органима и јавним службама, *Службени гласник РС*, 34/2001, 92/2011 и 10/2013.

¹⁰⁹² Б. Лубарда, 2012, 411.

¹⁰⁹³ Државни службеници, полицијски службеници, професионална војна лица.

¹⁰⁹⁴ Закон о раду, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 26/2016 и 89/2018, чл. 59.

има одређене разлике у системима плаћања запослених, односно, поделу на флексибилне и ригидне. Притом, као мерило за овакву деобу се узима висина минималне зараде, односно, плате и степен слободе послодавца да путем одредаба уговора о раду утврди висину зараде, односно, плате. Док је флексибилан систем плаћања тај који послодавцу оставља знатно више слободе приликом одлучивања о висини плате, ригидан систем је ограничава институцијом минималне зараде, односно, плате, као и колективним уговорима о раду, посебно на гранском нивоу.¹⁰⁹⁵ У последње две деценије, систем плаћања запослених у Републици Србији се креће од ригидног ка флексибилном моделу, и то, упркос залагању за хармонизацијом радноправног система са европским социјалним моделом плаћања, подсећа Лубарда.¹⁰⁹⁶

2. Плате и друга примања у јавним службама

2.1. Законско регулисање плата запослених у јавним службама

Право на плату представља основно социјално право запослених, које у радном праву, као и у праву социјалне сигурности има своје место и јасно одређено значење. Примања која остварује запослени у јавним службама су, по правилу, регулисана посебним правним режимом примања. Овај режим карактерише изражен интервенционизам државе по питању уређивања плата – тзв. платни разреди су уређени законом (ређе уредбом), што је случај и у домаћем праву. Но, примања запослених у јавним службама нису увек изолована од утицаја општег правног режима. Наиме, општи правни режим зарада се примењује на запослене у тзв. приватном сектору, али се, по правилу, у савременом праву примењује и на део тзв. јавног сектора, односно, примењује се на запослене у јавним службама. На овом месту је корисно подсетити да постојање тенденције усмерене ка изједначавању правних режима радних односа, из чега следи да запослени у јавним службама могу да се нађу у радноправном режиму који је уређен *sui generis* правним режимом радних односа за конкретну јавну службу, с тим што управо законом који је односан на конкретну јавну службу може да се предвиди примена општег правног режима радних односа. По питању правног режима плата запослених у јавним службама је поступао и Уставни суд Србије, који је утврдио да Правилник о начину обрачуна и исплате зарада запослених у стоматолошкој здравственој заштити Дома здравља Ниш од 2007. године није у сагласности са законом, будући да сходно оцени Суда „запослени у здравственим установама имају право на плате а не зараде, што значи да се као накнаде за рад не могу исплаћивати према правилницима, већ искључиво према Закону о платама у државним органима и јавним службама и одговарајућој Уредби.“¹⁰⁹⁷

Тарифни суверенитет у јавним службама је у праву Републике Србије прилично сужен. Ово из разлога што важећи Закон о платама у државним органима и јавним службама уређује начин утврђивања плата, додатака и осталих примања запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Исти је случај и за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање. Суштина наведеног јесте да Закон о платама у државним органима и јавним службама предвиђа да јавне службе које остваре примања која немају карактер јавних прихода, остварују право да, у одређеној мери, увећају плате својих запослених.¹⁰⁹⁸

¹⁰⁹⁵ Детаљније о флексибилном и ригидном систему, видети: Б. Лубарда, 2012, 421 – 423.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*, 423.

¹⁰⁹⁷ ГУ о – 62/2008.

¹⁰⁹⁸ Закон о платама у државним органима и јавним службама (2001), чл. 12.

Дакле, појам плате подразумева скуп неколико елемената: (1) основну плату; (2) плату по основу учинка; (3) увећану плату; (4) плату из добити те (5) са платом изједначену категорију накнаде плате, тзв. плату за неактивност. Правну природу плате, по правилу, имају примања запослених која имају карактер периодичних давања за извршени рад, а која могу да буду обрачунавана на месечном или пак, на годишњем нивоу. Плата је од значаја и за утврђивање висине износа накнаде плате, попут накнаде плате за плаћени годишњи одмор, за плаћено одсуство са рада, привремену спреченост за рад; те при утврђивању висине накнаде, тј. отпремине, у случају колективног отпуштања.¹⁰⁹⁹

2.2. Вредновање радних места у јавним службама

Утврђивање плате претпоставља вредновање радних места, односно, послова које запослени извршава на одређеном радном месту. Вредновање радних места представа сложен процес, с обзиром на то да је потребно да се начело социјалне правде квантификује конкретно за свако радно место, признавањем одговарајућег квалификационог квоцијента. У оквиру посебног правног режима радних односа се, по правилу, законом или уредбом врши процена вредности радних места, што представља основ за (под)законско одређивање платних разреда. Процена вредности послова се заснива на три елемента: сложености послова, (отежаним) условима рада, те на одговорности.

Вредновање радних места у јавним службама је процес којим се одређује вредност, значај и компензација за радна места у тзв. јавном сектору. Овај процес се односи на анализу радних задатака, одговорности и квалификација које су потребне за свако радно место у тзв. јавном сектору. Вредновање радних места у јавним службама има за циљ да осигура да свако радно место буде адекватно плаћено и да се обезбеди правилна алокација буџетских средстава. Постоје различите методе вредновања радних места у тзв. јавном сектору, али као најчешћи међу њима, фигурира начин коришћења система класификације радних места. Ова методологија, такође, подразумева детаљну анализу радних задатака, одговорности и квалификација потребних за свако радно место, а затим се свако радно место класификује на основу његове вредности. Вредности се обично одређују на основу компетенција потребних за свако радно место, нивоа одговорности и сложености радних задатака. Вредновање радних места у јавним службама има важне последице за управљање људским ресурсима, као и буџетско планирање. Он, наине, омогућава управљање људским ресурсима на ефикаснији начин, што може да доведе до повећања ефикасности пословања јавних служби. Такође, вредновање радних места омогућава правилну алокацију буџетских средстава, што, опет, може да резултира бољим финансијским управљањем у јавним службама. У Републици Србији се вредновањем радних места у јавним службама бави Уредба о каталогу радних места у јавним службама и дугим организацијама у јавном сектору¹¹⁰⁰. Ова уредба је донета на основу Закона о систему плата запослених у јавном сектору¹¹⁰¹. Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и дугим организацијама у јавном сектору се, између осталог, утврђује попис радних места, њихови општи, односно, типични описи, као и захтеви за њихово обављање у јавним службама у области здравства, просвете, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, у организацијама обавезног социјалног осигурања, као и у другим јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а које су

¹⁰⁹⁹ Б. Лубарда, 2012, 430.

¹¹⁰⁰ Уредба о каталогу радних места у јавним службама и дугим организацијама у јавном сектору, *Службени гласник РС* бр. 81/2017, 6/2018, 43/2018.

¹¹⁰¹ Закон о систему плата запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 108/2016.

директни или индиректни корисници буџета у складу са прописима о буџетском систему, као и радних места пратећих и помоћно – техничких послова у јавном сектору.¹¹⁰²

2.3. Минимална и увећана плата

Основна плата запослених у јавним службама се утврђује према извршеном раду на месечном нивоу.¹¹⁰³ Према позитивном праву се мерилима за процену основне плате сматрају услови потребни за обављање посла, као и време проведено на послу. Основна плата се утврђује и под условом да запослени у том времену оствари просечан учинак, односно, утврђен норматив и стандарде рада. Посматрно са становишта јавних установа, које су организациони део јавних служби, норматив и стандард рада је оличен у плану и програму рада, који су донети од стране надлежног органа, а које би запослени требало да изврши на датом радном месту. Имајући у виду то да основна плата непосредно зависи од утврђених норматива и стандарда рада, послодавац има обавезу да са тим упозна запосленог, те да му благовремено предочи све њихове евентуалне измене током трајања радног односа.¹¹⁰⁴ Уколико се у први план поставе одређени стандарди¹¹⁰⁵, могуће је да се спроведе анализа по питању тога да ли се – и, уколико је одговор потврдан, на који се начин – реализује право на достојанствен рад у јавним службама у Републици Србији. Према резултатима анализе спроведене у 2019. години, преиспитивањем шест од десет димензија достојанственог рада је утврђено да Република Србија већину стандарда не задовољава на одговарајући начин или их уопште не задовољава. С тим у вези следи да су плате ниске у односу на вредност рада коју запослени остварују у процесу рада. У том контексту, минимална плата није адекватно формулисана законом, те је уједно и предмет злоупотреба послодаваца, док гарантована зарада непостоји, закључују Рељановић и Брадаш.¹¹⁰⁶ Захваљујући лошем стању на тржишту рада, тржишно одређивање цене рада резултира таквом последицом да ни запослени у радном односу са пуним радним временом немају могућности да остваре приходе који се сматрају довољним за достојанствен живот. С тим у вези је важно да се напомене да се медијана прихода, тј. платедрастично разликује од просечне плате, те да највећи број запослених не остварује примања која су адекватна и довољна.¹¹⁰⁷ Разлог овоме јесу механизми заштите, који нису – макар, у довољној мери – ефикасни, па је све учесталија појава да запослени за посао који обављају не добијају плату. Јасно, нису страни ни случајеви да запосленима плата за посао који обављају (непримерено дуго) касни, а неретки су и случајеви приморавања да у готовини враћају део новца који је послодавац био у обавези да им уплати као минималац или да послодавац на плату која се исплаћује у готовини не плаћа порезе и доприносе. Запослени ван радног односа немају право на плату, већ само на накнаду, која, притом, није заштићена радним законодавством. С тим у вези је поступала и судска пракса, па је важно да се укаже на то да се, уставноправно гледано, сматра неприхватљивим закључак Апелационог суда да запосленима у јавним службама не припада право на минималну зараду, будући да се ради о запосленима у јавној служби на које се као *lex specialis* примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама. Одлучујући о повреди права на правично суђење зајемченог Уставом Републике Србије¹¹⁰⁸, а у светлу уставноправних разлога у вези

¹¹⁰² Уредба о каталогу радних места у јавним службама и дугим организацијама у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 81/2017, 6/2018, 43/2018, чл. 1.

¹¹⁰³ G. T. Milkovich, J. M. Newman, 5 – 6; Према праву бивше Савезне Републике Југославије, основна зарада се називала основном ценом рада., Б. Лубарда, 2012, 431.

¹¹⁰⁴ Општи колективни уговор (2008), чл. 23, ст. 2.

¹¹⁰⁵ M. Reljanović, 2021, 1 – 5.

¹¹⁰⁶ M. Reljanović, S. Bradaš, *Indikatori dostojanstvenog rada u Srbiji*, Beograd, 2019, 11 – 12.

¹¹⁰⁷ *Ibid.*, 15 – 16.

¹¹⁰⁸ Устав Републике Србије (2006), чл. 32, ст. 1.

оспорене пресуде, Уставни суд оцењује да се подносиоци жалбе на погрешну примену материјалног права. Према становишту израженом у првостепеној и оспореној другостепеној пресуди је неоснован тужбени захтев упућен подносиоцима уставне жалбе, којим су потраживале разлику између исплаћене плате и висине минималне плате за период од 1. децембра 2009. до 31. децембра 2012. године, без обзира на околност што им је уговорима о раду утврђено да имају право на плату која не може бити мања од минималне плате. Ово стога што се у конкретном случају ради о утврђивању висине плата запослених у јавним службама, према режиму који је уређен посебним прописима (Законом о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом Владе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама), због чега се не могу применити критеријуми који су прописани Законом о раду.¹¹⁰⁹

Као вид својеврсне компензације за рад у мање повољним околностима, запосленима се обезбеђује увећана плата. Мање повољним условима рада се сматрају околности које захтевају рад који са собом носи већи ризик због замора, попут прековременог рада; затим, због промене биолошког ритма у случају ноћног или пак, сменског рада; те у случајевима када запослени обавља рад током иначе законом предвиђених нерадних дана, тј. у време државних, верских и других празника.¹¹¹⁰ Увећана плата, међутим, може да се јави и по другим основама. Наиме, до овога ће доћи и по основу лојалности послодавцу, односно, по основу тзв. минулог рада и то, за сваку годину рада остварену у радном односу. За запослене у јавним службама, ово повећање износи 0,4% за сваку навршену годину радног стажа. Увећање плате може да се оствари и по другим основама, који су прописани колективним уговором о раду или правилником о раду, те самим уговором о раду.

Интересантно је обратити пажњу на повезаност која постоји између увећања плате и потребе за подстицањем радне мотивације запослених, односно, учинка, резултата рада, а не искључиво лојалности послодавцу. У упоредном, али и у праву Републике Србије је ова веза разматрана кроз призму запослених у државној служби. Наиме, њихов учинак може да буде у вези, не искључиво са увећањем плате, већ и са стицањем права на напредовање које, по аутоматизму, уводи државног службеника у виши платни разред.¹¹¹¹ Овакав систем увећања плата, као и идеја о увођењу платних разреда је заживела и у погледу остварених резултата од стране запослених у јавним службама. Платни разреди су, наиме, категорије у које би занимања у тзв. јавном сектору, из чега следи и у јавним службама, била разврстана, а што би даље, одређивало висину плате. Изостајање увођења система платних разреда у јавне службе у Републици Србији, између осталог, деривира из чињенице да је национални систем недовољно уређен по овом питању, будући да постоје различити делови тзв. јавног сектора који имају сопствене прописе и законе којима уређују плате. Тако, примера ради, полиција има сопствену основицу и коефицијенте на основу којих рачуна плату, а која је потпуно другачија од просвете и здравства, што имплицира да постоје велика одступања за радна места која су упоредива.¹¹¹²

Закон о запосленима у јавним службама, међутим, препознаје право на увећану плату коју запослени остварује услед посебних услова рада, уколико они нису вредновани у коефицијенту радног места чије послове запослени обавља. Интересантно је то што релевантним одредбама овог закона може да се изведе закључак да је пажња усмерена на запослене који раде у јавним установама. Тако, овим су законом, у контексту права на увећану

¹¹⁰⁹ „Pravo zaposlenih u javnim službama na minimalnu zaradu”, <http://radnopravo.rs/index.php/javni-sektor/js-sudska-praksa/item/1276-pravo-zaposlenih-u-javnim-sluzbama-na-minimalnu-zaradu>, преузето 11. марта 2023. године.

¹¹¹⁰ Б. Лубарда, 2012, фн. 2523, 432.

¹¹¹¹ О овоме, више видети: Б. Лубарда, 2012, 434 – 435.

¹¹¹² S. Maričić, „Privreda i novac: Šta su platni razredi i zašto nikako da zažive u Srbiji”, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59568236>, преузето 2. фебрура 2023. године.

плату, а услед посебних услова рада, изричито набројани запослени који посао обављају у области културе, у области здравства, у области образовања, те у области социјалне заштите, док изостаје такав вид набрајања за запослене у другим јавним установама, као и за запослене у јавним предузећима, те други облици организовања утврђени законом.¹¹¹³

2.4. Накнада плате и накнада трошкова

Накнада плате је препозната као елемент примања запослених који има правну природу плате. Право на накнаду плате се, по правилу, признаје законом и броји се као једно од основних социјалних права, као право које је део социјалног јавног поретка и као такво је неотуђиво и недиспонибилно право запосленог. Ово је право оствариво када су у питању: плаћени (годишњи) одмор, плаћена одсуства са рада, дани празника коју имају карактер нерадних дана, одређени случајеви суспензије уговора о раду, за време чекања на остваривање права запослених за чијим је радом престала потреба, привремене спречености за рад, те одазивања на позив државног органа. Као основ за израчунавање износа накнаде плате се узима просечна плата запосленог остварена у протекла три месеца. У том контексту се накнада плате за годишњи одмор утврђује у зависности од трајања годишњег одмора. Минимум трајања годишњег одмора износи 20 радних дана. Но, дужина трајања годишњег одмора, ван законом прописаног минимума, се утврђује колективним уговором о раду, односно, уговором о раду. У праву Републике Србије важи концепт годишњег одмора, односно, накнаде плате за годишњи одмор, као неотуђивог права, што, даље, потврђује да запослени не може да се одрекне права на годишњи одмор, нити оно може да му буде ускраћено. Просечна плата запосленог у последња три месеца, као основица за обрачун накнаде плате се користи и у случају накнаде за рад у случају државних, верских и других празника, који су Законом о државним и другим празницима у Републици Србији¹¹¹⁴ предвиђени као нерадни дани.

¹¹¹³ „Запослени остварује право на увећану плату због посебних услова рада ако наведени услови рада нису вредновани у коефицијенту радног места чије послове запослени обавља, и то: 1. у области културе за: 1) обављање послова извођачког стваралаштва у отежаним условима рада (отежани временски или температурни услови, рад под великим физичким оптерећењем и сл.) – у висини 5% основне плате, за време рада у отежаним условима; 2) археологе, етнологе, конзерваторе и друге стручњаке из области заштите културног наслеђа који учествују у рекогносцирањима и другим теренским истраживањима покретног, непокретног и нематеријалног културног наслеђа - у висини 5% основне плате, за време обављања послова рекогносцирања и ових истраживања; 3) израду идејних и главних пројеката санације, конзервације, рестаурације, реконструкције, ревитализације и презентације непокретних културних добара - у висини 5% основне плате, за време трајања пројекта; 2. у области здравства за: 1) за рад недељом - 20% од основне плате за сваки сат рада недељом; 3. у области образовања за: 1) васпитача у васпитној групи у којој има деце са сметњама у развоју - 5% по детету; 2) наставнику који ради у школи или издвојеном одељењу тешко приступачном, удаљеном најмање 5 км од станица линија јавног превоза - 8% од основне плате за време док трају околности које су основ за увећање; 3) за запослене у установама ученичког и студентског стандарда за рад недељом - 20% од основне плате за сваки сат рада недељом; 4) за васпитаче за рад у развојној групи - 10% од основне плате за време рада у развојној групи; 5) за педагошког саветника - 5% од основне плате, за самосталног педагошког саветника - 7% од основне плате, за вишег педагошког саветника - 10% од основне плате и за високог педагошког саветника - 12% од основне плате; 4. у области социјалне заштите за: 1) запослене стручне раднике у центрима за социјални рад који обављају послове старатеља до десет штићеника у име органа старатељства када дужност старатељства врши орган старатељства непосредно у висини од 2% од основне плате, односно преко десет штићеника у висини од 4% од основне плате; 2) директора, односно запосленог у установама социјалне заштите за смештај корисника који је постављен за старатеља до десет штићеника смештених у тој установи у висини од 2% од основне плате, односно преко десет штићеника у висини од 4% од основне плате; 3) за рад недељом - 20% од основне плате за сваки сат рада недељом.“, Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 121.

¹¹¹⁴ Закон о државним и другим празницима у Републици Србији (2001).

Права запослених у погледу накнаде плате су дефинисана Законом о раду. Међутим, када се ради о накнади трошкова, питање је да ли се на запосленог примењују одредбе Закона о раду или пак, важе одредбе акта послодавца које предвиђају повољније услове рада, те која правна средства запосленима стоје на располагању уколико им је право накнаде трошкова ускраћено. Оно што је Законом о раду ближе одређено јесте право на накнаду других трошкова, попут путних трошкова, трошкова до којих је дошло током службеног пута у држави или у иностранству, трошкова насталих у вези са теренским радом, али и трошкова топли оброк и регрес за коришћење годишњег одмора.

Уређивање ближих услова за остваривање права на накнаду трошкова превоза је препуштено општем акту. Но, у контексту тих одредби се наводи да запослени остварује право на накнаду трошкова превоза за долазак на посао, као и за одлазак са посла, а у висини цене превозне карте у јавном саобраћају. Ово тек уколико послодавац није обезбедио сопствени превоз. У случају да од места становања запосленог до места на којем обавља свој посао не постоји јавни саобраћај, онда запослени остварује право на накнаду за превоз у висини цене месечне претплатне карте у јавном саобраћају за сличну најближу релацију за коју постоји јавни превоз, односно у висини цене карте ако не постоји месечна претплатна карта или ако распоред радног времена запосленог не одговара организацији јавног превоза за који се утврђује месечна претплатна карта, а на основу потврде јавног превозника. На овом месту је корисно подсетити да се овим законом наводи и то да “у случају промене места становања запосленог након заснивања радног односа, послодавац није у обавези да накнади увећане трошкове превоза настале променом места становања, осим ако наведена промена није последица премештаја запосленог на захтев послодавца због потребе посла или организације рада или ако послодавац прихвати накнаду увећаних трошкова. У случају промене места рада запосленог на захтев послодавца у складу са законом, запослени има право на накнаду за превоз у висини цене превозне карте у јавном саобраћају.” Закон о запосленима у јавним службама, такође, препознаје случај када дође до промене места рада запосленог на захтев послодавца, а од места становања до “новог” посла не постоји јавни саобраћај. Закон тада прописује да запослени има право на накнаду трошкова за коришћење сопственог превоза, у висини која је прописана за коришћење сопственог превоза за службени пут запосленог у земљи, односно на обезбеђивање превоза од стране послодавца ако запослени не може да користи сопствени превоз. Запослени, пак, неће моћи да оствари право на накнаду трошкова превоза уколико нема трошкове који настају као последица одласка и доласка на посао, из разлога близине места становања месту рада, због чега не користи јавни или сопствени превоз.¹¹¹⁵

Право на накнаду других трошкова запослени остварује за време проведено на службеном путу у држави или иностранству. Ови се трошкови односе на смештај и исхрану током обављања посла, као и током боравка на терену, али се односе и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, ако остваривање наведених права није обезбеђено на другачији начин. Општим актом може ближе да се уреди начин остваривања накнаде ових трошкова, као и накнаде других трошкова који произлазе из обављања послова запосленог у складу са обезбеђеним финансијским средствима за те намене. Закон наводи и да запослени остварује право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора у складу са законом којим се уређује систем плата у тзв. јавном сектору.¹¹¹⁶

Закон о платама у државним органима и јавним службама, као *lex specialis* у односу на Закон о раду, уређује начин утврђивања плата, додатака накнада, те осталих примања, између

¹¹¹⁵ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 129.

¹¹¹⁶ Закон о платама у државним органима и јавним службама (2001), чл. 130.

осталих¹¹¹⁷, и запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе; запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање; запослених у организацијама обавезног социјалног осигурања¹¹¹⁸. Плата ове категорије запослених се утврђује на основу основнице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате. Коефицијент, тако, осим што изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора. Управо је услед наведене одредбе дошло до многобројних судских поступака у којима запослени потражују накнаду трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора. У том контексту је веома занимљиво и, надам се, важно, обратити пажњу на неопходност да се направи јасна разлика између накнаде за плаћени годишњи одмор од регреса за коришћење годишњег одмора. Наиме, док први има правну природу плате, код другог она изостаје. Колективним уговором о раду, односно, правилником о раду се утврђује новчани износ регреса за коришћење годишњег одмора. Уз то, законом се прописује износ неопорезивог дела, управо ради спречавања послодавца да у случају прибегавања исплате високог износа регреса избегне пореске обавезе, као и обавезе по основу доприноса за обавезно социјално осигурање, које је иначе у обавези да измири при исплати накнаде плате за коришћење плаћеног годишњег одмора. Овде је изузетно значајно указати на запажања која имају Антић и Урдареић. Они, наиме, указују на мимоилажења која постоје у предметном закону, а у вези су са одређивањем минималне зараде запослених у јавним службама. Запослени у јавним службама, над којима се примењује Закон о платама у државним органима и јавним службама, наизглед, немају непосредно право на накнаду за исхрану и регрес у новцу, као остали запослени. Ови трошкови су укључени у коефицијент који се користи за одређивање плате запослених у јавним службама, али није увек јасно да ли су ови додаци стварно укључени. Релевантна одредба Закона о раду прописује да би накнаде за исхрану и регрес требало да буду утврђени уговором о раду и општим актом послодавца, али Закон о платама у државним органима и јавним службама оставља да се ова питања решавају другим прописима, што, управо, ствара неслагање између ова два закона. Тиме се ствара неједнак третман запослених у јавним службама у односу на оне у тзв. приватном сектору, будући да они не добијају накнаде у новцу, нити су ови трошкови дефинисани на исти начин. Ово, оправдано, може да се сматра својеврсним обликом дискриминације, с обзиром на то да запослени у јавним службама добијају своје плате из буџетских средстава, а не уживају исте бенефиције као запослени у тзв. приватном сектору. Сумирано, када се плата у јавним службама обрачунава и она је испод минималне зараде, запосленима мора да се исплати минимална зарада у складу са Законом о раду. Међутим, у овом случају се поставља питање шта чини додатке за исхрану и регрес, јер је запосленима у овом случају исплаћена само минимална зарада. То значи да они не добијају додатке на име накнаде

¹¹¹⁷ Попут председника Републике, председника и потпредседника Народне скупштине, председника и заменика председника посланичке групе, председника и заменика председника сталног радног тела Народне скупштине, народног посланика на сталном раду у Народној скупштини, чланова Владе Републике Србије, судија Уставног суда, других изабраних лица и именованих, постављених и запослених лица у министарствима, посебним организацијама, судовима, јавним тужилаштвима, Републичком јавном правобранилаштву, органима за прекршаје и у службама Народне скупштине, председника Републике, Владе и Уставног суда; изабраних, постављених и запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе.

¹¹¹⁸ Изузетак су запослени у Фонду за социјално осигурање војних осигураника, за које ће се примењивати прописи којима се уређује утврђивање плата, додатака, накнада и осталих примања припадника Војске Србије.

за исхрану и регрес за годишњи одмор, што није случај код других запослених који раде по Закону о раду.¹¹¹⁹

Право на накнаду за исхрану у току рада је такође, законом признато право запосленог, чији су услови за оствривање предвиђени колективним уговором о раду, односно, правилником о раду и уговором о раду. Оно што може да се издвоји као карактеристично у вези права на накнаду за исхрану у току рада које се односи на запослене у јавним службама јесте могућност којом располаже послодавац. Он, наиме, може уместо права на исплату накнаде за исхрану запосленима да обезбеди право на друштвену исхрану. Суштински је овде реч о праву на топли оброк.¹¹²⁰ Душић и Божовић истичу да је ово питање резултирало масовним тужбама запослених у јавним службама са минималним зарадама, те да су у претметним радним споровима српски судови заузимали различите ставове.¹¹²¹ Овде је корисно подсетити на то да Врховни касациони суд сматра да запосленима са минималном зарадом исхрана у току рада и регрес не могу да буду додатно испаћени, будући да су они садржани у коефицијенту. Наиме, запослени у просвети који примају минималну плату, а нарочито оних који су у спору са послодавцем и у чију су корист до сада пресуде донели нижестепени судови због неисплаћене накнаде за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора са каматом, су усмерили своју пажњу ка новој пресуди Врховног касационог суда. Реч је о пресуди која би требало да изједначи судску праксу, а није у корист запослених. Наиме, Суд је прихватио посебну ревизију једног оваквог поступка на захтев школе и преиначио пресуду, сходно којој теткице¹¹²², ваннаставно особље у школама чија плата не достиже до минималца већ им држава дотира до законом гарантоване минималне зараде, не остварују право на додатну исплату регреса и тоглог obroka, будући да су те накнаде садржане у коефицијенту.¹¹²³

Питање је, међутим, да ли тужбени захтеви поводом регреса за коришћење годишњег одмора, као и накнаде трошкова за исхрану у току рада, могу да се сматрају основаним. Наиме, право на регрес за коришћење годишњег одмора и накнаду трошкова за топли оброк је незаконито ускраћено запосленима у јавним службама, уколико су ти запослени примали минималну плату. Минимална плата је, сходно одредбама Закона о раду, препозната као право запосленог на стандардни учинак и пуно радно време, односно радно време које се изједначава са пуним радним временом. Уколико послодавац и запослени уговоре минималну плату, у том случају је послодавац у обавези да договорену плату исплати запосленом, у висини која је одређена одлуком Социјално – економског савета, основаног за територију Републике Србије. Према одредбама Закона о раду, у минималној цени рада није садржана накнада за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора. Имајући у виду наведено, запослени који су примали минималну плату, а поред тога им није исплаћена накнада трошкова за топли оброк и регрес за коришћење годишњег одмора, имају право да судским путем потражују наведене накнаде за период од три године уназад. Овај период је одређен као такав, односно у овом трајању, из разлога што потраживања из радног односа застаревају у року од три године од дана настанка обавезе. У погледу ставова судске праксе је занимљиво да се истакне податак, да се (вероватно просечна) висина наведених накнада за период од три године

¹¹¹⁹ А. Т. Антић, Б. П. Урдаревић, Нека отворена питања везана за минималну зараду у Републици Србији, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2023, 1249 – 1253.

¹¹²⁰ *Ibid.*, 443.

¹¹²¹ В. Душић, Б. Божовић, „Накнада трошкова за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор запослених са минималном зарадом у јавним службама“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2022, 294 – 298.

¹¹²² Р. Trifunović, „Neka sporna pitanja u radnopravnoj praksi – problem `tеткица`“, *Izbor sudske prakse*, 11/2022, 5 – 9.

¹¹²³ М. Миладиновић, „Имају ли теткице право на накнаду за топли оброк“, <https://www.politika.rs/scc/clanak/511533/Imaju-li-tetkice-pravo-na-naknadu-za-topli-obrok>, преузето, 11. априла 2023. године.

креће до 500.000,00 динара, а што је својом пресудом потврдио Врховни касациони суд.¹¹²⁴ Као још један веома интересантан податак фигурира тај, да је велики број судских спорова поводом потраживања накнаде трошкова за топли оброк и регрес за коришћење годишњег одмора најчешће покренут од стране запослених у образовним и здравственим установама и то чине теткнице, спремачице, чистачице, куварице, домари и административни радници са четвртим степеном стручне спреме. Према обрачуну вештака економско финансијске струке, сви запослени који су имали коефицијент до 8,62 имају право да поднесу тужбу будући да су управо ти запослени у претходне три године остваривали минимална примања.¹¹²⁵ Сумирано, став Врховног касационог суда Републике Србије поводом питања накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора у јавним службама је да „запослени којима се плате исплаћују у висини вредности минималне зараде у јавним службама, као корисницима буџетских средстава, остварују право на накнаду трошкова исхране у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора по основу рада, применом коефицијента за обрачун и исплату плата у којем је садржан додаток на име тих накнада и саставни је део коефицијента за сваког запосленог.”¹¹²⁶

2.5. Примања запослених која немају правну природу плате

Примања која немају правну природу плате, али која свој правни основ имају у уговору о раду, односно, која послодавац исплаћује запосленом по основу радног односа су прилично хетерогена, како по својој природи, тако и по намени. Сходно томе, могуће је извршити класификацију примања на она којима се подстиче радна мотивација запослених и побољшавају резултати пословања послодавца, која су у функцији повећања накнаде трошкова при извршавању послова, којима се изражава солидарност послодавца са запосленима, поводом обележавања празника, која се обезбеђују у вези са престанком радног односа, те будућа примања по основу премија за доровољно пензијско осигурање.¹¹²⁷ С обзиром на то да код ових примања изостаје правна природа плате, није немогуће да дође до злоупотреба од стране послодавца, нпр. избегавање плаћања пореза. Стога, законодавац ради заштите ових примања, по правилу, прописује највиши износ ових примања, која су неопорезива.

Потребно је, свакако, разликовати остала примања која је послодавац у обавези да исплати запосленом, од осталих примања која може да исплати, али, по закону, није обавезан. Но, послодавац својим општим актом или уговором о раду, пак, ужива могућност да предвиди одређено примање запосленог, које по закону није обавезно. Тиме, таква врста примања стиче карактер обавезне, те, јасно, постаје обавеза за послодавца.

У погледу законски обавезних плаћања, послодавац је обавезан да запосленом, у складу са општим актом, исплати: 1) отпремнину при одласку у пензију, 2) накнаду трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице, а члановима уже породице у случају смрти запосленог; када се члановима уже породице овде сматрају брачни друг и деца запосленог, те 3) накнаду штете због повреде на раду или професионалног обољења. Са друге стране, послодавац може деци запосленог, која су старости до 15 година живота, да обезбеди

¹¹²⁴ Пресуда Рев2 – 1557/2019 од 13. 02. 2020. године.

¹¹²⁵ „Топли оброк и регрес за коришћење годишњег одмора”, <https://andjelkoviclaw.rs/2021/05/07/topli-obrok-i-regres-za-koriscenje-godisnjeg-odmora/>, преузето 16. јануар 2023. године.

¹¹²⁶ Stav Vrhovnog kasacionog suda o naknadi troškova za ishranu u toku rada i regres a za korišćenje godišnjeg odmora u javnim službama, <https://www.propisi.net/stav-vrhovnog-kasacionog-suda-o-naknadi-troskova-za-ishranu-u-toku-rada-i-regresa-za-koriscenje-godisnjeg-odmora-u-javnim-sluzbama/>, преузето 11. априла 2023. године.

¹¹²⁷ Б. Лубарда, 2012, 441.

поклон/е за Божић и Нову годину. Послодавац може запосленима да уплаћује премију за добровољно додатно пензијско осигурање, колективно осигурање од последица незгода и колективно осигурање за случај тежих болести и хируршких интервенција, а у циљу спровођења квалитетне додатне социјалне заштите.¹¹²⁸

Општим актом, односно уговором о раду може да се утврди и право на јубиларну награду и солидарну помоћ. Поред наведеног, послодавац ужива слободу да својим актима утврди и друга примања запослених.

3. Нови трендови: плата по учинку у јавним службама

Светска економска криза до које је дошло током 1970. године је учинила да јавне управе појединих држава чланица Организације за економску сарадњу и развој током наредне две деценије започну покушај увођења модела плата по учинку у јавним службама и на тај начин приступе доктрини Новог јавног упављања.¹¹²⁹ Разлог за наведену одлуку се огледа у потреби да се преиспита начин пословања јавних служби, да радни процеси постану учинковитији, те да запослени у јавним службама остваре квалитетније резултате рада. Тежња ка адекватнијем начину пословања јавних служби – па и јавне управе, уопште – првенствено се крије у основним, заједничким потребама грађана и обезбеђивању благовременог и, што је више могуће, прикладнијег одговора на те потребе. Такозвани пословни приступ управљањем рада у јавним службама је свој врхунац доживео управо током 1990.их година у државама Организације за економску сарадњу и развој и то, нарочито у државама чланицама *British Commonwealth* – а. Са друге стране, овај временски период је за бивше комунистичке државе у Европи значао реформу, тј. покушаје да се створе нове институције које имају демократски карактер, јасно, у њих укључујући и јавну управу, односно, јавне службе. Као једна од најзаговоранијих техника од стране бројних реформатора и саветника у регији је била процена учинка и плата по учинку запослених у јавним службама. Иако је овај модел уведен у многе законе о јавним службама држава чланица Организације за економски развој и сарадњу, упитно је да ли – и, уколико је одговор потврдан, у којој мери – он *de facto* даје резултате.

У циљу преиспитивања делотворности увођења модела плате по учинку у систем јавних служби је корисно размотрити које су га државе чланице Организације за економски развој и сарадњу примениле, те на који начин. Наиме, све до 1980 – их су постојали системи плата који су „награђивали“ положај који има запослени у јавној служби, притом се не базирајући на (не)остварени учинак. Суштински се овај систем плата заснивао на „оцењивању посла који је повезан са описом посла и оценама, користећи различите технике, као што су аналитичке и неаналитичке методе или неке комбинације истих.“¹¹³⁰ Уз то су основу система чинили и стаж, односно, године у служби, који су уједно и основ за напредовање у каријери.

Током 1980 – их и 1990 – их година прошлога века, државе чланице Организације за економски развој и сарадњу тражи начин да у први план постави важност елемента појединачног или, пак, заједничког учинка запослених у јавној служби, као основни елемент за процену висине плате. Прве државе чланице које су експериментално и кроз различите шеме увеле модел плате по учинку су биле Холандија, Нови Зеланд и Велика Британија. Након њих

¹¹²⁸ „Порески третман и усклађени неопорезиви износи за одређена лична примања запослених и осталих физичких лица“;

https://www.paragraf.rs/statistika/poreski_tretman_i_uskladjeni_neoporezivi_iznosi_za_odredjena_licna_primanja_zaposlenih_i_ostalih_fizickih_lica.html, преузето 5. децембра 2023. године.

¹¹²⁹ F. Cardona, „Plaća по učinku u javnim službama u zemljama OECD – AiEU“, 1, https://www.sdsln.hr/wp-content/uploads/2008/11/SIGMA_PRP_prijevod.pdf, преузето 14. фебруар 2023. године.

¹¹³⁰ *Ibid.*, 2.

су, у нешто мањој мери, исто учинице Аустрија, Аустралија, Данска, Финска, Француска, Немачка, Норвешка и Шпанија. Интересантно, Канада и Сједињене Америчке Државе су модел плата по учинку разложили и применили кроз два степена. Први се односио на запослене у јавним службама који су били на руководећим положајима, док је други био окренут онима који су запослени на неком од подређених радних места. Следи да се резултат предметних реформи најбоље може размотрити управо кроз разликовање између руководећих запослених у јавним службама и оних који то нису.¹¹³¹

Државе које су примениле модел плата по учинку који се односио на руководеће запослене у јавним службама су Аустралија, Данска, Канада, Ирска, Холандија, Нови Зеланд, Велика Британија и Сједињене Америчке Државе. Овај модел плата се, по правилу, користио као својеврстан начин да се попуне празнине које постоје између платаруководећих запослених у јавним службама и оних у приватном сектору. Сврха овога је била намера да запослени на руководећим радним местима у приватном сектору привуку и потом, задрже у јавним службама, а то како би се изградила јавне управа, *ergo*, јавне службе које своје делатности обављају према начелима пословног света. Но, упркос настојањима да се функционисање рада јавних служби и у њима запослених унапреди, резултат је стварање проблема интерне компатибилности.¹¹³² Ово је, даље, значило стварање притиска на јавне службе да успоставе интерно изједначавање плата. У контексту наведеног, не постоје уверљиви емпиријски докази да је резултат примене модела плата по учинку за руководеће запослене у јавним службама требало да буде другачији, нити је заправо пронађена неупитна веза између увођења овог модела плата са побољшањем учинковитости јавних служби. Штавише, већина извештаја држава чланица Организације за економски развој и сарадњу говори у прилог томе да је увођење модела плата по учинку за руководеће запослене у јавним службама корисна тек у томе што доприноси савладавању „притиска“ који намеће тржиште рада, а који је резултат компетитивног приватног сектора. Из наведеног следи да није непознаница да јавна служба, као послодавац, настојећи да привуче и задржи запослене, чију радну учинковитост сматра „помоћним средством“ за савладавање поменути компетитивности, ту учинковитост одмерава на некритичан начин.

Насупрот бројности држава које су примениле модел плата по учинку за руководеће запослене у јавним службама стоји тек неколицина оних које су примениле модел плата по учинку за друге запослене у јавним службама. Већина извештаја се углавном везује за Аустралију, Велику Британију и Сједињене Америчке Државе, а у њима се истиче тек ограничен успех овог модела. Изостанак жељених резултата примене разматраног модела може да се оправда чињеницом да већина запослених у јавним службама приликом процене учинковитости рада готово никада није добила нижу оцену за свој рад, од задовољавајуће. С обзиром на то да, према шеми модела плата по учинку запослених у јавним службама, право на бонус остврају само они запослени чији је учинак процењен као изванредан, у пракси га је добијала тек неколицина. Са друге стране, ово значи да остали запослени, који су, у сваком случају, остваривали задовољавајуће резултате – који, пак, нису били изнад очекиваног максимума –, нису остваривали право на овај бонус. Дакле, осим што су изостали очекивани резултати примене овог модела плата, извештаји наводе да је приметан и висок степен демотивисања запослених, што је имало непосредног утицаја на остваривање њиховог учинка у раду.¹¹³³

Други проблем увођења модела плата по учинку запослених у јавним службама, који се оправдано може да се сматра и водећим, јесте постојање могућности да оцена учинковитости и према томе, њеног адекватног плаћања може да ескалира. Ово у смислу повећања трошкова

¹¹³¹ *Ibid.*

¹¹³² *Ibid.*

¹¹³³ *Ibid.*, 3.

јавних служби у погледу плата и то, упркос томе што постоје законска ограничења трошкова за плате. Као још један проблем се истиче и то да нити једној шеми модела плата по учинку не може потпуности да буде лишена субјективног процењивања радног учинка. У погледу изостанка објективног мерила, у јавним службама се долази до танке границе која постоји између субјективног приступа и арбитражности. Модел плата по учинку се, заиста нужно, мора пажљиво разматрати из угла могуће арбитражности, из разлога што уочавањем исте од стране грађана може доћи до губитка легитимитета јавних служби. Као препрека процени радне учинковитости запослених у јавним службама може да се јави и повећање трошкова јавне службе, као послодавца, што је резултат примене овог модела. Приватни сектор решењу оваквог проблема приступа, између осталог, повећањем продуктивности. Међутим, такав приступ није остварив у јавним службама. Ово, првенствено, из разлога што нису све делатности које су у надлежности јавних служби мерљиве.¹¹³⁴

Водећи заједнички закључак¹¹³⁵ држава чланица Организације за економски развој и сарадњу је тај да постоје државе у којима модел плата по учинку запослених није примењљив нити одржив ни у једној јавној служби, те да се његовом применом стварају негативне последице које је тешко санирати. Ипак, чињеница да је искуство са применом овог модела незадовољавајуће, свакако не сме да доведе до закључка да питање одговорности запослених у јавним службама за радни учинак није оствариво. Оно што би могло да се окарактерише као могућа грешка, наводи Кардона, јесте слепо увођење у јавну службу техника које су развијене у време индустријске масовне производње, нарочито уколико се има у виду и то да су бројне јавне службе у којима је култура мале учинковитости факт, на којој би, првенствено морало да се ради.

Почетак XXI века је у појединим државама чланицама Организације за економски развој и сарадњу са собом донео свеобухватнији приступ проблему модела плата по учинку. Приступ проблему је уобличен у управљање учинком, који обухвата више од пуког увођења овог модела у систем, а са циљем да се направи својеврсна повезаност између управљања људским ресурсима са институцијама и њиховим стратегијама. Проблем приликом оцењивања радне учинковитости запослених у јавним службама је, између осталог, и то што се за индикаторе узимају обичаји који постоје у јавним организацијама или пак, законом прописана правила. Државе англосаксонског права теже примени обичаја као мерила, те би донекле, било оправдано рећи да су се они у последњих двадесет година унапредили. Наиме, бројни Национални уреди су, управо ради процене радне учинковитости, проширили делокруг својих надлежности, те су на тај начин постале одговорни за постизање софистициранијег квалитета услуге, а не искључиво за спровођење законитости и регуларности у примени закона. Са друге стране су државе у којима је култура јавних служби окренута законима и другим, релевантним правним правилима, из чега следи да дискреционо право послодавца нема значајнијег утицаја на процену радне учинковитости запослених у јавним службама.

Полит и Букерт, уосталном, су сагласни „да су основне потешкоће у приступању многим, ако не и свим стратешким иницијативама, оне које одређују колико је (ако је уопште) квалитет

¹¹³⁴ „У неким подручјима јавне управе, међутим, квантитативни циљеви и мерила су већ утврђена и могу бити измерена. У неким земљама уведене су могућности преговарања о продуктивности на нивоу агенција (нпр. Аустралија, Велика Британија) и признају се важне разлике у могућностима различитих агенција у генерисању уштеда на основи продуктивности које су неопходне за финансирање плаћања по учинку. Друго испробано решење је наметање захтева да плаћање по учинку треба бити без трошка што захтева пажљиво и софистицирано управљање како би се осигурало да услуга грађанима не буде смањена.“, *Ibid.*

¹¹³⁵ О закључцима, видети: “Истраживање за 38. састанак главних директора јавних служби земаља чланица Европске уније (La Rioja, Шпанјолска, 28-29 свибња 2002): Компаративно истраживање система награђивања vezаних уз продуктивност који се provode у јавним службама земаља чланица Европске уније (Плаћање по учинку)”, S. Fitzpatrick, *European Institute of Public Administration*, Maastricht, 2002.

доношења одлука на највишем степену побољшана и воде ли у коначници нове процедуре одлучивања учинковитије произведеним резултатима и/или битно бољим резултатима.¹¹³⁶ Са друге стране је нужно размотрити и исходе примене модела плата по учинку запослених у јавним службама и у оним државама које нису чланице Организације за економску сарадњу и развој. Кампо истиче да „реч упозорења о “плати по учинку” је овде на месту. Интуитивно је привлачно везати бонусе са годишњим учинком у смислу посебних мерила резултата. Међутим, чињенице показују како су шеме бонуса самодаринално делотворне у побољшању резултата рада, чак и у приватном сектору, а нарочито у тзв. јавном сектору, у којем је резултате тешко квантификовати. Шеме плаћања учинка такође могу да унесу и елемент политичке контроле над тзв. каријером јавнеслужбе. Чак и ако се тим шемама прилично добро управља, готово је немогуће да се предупреди слика фаворизовања.”¹¹³⁷

Увођење у систем модела плата по учинку, потенцијално, може да буде оствариво, уколико се у први план стави чињеница да је сврха овог модела подизање одговорности запослених у јавним службама на виши степен, те кроз њихов рад и побољшање учинковитости јавних служби. Ово, између осталог, значи да би морало да дође до прекрајања политике људских ресурса у јавним службама, док би основне вредности на којима јавна управа, *ergo* јавне службе почивају морали да остану непромењени. Штавише, требало би тежити јачању регуларности, правне сигурности, предвидљивости, транспарентности у раду јавних служби, а кроз обављање делатности за коју су задужени запослени у јавним службама.

Напоследку, ни након готово 20 година примене модела плата по учинку у државама чланицама Организације за економски развој и сарадњу искуства нису позитивна, те остаје веома дискутабилно да ли је примена овог модела заиста изводљива, као и да ли има оправданих разлога који говоре у прилог труду да се побољша учинковитост јавних служби. Питање рада на побољшању учинковитости јавних служби је од нарочитог значаја за државе источне Европе, које настоје да изграде нов систем. Наиме, својеврсно пресликавање негативних искустава које државе западне Европе имају у вези са применом предметног модела би са собом донело још негативније последице по државе источне Европе. Ово из разлога што у државама источне Европе запослени у јавним службама пролазе кроз својеврсну трансформацију, током које је нужно да се изгради однос поверења између њих и јавног мњења, које је прилично скептично. Стога је можда адекватније решење да се пронађе модел плаћања запослених у јавним службама који се заснива на правилу плаћања позиције радног места уместо модела по учинку, закључује Кардона.¹¹³⁸ Као један од водећих разлога томе, он наводи стицање поверења запослених у јавним службама у свог послодавца, те уверења да неће прибећи арбитрарности приликом одређивања плата, док се уједно тиме стиче и поверење у рад јавних институција од стране јавног мњења. Други разлог, који говори у прилог Кардинином мишљењу, се огледа у неисплативости овог модела, из разлога бирократске сложености која се очекује ради управљања овим моделом и његовог одржавања. Уз то, не сме да се пренебрегне чињеница да се модел плата по учинку може тешко одржати у државама које пролазе кроз транзицију, с обзиром на то да су улагања у реформе јавних служби мала.

Насупрот уверењу да овај модел није одржив стоји образложење. Наиме, суштински проблем неодрживости овог модела је у томе што потенцијално може да дође до повезаности великог износа плате са проценом радне учинковитости запосленог. Ово је изузетно важно да се истакне, јер разлог и циљ процене није повећање – или пак, смањивање – плате запосленог, већ

¹¹³⁶ Видети компаративну студију: Ch. Pollit, G. Bouckaert, *Reforma javnog menadzmenta, Komparativna analiza*, Oxford, 2000.

¹¹³⁷ S. Schiavo Campo, “Reformiranje javnih službi”, *Finance & Development*, бр. 3/1996, 10 – 13.

¹¹³⁸ F. Cardona, 7.

би она требало да буде употребљена за планирање развоја каријере и напредовање.¹¹³⁹ Стога би као позитивна страна овог модела могла да се наведе могућност остваривања конструктивног и редовног дијалога између послодавца и запосленог у вези са циљевима јавне службе, те о улози коју сваки појединац у њој остварује. Овакво гледиште је битно из два разлога. Први је тај што на овај начин запослени стичу утисак узимања активнијег учешћа у раду јавне службе. Са друге стране, јавна служба као послодавац би могла да оствари циљ задржавања запослених чији рад сматра превагом на тасу компетитивности коју намеће рад у приватном сектору.

У сваком случају, шеме оцењивања учинковитости би требало да буду осмишљене испроведене на такав начин, да своју легитимност ставе испред било какве сумње. Између осталог, то би значило да шема оцењивања учинковитости подразумева праведан и уравнотежен систем додела појединачних одговорности унутар организације, транспарентан механизам за одређивање организацоних циљева и њихово познавање од стране корисника, процедура појединачног оцењивања која је предвиђена у правним инструментима или у јасним интерним смерницама, могућност интерне и екстерне контроле и надгледања поступка и резултата оцењивања.

У оквирима јавних служби у Републици Србији би, примера ради, увођење модела плата по учинку запослених у јавним установама здравствене заштите значила њихов ефикаснији рад, те адекватнију контролу расхода унутар здравственог система. Мишић¹¹⁴⁰ подсећа да се рад запослених у здравству плаћа тако што се свакој здравственој установи опредељује одређена количина новца, која се потом, једним делом расподељује на плате и на рад здравствених радника, док се други део средстава одваја за лекове, медицинска помагала, те за све остало што је потребно за рад одређене установе. Она наводи да је овде у питању систем линијског буџетирања, који представља начин плаћања који нема некакве посебне стимулансе за повећање ефикасности рада. Мишић такође истиче да све установе које се плаћају на овај начин, немају никакве додатне разлоге да за одређени новац повећају учинак рада. Уколико би се пак, говорило о „додатним разлозима“, онда би се они огледали у осмишљавању начина плаћања запослених у здравству који би могао да се окарактерише као стимулативан, из разлога што доводи до пружања већег броја услуга, услуга које су квалитетније, а што јасно, резултира продуктивнијим радом конкретне здравствене установе. Такав стимулативни модел плата по учинку запослених у здравственим установама би се мерио према пацијентима, односно, у питању би била тзв. „капитација“, односно, плате би се обрачунавале по капитационој формули. То подразумева да запослени у здравственој установи добије одређени буџет на основу тога колико ће пацијената прегледати, такође на основу тога каквог су они здравственог стања, у којој су животној доби и слично, прецизирала је Мишић.¹¹⁴¹ Министар здравља је 2010. године током излагања на скупу Развој здравства Србије – додатно усавршавање изјавио да ће, након измена и допуна Закона о платама јавних службеника, плате запослених у здравству бити у непосредној вези са учинком на раду.¹¹⁴² У вези са тим, Греј¹¹⁴³ наводи да ће модел плата по

¹¹³⁹ „Оцењивање учинковитости је у неким земљама коришћено за, на пример, оријентисање активности оспособљавања и процену потреба за оспособљавањем у одређеној управној јединици, или за процењивање могућности за будућу промоцију одређеног појединца или за охрабривање прелаза и хоризонталне мобилности како би се испунило начело управљања људским ресурсима да је права особа на правом положају у право време.“, *Ibid.*

¹¹⁴⁰ Помоћница министра здравља Ивана Мишић током 2010. године.

¹¹⁴¹ „Капитација – формула за плаћање доктора по учинку?“, https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/kapitacija-formula-za-placanje-doktora-po-ucinku_198773.html, преузето 23. април 2023. године.

¹¹⁴² „Ускоро плаћање лекара по учинку“, <https://www.politika.rs/scc/clanak/139846/%D0%A3%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%9B%D0%B0%D1%9A%D0%B5->

учинку да резултира смањивањем могућности да дође до корупције, док ће се квалитет пружене здравствене заштите пропорционално повећати.

4. Тенденција усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди

4.1. Општи осврт на тенденције усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди

Довољно интересантно делује то, да проблем који постоји по питању разлике у висини плата (односно, зарада) у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама, није изолован случај тек у појединим државама. Наиме, Стивенсон подвлачи да је тешко тумачити податке о разликама у износу, тј. висини плата у тзв. јавном сектору и тзв. приватном сектору, те да се питање разлика које постоје у платама између ова два сектора јавља као вишедеценијско, *inter alia* и у државама Латинске Америке и Африке.¹¹⁴⁴ Плате у тзв. јавном сектору, према томе и у јавним службама у Републици Србији су, како наводи статистика Републичког завода за статистику, веће од зарада коју исплаћују приватници.¹¹⁴⁵ Као водећи разлог овој традицији се наводи структура запослених у тзв. јавном сектору која, захваљујући природи делатности коју има да обавља, у великом проценту захтева особе које имају стечено макар основно академско звање, попут наставника, лекара. Са друге стране, несклад који постоји у висини плата запослених у јавним службама и зарадама запослених у привреди у многоме је под непосредним утицајем од делатности које се имају обављати у привреди. Наиме, у привреди постоји доста простора да се радно ангажује велики број особа које имају стечено тек средње образовање, односно, имају нижи степен квалификација. Чињеница је да оваква образовна структура битно утиче на предметни несклад. Међутим, има и других разлога за овакве диспаритете: запослени у тзв. јавном сектору могу лакше синдикално да се организују и да тако колективно преговарају, док је у тзв. приватном сектору, синдикално организовање веома ограничено, и то, на штету радника.

Као одговор на економске и финансијске (не)прилике у Републици Србији, крајем 2014. године је донет Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава¹¹⁴⁶, ради смањења зарада у тзв. јавном сектору. Мада за запослене то не прави битну разлику, овим законом је уведен различит третман за директне и за индиректне кориснике буџета Републике Србије, попут запослених у јавној администрацији, образовању и здравству и организације обавезног социјалног осигурања и, са друге стране, јавна предузећа и локалну администрацију. Док је за јавна предузећа и локалне самоуправе ово значило обавезу да уплате пуну задржану суму из нето плата на рачун јавних прихода у року од три дана од обрачуна и исплате плата запосленима, основица за рачунање пореза на рад за запослене код директних и индиректних буџетских корисника се једноставно прилагођава нижим нето зарадама. Уведене мере, у циљу краткорочне фискалне консолидације, су имале велики утицај на доходну неједнакост до које је

[%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B0-%D0%BF%D0%BE-%D1%83%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BA%D1%83](#), 17. јануар 2023. године.

¹¹⁴³ Директор Канцеларије Светске банке у Републици Србији у 2010. години.

¹¹⁴⁴ G. Stevenson, „How Public Sector Pay and Employment Affect Labor Markets“, преузетосаинтернета: <https://core.ac.uk/reader/6645370>, 13. август 2024. године, 15.

¹¹⁴⁵ D. Ilić Krasić, „Privatni i državni sektor – ko više zaraduje, a kome plata raste“, <https://n1info.rs/biznis/privatni-i-drzavni-sektor-ko-vise-zaraduje-a-kome-plata-raste/>, преузето 12. април 2023. године.

¹¹⁴⁶ Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 116/2014, 95/2018.

дошло у држави. Наиме, ова мера која је у тренутку увођења погађала скоро 600.000 запослених, односно, близу 30 процената свих формално запослених у држави, је имала значајан утицај на три нивоа: прво, она утиче на неједнакост у платама у оквиру тзв. јавног сектора; друго, на разлике између тзв. јавног и тзв. приватног сектора; и треће, на укупну доходну неједнакост у држави.¹¹⁴⁷

Занимљиво, однос између плата запослених унутар тзв. јавног сектора није имун на овај јаз. Наиме, са највишим платама се наводе они који запослени у јавним предузећима, док се на последњем месту налазе запослени у образовању и култури. Као разлог овоме се истиче да локална предузећа пружају основне услуге, док насупрот њима јесу државна јавна предузећа која дејствују као велики системи. Интересантно у вези са чињеницом да запослени у таквим системима имају више плате у односу на остале лежи у томе што они уживају знатно веће могућности да преговарају са државом. Међутим, идеја и настојање да се у систем модела плата уведу платни разреди (још увек) није заживела. Наиме, овај модел плата би значао да за исти рад запослени примају исте плате, односно, да запослени са истим квалификацијама на истим пословима буду једнако плаћени. Цвејић такође наводи да се проблем постојања јаза између плата запослених у јавним службама и зарада које примају запослени у привреди може објаснити различитим потребама послодаваца, које су пак, дефинисане квалификацијама запослених који ће послове да обављају. Он такође истиче да ова разлика постоји тек у Републици Србији, те појединим државама са тзв. државним капитализмом. Док по страни оставља фактор популаризма, Цвејић наглашава да у вези са предметном неједнакошћу, значајно већи проблем представљају запослени у јавним службама. Ово из разлога што су, у највећем броју случајева, они мање продуктивни него запослени у привреди.¹¹⁴⁸

На нивоу Европске уније још увек не постоји општи, у смислу обједињавајућег, модел плата, нити норма према којој би се одређивао и усклађивао однос између плата у јавним службама и плата у привреди. Изостајање координације између висине плате у јавним службама и зараде коју остварују запослени у привреди, као и динамике у њиховом кретању се заснива на непостојању координисаног система колективног преговарања, на који и могао да се ослони и систем колективног преговарања у тзв. јавном сектору. Уколико се ово доведе у везу са (не)могућношћу колективног преговарања, онда се као пример може да се узме систем Републике Хрватске, који је у односу на друге источноевропске државе, прилично развијен и *de facto* има утицаја на плате у јавном сектору, *ergo* у јавним службама. Усклађивање модела плата који је постојао у Републици Хрватској се односио на ужи део тзв. јавног сектора¹¹⁴⁹, односно, на образовање, науку, културу, здравство, социјалну заштиту. Овај модел се, јасно, заснивао на покушају да се усклади висина и динамика кретања основице бруто плата запослених у јавним службама са висином и динамиком кретања просечних зарада које остварују запослени у привреди.¹¹⁵⁰

¹¹⁴⁷ М. Aradenko, G. Krstić, J. Žarković Rakić, „Dohodna nejednakost u Srbiji”, Beograd, 2017, 21, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/13936.pdf>, преузето 9. јануар 2023. године.

¹¹⁴⁸ М. Браковчевић, „Јаз између плата у приватном и државном сектору“, <https://www.politika.rs/scc/clanak/522850/Jaz-između-plata-u-privatnom-i-drzavnom-sektoru>, преузето 8. јануар 2023. године.

¹¹⁴⁹ О овом моделу, види: М. Kroflin, „Usklađivanje plaća u javnim službama s plaćama u privredi”, у: I. Radeka, I. Šerak Robić, *Odnos plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj*, 2020, 35.

¹¹⁵⁰ „Такође, потребно је истакнути како уз промене у основици постоје и друге битне промене које су утицале на висину плата, но детаљнији улазак у, примера ради, анализу секторских додатака на основну плату или пак само питање коефицијената сложености послова.“, *Ibid.*

4.2. Преговори и начини усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди

Према садржини Измена и допуна закона о платама може да се извуче закључак да је једна од водећих идеја била усмерена ка томе да се Додатак Споразуму о основици за плате у јавним службама из 2009. године промени, тако да буде усклађен са рецесијски орјентисаном економском ситуацијом, те да се на тај начин додатно разради и прецизира усклађивање модела плата у јавним службама са моделом плата у другим секторима. Тако је, примера ради, у Хрватској примена овог модела је била осмишљена тако, да се спроведе кроз четири фазе и тиме да осигура дугорочну примену и праведну цену рада у јавним службама, а након што се економске неприлике окончају. Ове фазе су биле дефинисане већ у самој преамбули документа: (1) очување постојећег степена плата и стандарда запослених у време кризе и рецесије, (2) враћање основице за плате која је вредела за месец јануар 2009. године, (3) враћање паритета између плата у јавним службама и просечне бруто плате у привреди који су били у 2008. години, те (4) договор о остварењу циљане цене рада и динамици њеног достизања (конвергенција).¹¹⁵¹

Упркос томе што се тежило очувању постојећег степена плата и стандарда запослених у време кризе и рецесије, те није било смањивања плата након априла 2009. године, прва фаза предвиђена у Додатку ипак није успешно спроведена. Наиме, иако је основица остала неизмењена од тада, плате запослених у јавним службама су умањиване на друге начине, како би се јавни расходи ускладили са сломом јавних прихода. Ово је, примера ради, постигнуто једностраном променом коефицијента сложености послова у марту 2013. године. Смањивање плате запослених у јавним службама се, такође спроводило кроз измене неколицине релевантних закона. Измене су се односиле на све запослене у јавним службама, но нису увек била примењивана подједнако. Да су се предметна права смањивала специфично и тек у појединим деловима јавних служби, на најконкретнији начин се може увидети разматрањем стања у образовању у Републици Хрватској. Наиме, политичке (не)прилике, којих је, између осталог, било и у Републици Хрватској и сходно томе, запостављање решавања проблема у вези са повећањем основице од стране Владе ове државе је значило отпочињање службених раазговора по овом питању тек крајем 2016. године. Ови преговори су доведени у непосредну везу са колективним уговором, чија је примена истицала крајем исте године. Преговори између делегираних представника Владе Републике Хрватске и Синдиката су, чини се, могли да резултирају постизањем својеврсног компромиса.¹¹⁵² Штавише, Влада Републике Хрватске је била спремна да у сврху компензације за неиспуњено повећање основица, понуди новчану компензацију, чиме је суштински признала да одређени дуг ка запосленима у јавним службама од стране државе *de facto* постоји. Након коначног потписивања новог колективног уговора, којим је дефинисано да ће Влада Републике Хрватске и Синдикати јавних служби да преговарају о висини основице сваке године пре доношења смерница економске и финансијке политике државе – премда није утврђен метод преговора –, уследили су нови преговори. Но, резултат тих преговора се огледа у претњама штрајком од стране јавних служби, које је Влада Републике Хрватске превенирала потписивањем Закључка мирења¹¹⁵³, којим је обећано ново повећање основице. Сходно одлукама Владе Републике Хрватске запослени у просвети су, са једне стране, били изложени смањивању плате по основу умањивања процента увећања коефицијента по годинама радног стажа. Са друге стране је долазило до специфичних повећања плата и материјалних права, која су за запослене значила својеврсну компензацију за линеарна смањења, која су се важила за све запослене у јавним службама. С тим у вези, на запослене у

¹¹⁵¹ *Ibid.*, 39.

¹¹⁵² *Ibid.*, 24.

¹¹⁵³ *Ibid.*, 35.

просвети код којих је било примењено смањивање плате по основу умањивања процента увећања коефицијента по годинама радног стажа, није примењено смањивање коефицијента учитеља и наставника. Јасно је, дакле, да промене коефицијената у просвети, уствари говори у прилог томе да су почетници, те они без пуно година радног стажа у просвети, прошли боље него почетници у другим секторима јавних служби. Но, исто је тако јасно да су они са пуно година радног стажа нашли у лошијој позицији него они са пуно година радног стажа у другим сегментима јавних служби. Готово иста ситуација се одвијала и у оквиру здравства и социјалне заштите. Оно што из наведеног може да се закључи јесте да су оваква, хоризонтална смањивања плата и материјалних права запослених у јавним службама од стране Владе Републике Хрватске, „а мимо процедура колективнога преговарања, довела до фрагментације у кретању плата међу појединим деловима јавних служби, али и међу појединим радним местима унутар самих специфичних делова јавних служби“, закључује Крофлин.¹¹⁵⁴

Оно што је требало да буде суштина разматраних преговора јесте поновно успостављање односа између орјентацијске вредности за плате запослених у јавним службама и зараде коју остварују запослени у привреди. Тај се однос дефинисао као паритет, односно, као удео плате почетника у јавној служби у просечној заради запослених у привреди. Синдикати су упутили Влади Републике Хрватске службени допис за организовање састанка ради утврђивања паритета, но одговор је изостао.¹¹⁵⁵

¹¹⁵⁴ *Ibid.*, 40.

¹¹⁵⁵ М. Kroflin, 42.

VIII ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ И ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Дисциплинска одговорност

1.1. Појам и правни режим дисциплинске одговорности

Правно дефинисање одређеног појма је утемељено, јасно, на праву, односно изворима права. Материјални и формални извори права су, стога, једино релевантни извори који могу и који би требало да пруже одговор на одређивање одговорности као правног феномена. Тако, одговорност као правни феномен не може да се посматра ван оквира извора права. Ово јер се тада не говори о одговорности као правном феномену, већ се она разматра кроз димензије и законе других наука, а правно утемељено схватање одговорности јесте формалистичко схватање, које се заснива на премисама извора права. Приликом одређивања одговорности морају да се имају у виду његови конститутивни елементи, односно воља, знање и слобода, који су етички утемељени. Стога, следи да свако правно уобличавање одговорности кроз материјалне изворе мора да буде базирано на овим елементима.¹¹⁵⁶ Нужно је напоменути да аутономија права, у погледу детерминисања института одговорности мора увек да буде саобразна са његовим етичким постулатима схватања, тако да “сваки покушај права да ван оквира ових детерминанти дефинише одговорност није ни научно прихватљива, ни друштвено оправдана, а тиме и њена правна димензија јесте упитна ако не и потпуно ирелевантна.”¹¹⁵⁷ Овај вид пажње морају да имају и доносиоци правних аката, будући да се путем тих аката детерминишу различити облици правне одговорности. Право данас препознаје најразличитије облике одговорности, који су односни како за појединца, тако и за колективне заједнице формалног и неформалног типа. Концизније речено, оправдано је закључити да се, по питању одређивања одговорности, ради о својеврсном тренду у савременом праву, тј. тренду успостављања одговорности за различите друштвене интеракције појединаца, што је последично повезано са развојем савременог друштва. Посматрано кроз призму савременог друштва, када се говорио односу права према концепту одговорности, говори се о односу који јееволуирао и који, данас, представља једну од детерминанти сваког савременог правног система.¹¹⁵⁸ Институт одговорности се води начелом индивидуализације и као такво се увек посматра кроз призму субјекта, односно лица (физичког или правног) које може да буде одговорно за одређено чињење, односно уздржавање од чињења. Стога је јасно да се ради о односу који подразумева право и дужности, који проистичу из одређених правнорелевантних односа и стања. Субјект одговорности може да буде одговоран, може да преузме одговорност, може да се позива на одговорност и, коначно, може да делује одговорно, а све скупа посматрано јесу принципи на основу којих се установљава (не)постајање нечије правне одговорности.

Закључивањем уговора о раду и ступањем на рад се запослени у јавним службама – као, уосталом и сви други запослени на које се примењује општи правни режим радних односа – обавезују на придржавање обавеза које се односе на рад или су у вези са радом. (Не)придржавање прописаних обавеза се посматра кроз призму дисциплинског права, као радноправне категорије, која (може да) резултира дисциплинском одговорношћу запослених.

¹¹⁵⁶ Целисходније: М. Karaničić Mirić, *Objektivna odgovornost za štetu*, Beograd, 2016.

¹¹⁵⁷ М. Joksović, „Konceptualno shvatanje pravne odgovornosti direktora u korporativnom pravu”, *Pravo – teorija i praksa*, бр. 10 – 12/2016, 4.

¹¹⁵⁸ „Појединец је данас правно одговоран на много вишем нивоу, него што је то икада био случај. Мишљења смо да ће овај тренд само бити настављен, и да ће се развијати у складу са развојем друштва, а оно већ данас намеће веће захтеве у погледу правног регулисања различитих друштвених појава односно интеракција које ће бити формално утемељене на некој правно уобличеној норми која ће ту појаву или интеракцију детерминисати као одговорност.“, *Ibid.*, фн. 8, 5.

Дисциплинско право представља скуп материјалних и процесноправних норми које осигуравају поштовање обавеза из радног односа свих и сваког запосленог понаособ.¹¹⁵⁹ За повреду обавезе из радног односа или радне дисциплине, коју је проузруковао својом кривицом у стању урачунљивости или пак, смањене урачунљивости у коју се сам довео пре (не)извршења саме радње која је окарактерисана као повреда, запослени је одговоран послодавцу. Као власт која деривира из правне подређености као битног обележја радног односа, дисциплинска власт се сматра овлашћењем послодавца да изриче санкције својим запосленима, под условом да запослени проузрукују повреду радне дисциплине, односно повреду радне обавезе, те непоштовања правила радног реда. Дакле, дисциплинска власт би, оправдано, могла да се окарактерише као последица, која деривира из управљачке власти за случај да се одлуке послодавца или правилник о раду не поштују.

Дисциплинска одговорност се, као врста правне одговорности, између осталог јавља и у тзв. јавном сектору, из чега следи: у јавним службама, са циљем да се обезбеди поштовање правила унутрашњег реда и функционисање процеса рада у овим институцијама. Као облик дисциплинске одговорности од посебног значаја се издваја дисциплинска одговорност запослених за скривљену повреду обавезе из радног односа, односно обавезе понашања. Ваља подсетити на то да дисциплина, између осталог посматра кроз призму радног односа, може да се дефинише као радња или, пак, као понашање које се захтева од стране ауторитета у организацији, односно, послодавца. Ово за циљ има контролу понашања свих запослених које – уколико није у складу да захтевним понашањем – (може да) прети функционисању организације, *ergo* јавне службе.¹¹⁶⁰

Поступак и правила утврђивања дисциплинске одговорности као и дисциплинске мере у општем правном режиму радних односа се уређују: (1) законом (о раду); (2) колективним уговором и (3) правилником о раду, правилником о дисциплинској (и материјалној) одговорности или другим аутономним општим актом послодавца. За дисциплинска дела, као што је то случај и за кривична дела, привредне преступе и прекршаје за које починилац одговара лично или својом имовином, важи принцип легалитета – *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

Појам дисциплинске одговорности је уско везан за појам контроле делатности, те тако, подразумева правила, мере и средства санкционирања повреде обавезе из радног односа, субјекте који су подвргнути санкцији, субјекте који су овлашћени да изричу и извршавају изречене санкције, те објект којим се одговара. Дисциплинска одговорност је правна одговорност запослених на раду и у вези са радом, за скривљену повреду обавезе из радног односа, односно обавезе понашања, за коју је прописана дисциплинска мера као санкција изречена од стране овлашћених органа у спроведеном дисциплинском поступку.¹¹⁶¹ Да би дисциплинска одговорност настала, неопходно је испуњење објективног услова – постојање обавеза из радног односа, те чињење или нечињење којим се проузрукује повреда обавезе из радног односа и субјективног услова – кривице и урачунљивости учioniца, тј. запосленог. Запослени, дакле, може да изврши повреду обавезе из радног односа својим чињењем и нечињењем, односно неизвршењем, немарним и неблаговременом, те несавесним извршењем радне обавезе, закључује Мандић.¹¹⁶² Дисциплинска одговорност може да постоји и поред других врста одговорности (кривичне, грађанске, прекршајне или одговорности за привредне преступе). Међутим, од других врста одговорности се значајно разлику у погледу предмета,

¹¹⁵⁹ R. Brković, *Radno pravo*, Beograd, 2005, 305.

¹¹⁶⁰ L. Van der Bank, A. S. Engelbrecht, J. Strümpher, “Perceived fairness of disciplinary procedures in the public service sector: an exploratory study“, *SA Journal of Human Resource Management*, 6(2)/2008, 2.

¹¹⁶¹ О овоме детаљније, видети: S. Dedić, S.J. Gradašćević, 318 – 321.

¹¹⁶² M. Mandić, „Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak“, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka*, бр. 1/2011, 222.

циља, домена, поступка и санкција. Дакле, дисциплинска одговорност је правна одговорност запослених, која за санкцију има промену или укидање статуса запосленог, а независна је и не искључује постојање других одговорности, сумира Таловић.¹¹⁶³ Из наведеног следи да дисциплинска одговорност има две функције – превентивну и васпитно – поправну.

Говорећи о овим функцијама, згодно је подсетити на разлоге због којих се, примера ради, Чешка Република осврнула на проблем неповерења које грађани имају у јавне службе и то, нарочито након реформе која се одвија(ла) управо под окриљем теорије Нове управе. Наиме, Организација за економску сарадњу и развој је спровела студију на разматрану тему, која је показала да проблеми (професионалне) етике и корупције, до којих долази међу запосленима у јавним службама, настају приликом непосредног контакта између тзв. приватног сектора и тзв. јавног сектора. Стога је, у циљу поновног успостављања односа поверења грађана у јавну управу, *ergo* јавне службе, неопходно да се ради на интегритету јавне службе.¹¹⁶⁴ Законодавац у Чешкој Републици је (био) става да је решавање разматраног проблема кроз институт дисциплинске одговорности најадекватнији начин. Наиме, сврха оваквог приступа се огледа у намери да се кроз дисциплинско санкционисање запослених у јавним службама, између осталог, они образују и усмеравају на поштовање унапред постављених правила (која се, врло вероватно, односе и на (професионалну) етику и морал запослених у јавним службама¹¹⁶⁵), тако да превентивна и репресивна функција заиста могу да делују у пракси.¹¹⁶⁶

Дисциплинска одговорност је искључена у случајевима када је дисциплинско дело извршено као последица изнуде, стварне заблуде, нужне одбране или крајње нужде. Повреда обавезе из радног односа, односно повреда радне дисциплине, дисциплински преступ, дисциплински прекршај, односно дисциплинско дело, јесте дело које је извршено у оквиру рада, и правно је квалификовано као повреда обавезе из радног односа запослених. За постојање општег појма дисциплинског дела потребно је да су кумулативно испуњени следећи елементи: (1) да постоји систем обавеза из радног односа прописан начин како би те обавезе требало да буду извршене; (2) да је извршена повреда обавезе из радног односа, односно радне дисциплине и (3) да је повреда обавезе из радног односа извршена од стране урачуњивог, виновног лица.¹¹⁶⁷ Две су врсте дисциплинских дела: (1) теже повреде обавеза из радног односа, тј. тежи преступи и (2) лакше повреде обавеза из радног односа, тј. лакши преступи.

¹¹⁶³ M. Talović, „Povrede radnih dužnosti u općem režimu radnih odnosa, s osvrtom na povrede službene dužnosti i disciplinski postupak u organima državne službe“, 73, <https://journal.fu.unsa.ba/index.php/uprava/article/download/6/6>, преузето 16. април 2023. године.

¹¹⁶⁴ Z. Fiala, O. Sovova, „Legal aspects of disciplinary responsibility in public service regulations in the Czech Republic“, ICEBSS, 4th International conference on economics business management and social sciences, Budapest, 2019, 9.

¹¹⁶⁵ У вези са идејом о адекватном понашању запослених у јавним службама, односно, о томе шта све оно може да подразумева је интересантно видети: „Рефлексије и упутства која се пружају јавним службеницима о томе како да се понашају у њиховим односима са својим политички окренутим претпостављенима, административним претпостављенима, колегама, клијентима, широј јавности и, на крају, својим личним интересима. Ово упутство може узети облик основних заповести (нпр. тежити јавном интересу, избегавање сукоба интереса, политичка неутралност, чување поверљивости, заштитита приватности и одговорност), конкретнија правила која се налазе у законодавству, стандардима понашања, заклетвама и другим политичким директивама (нпр. не прикупљање новца за политичку партију, не објављивање информација неовлашћено) и поуке из понашања надређених и колега на послу (нпр. давање министру шта он или она жели, употреба информације да би се обезбедила предност).“, K. Kernaghan, J. Langford, *The responsible public servant*, Toronto, 2014, 1.

¹¹⁶⁶ *Ibid.*, 11.

¹¹⁶⁷ V. Brajić, 257.

1.2. Услови и основ дисциплинске одговорности

Услови чије испуњење проузрукује дисциплинску одговорност јесу постојање повреде обавезе из радног односа, урачунљивост, као и одсуство разлога који искључују одговорност. Основ дисциплинске одговорности почива на кривици.

Повреда обавезе из радног односа подразумева да је наступила повреда на раду или у вези са радом. Повреде обавезе из радног односа су предвиђене законом, колективним уговором о раду, првилником о раду, кодексом понашања, уговором о раду, професионалним обичајем, а под условом непостојања разлога за искључење повреде. Под непоштовањем радне дисциплине се подразумева понашање запосленог које одступа, односно које се супротно од налога садржаног у ма којем акту који је донесен од стране послодавца, дакле, била то одлука, упутство, кодекс понашања. Судска пракса Републике Србије појам непоштовања радне дисциплине одређује као општу клаузулу, према којој сваки акт недисциплине може да доведе до отказа уговора о раду, под условом да је нарушавање радне дисциплине такво да запослени с обзиром на процес радаи све околности случаја, не може да настави рад код послодавца.¹¹⁶⁸ Као параметри који се односе на непоштовање радне дисциплине се одређују радња, место и време извршења.

Радња извршења може да се састоји у чињењу или нечињењу, а између радње извршења и последице је нужно постојање узрочне везе. Извршење радње може да се јави у виду идеалног стицаја и реалног стицаја. Када се једном радњом чини више повода радних обавеза, онда је реч о идеалном стицају. Уколико се, пак (не)чињењем више радњи врши повреда више обавеза, реч је о реалном стицају. Ово, међутим нису једини случајеви када може доћи до повреде радне обавезе. Наиме, извршење повреде радне обавезе може да се огледа у продуженој повреди, до које долази када више повреда радне обавезе услед међусобне повезаности чине јединствену повреду радне обавезе, попут случаја неоправданог изостајања са посла током више радних дана, неоправдано кашњење. Место извршења је најчешће управо место рада, али је могуће да буде и изван пословних просторија послодавца, односно ван места рада. Тако, Врховни суд Србије наводи да је запослени (односно, радник) дужан да поштује дисциплину не само на радном месту, већ и изван круга предузећа¹¹⁶⁹, уколико је у вези са радом. Време извршења је најчешће у току радног времена. Но, то може бити и ван радног времена, под условом да је у вези са радом.

Као услов за постојање дисциплинске одговорности се, дакле, јавља и урачунљивост. Овде је, наиме, потребно да запослени није био у стању урачунљивости у време извршења обавезе из радног односа. Осим овог услова се, у контексту постојања дисциплинске одговорности, јавља и одсуство разлога који је искључују. Конкретније, ово значи да се као услов ове одговорности јавља повреда обавезе из радног односа која није извршена у нужној одбрани, у крајњој нужди, да се не ради о дозвољеној самопомоћи, те пристанку послодавца.

За основ дисциплинске одговорности се узима постојање кривице запосленог, која може да буде манифестовна кроз умишљај и нехат, односно намера, груба и обична непажња. Док умишљај може да буде директни и евентуални, нехат се јавља као свесни и несвсни.¹¹⁷⁰ Постојање кривице као основа за ову одговорност искључују неурачунљивост, као и постојање стварне заблуде. Тако, неурачунљивост може да буде последица душевног обољења, привремене душевне поремећености и заосталог душевног развоја. (Не)постојање неурачунљивости се утврђује на основу датог мишљења неуропсихијатра. У контексту дисциплинске одговорности, запослени ће да се сматра урачунљивим уколико је у време

¹¹⁶⁸ Одлука Врховног суда Србије Рев. II 406 од 13. јула 2006. године.

¹¹⁶⁹ Врховни суд Србије Рев. II 3522/92.

¹¹⁷⁰ Б. Лубара, 2012, 608.

извршења повреде обавезе из радног односа био у стању да разуме последице свог (не)чињења, односно уколико је био у стању да расуђује.¹¹⁷¹ Врховни касациони суд Републике Србије је по овом питању заузео став да „запослени који зог своје болести није у стању да схвати значај својих радњи и управља својим поступцима (трајна неурачунљивост) не може да буде одговоан за повреду обавезе из радног односа коју је у таквом стању учинио, те му по овом основу послодавац не може отказати уговор о раду.“¹¹⁷² Са друге стране, стварна заблуда постоји онда када запослени учини повреду обавезе из радног односа, погрешно сматрајући да постоје околности сходно којима би – уколико и заиста постојале – предузета радња била допуштена, односно не би се сматрала повредом обавезе из радног односа.¹¹⁷³ Приликом одмеравања адекватне дисциплинске санкције је од значаја степен кривице. С тим у вези је и то да је за изрицање најтеже санкције, односно отказа уговора о раду, сходно законодавству Републике Србије, нужно да постоји намера или крајња непажња. Према садржини Општег колективног уговора следи да се „мера престанка радног односа изриче за теже повреде обавеза из радног односа утврђених законом и колективним уговором, ако су те повреде учињене намарно или из грубе непажње.“¹¹⁷⁴

Материјалним одредбама се прописује да повреде службене дужности могу да резултирају као лакше и као теже. Лакше повреде се прописују Правилником о дисциплинској и материјалној одговорности запослених. За запослене код послодаваца којису буџетски корисници је овим правилником утврђено 9 лакших повреда службене дужности, док сугеже повреде прописане Законом о раду.

1.3. Врсте повреда обавеза из радног односа које иницирају дисциплинску одговорност

1.3.1. Лакше повреде обавеза из радног односа

Лакшим повредама обавеза из радног односа се сматрају пропусти које запослени учини на раду или у вези са радом, а које се притом, по основу одредби садржаним у Закону о раду или Правилнику који доноси послодавац не сматрају тежом повредом. У питању су, примера ради: (1) кашњење на посао или одлазак раније са посла, односно пре истека радног времена; (2) изазивање свађе на послу; (3) нељубазан и некоректан однос према другим запосленим лицима и странкама. С обзиром на то да је велики број облика који се могу окарактерисати као лакша повреда обавезе из радног односа, није их најједноставније све набројати.

Законом о запосленима у јавним службама су изричито набројани како облици лакше повреде обавезе из радног односа, тако и теже повреде обавезе из радног односа. Тако, одредбом овог закона се наводи да је запослени одговоран за лакше повреде обавеза из радног односа, а да се под појмом лакших повреда, у складу са општим актом сматра: (1) учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или учестали ранији одлазак с рада; (2) несавесно чување службених списа или података без наступања штетних последица; (3) неоправдан изостанак са рада један радни дан; (4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености задолзак на рад у року од 24 сата од настанка разлога; (5) повреда правила струке, односно акта о радној дисциплини у јавној служби која није обухваћена неком од тежих повреда обавеза из радног односа предвиђених у складу са законом; (6) друге лакше повреде обавеза из радног односа утврђене законом којим се уређује рад јавне службе, односно општим актом. Послодавац може, уколико запослени учини лакшу повреду обавезе из радног односа, да запосленом изрекне меру опомене или умањења плате до

¹¹⁷¹ *Ibid.*, фн. 3739, 609.

¹¹⁷² Пресуда Врховног Касационог суда, Рев. II 1221/07.

¹¹⁷³ С. Перовић, *Облигационо право*, Београд, 1976, 180 – 189.

¹¹⁷⁴ Општи колективни уговор за Србију од 1997. године, чл. 44, ст. 3.

10% његове основне плате за месец у којем је донета мера, у трајању од једног месеца, које се извршава обуставом од плате, односно накнаде плате. Изрицању мере мора да претходи могућност дата запосленом од стране послодавца да се изјасни о лакшој повреди обавезе из радног односа, односно послодавац је дужан да размотри мишљење синдиката чији је запослени члан које је запослени доставио уз изјашњење.¹¹⁷⁵

1.3.2. Теже повреде обавеза из радног односа

Понашање запосленог на раду или у вези са радом, којим се интересима послодавца проузрукује озбиљна штета се сматра тежом повредом обавезе из радног односа. Такође, тежом повредом обавезе из радног односа ће да се сматра и понашање запосленог на раду или у вези са радом, које је такво, да основано може да се закључи да даљи рад запосленог код послодавца неће бити могућ. Са друге стране, интересантно, под тежим повредама обавезе из радног односа, предметни Закон¹¹⁷⁶ набраја знатно више случајева чијим наступањем послодавац може запосленом да откаже уговор о раду: (1) неоправдано одбије извршење налога непосредног руководиоца мимо услова одређених овим законом; (2) уништава, оштећује, скрива или износи евиденције и друге службене списе, односно обрасце јавне исправе или јавне исправе; (3) незаконито, ненаменски или неодговорно користи и располаже финансијским и другим средствима и опремом јавне службе; 4) несавесно, неблаговремено или немарно извршава послове свог радног места или налоге руководиоца; (5) не користи или ненаменски користи обезбеђена средства или опрему за личну заштиту на раду чиме угрожава своју безбедност и здравље на раду или безбедност и здравље корисника услуга јавне службе; (6) обавља додатни рад супротно забрани послодавца која је дата у складу са законом; (7) спречава и омета кориснике услуга и странака у остваривању њихових права и на праву заснованих интереса; (8) тражи или прима поклоне, услуге или било какву корист за себе или повезана лица или користи рад у јавној служби да би утицао на остваривање својих права или права повезаних лица мимо одредаба овог закона; (9) је оснивач, односно има власништво или удео привредног друштва, јавне службе или се бави предузетништвом супротно закону; (10) одбија да пређе на радно место на које је премештен или неоправдано одбија да обавља послове тог радног места у случајевима када није потребна сагласност запосленог; (11) врши незаконит рад или пропушта да изврши радње за које је дужан да предузме ради спречавања незаконитости или штете; (12) саопштава поверљиве податке и информације о корисницима услуга јавне службе супротно закону; (13) користи права из радног односа супротно закону ради остваривања за себе или другог материјалне или друге користи; (14) незаконитим поступањем повређује права других запослених; (15) недолично, насилнички или увредљиво се понаша према корисницима услуга јавне службе или запосленима; (16) неоправдано изостане с рада најмање три узастопна радна дана; (17) у року од шест месеци изврши најмање две лакше повреде обавеза из радног односа утврђене решењем којим је изречена одговарајућа мера; (18) ако не достави потврду о привременој спречености за рад у складу са законом којим се уређује област рада; (19) ако злоупотреби право на одсуство због привремене спречености за рад; (20) због доласка на рад под дејством алкохола или других опојних средстава, односно употребе алкохола и других опојних средстава у току радног времена, које има или може да има утицај на обављање посла; (21) ако је дао нетачне податке који су били одлучујући за заснивање радног односа; (22) ако

¹¹⁷⁵ „Изрицање мера за лакше повреде обавезе из радног односа застарева у року од три месеца од дана сазнања за учињене повреде, односно у року од шест месеци од дана учињене повреде.“, Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 151.

¹¹⁷⁶ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 143.

одбије да буде подвргнут оцени здравствене способности у складу са законом; (23) врши друге теже повреде радне обавезе утврђене законом којим се уређује рад јавне службе, односно општим актом: 1) неоправдано одбије извршење налога непосредног руководиоца мимо услова одређених овим законом; 2) уништава, оштећује, скрива или износи евиденције и друге службене списе, односно обрасце јавне исправе или јавне исправе; 3) незаконито, ненаменски или неодговорно користи и располаже финансијским и другим средствима и опремом јавне службе; 4) несавесно, неблагоприятно или немарно извршава послове свог радног места или налоге руководиоца; 5) не користи или ненаменски користи обезбеђена средства или опрему за личну заштиту на раду чиме угрожава своју безбедност и здравље на раду или безбедност и здравље корисника услуга јавне службе; 6) обавља додатни рад супротно забрани послодавца која је дата у складу са законом; 7) спречава и омета кориснике услуга и странака у остваривању њихових права и на праву заснованих интереса; 8) тражи или прима поклоне, услуге или било какву корист за себе или повезана лица или користи рад у јавној служби да би утицао на остваривање својих права или права повезаних лица мимо одредаба овог закона; 9) је оснивач, односно има власништво или удео привредног друштва, јавне службе или се бави предузетништвом супротно закону; 10) одбија да пређе на радно место на које је премештен или неоправдано одбија да обавља послове тог радног места у случајевима када није потребна сагласност запосленог; 11) врши незаконит рад или пропушта да изврши радње за које је дужан да предузме ради спречавања незаконитости или штете; 12) саопштава поверљиве податке и информације о корисницима услуга јавне службе супротно закону; 13) користи права из радног односа супротно закону ради остваривања за себе или другог материјалне или друге користи; 14) незаконитим поступањем повређује права других запослених; 15) недолично, насилнички или увредљиво се понаша према корисницима услуга јавне службе или запосленима; 16) неоправдано изостане с рада најмање три узастопна радна дана; 17) у року од шест месеци изврши најмање две лакше повреде обавеза из радног односа утврђене решењем којим је изречена одговарајућа мера; 18) ако не достави потврду о привременој спречености за рад у складу са законом којим се уређује област рада; 19) ако злоупотреби право на одсуство због привремене спречености за рад; 20) због доласка на рад под дејством алкохола или других опојних средстава, односно употребе алкохола и других опојних средстава у току радног времена, које има или може да има утицај на обављање посла; 21) ако је дао нетачне податке који су били одлучујући за заснивање радног односа; 22) ако одбије да буде подвргнут оцени здравствене способности у складу са законом; 23) врши друге теже повреде радне обавезе утврђене законом којим се уређује рад јавне службе, односно општим актом.¹¹⁷⁷

2. Дисциплински поступак

Дисциплински поступак јесте скуп правних норми којима се уређује остваривање дисциплинске одговорности починиоца дисциплинског дела, тј. запосленог и које чине процесно дисциплинско право. Дисциплински поступак обухвата радње од покретања поступка до доношења коначних одлука о дисциплинској одговорности. У општем правном режиму радних односа позитивног права је предвиђена посебна аутономност дисциплинског поступка¹¹⁷⁸. Аутономност дисциплинског поступка се огледа у самосталности по питању регулисања надлежности, органа и правила поступка од стране послодавачких субјеката.¹¹⁷⁹ Минималне обавезе и правила дисциплинског поступка за све запослене се, пре свега, односе на правне

¹¹⁷⁷ Примера ради, види: Правилник о дисциплинској одговорности запослених и руководиоца радника у градској управи града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 49/2009, чл. 5.

¹¹⁷⁸ S. Dedić, J. Gradašević Sijerčić, 418.

¹¹⁷⁹ M. Talović, 75.

лекове и најтежу дисциплинску меру – престанак радног односа. Таловић скреће пажњу на то да у теорији (упоредног позитивног права) постоје мишљења да у области општег правног режима радних односа не постоји дисциплинска одговорност. Ово из разлога што није регулисана законским одредбама.¹¹⁸⁰ У том контексту се сматра да не постоји ни обавеза вођења дисциплинског поступка, из разлога што је законодавац дао на располагање послодавцу институт ванредног отказа, уколико запослени крши обавезе из радног односа.¹¹⁸¹

Сам дисциплински поступак за запослене у институцијама које су буџетски корисници је детаљно прописан Правилником¹¹⁸² и он се води по принципима управног поступка. Органкоји је надлежан за вођење дисциплинског поступка и изрицање дисциплинских мера је, најчешће, инокосан. Њихова функција се сједињује са функцијом иницијатора поступка, с тимда код послодаваца са мањим бројем запослених, најпре посежу за најтежом дисциплинском мером – институтом ванредног отказа.¹¹⁸³ Правилно би било да се општим актом послодавца предвиди одвајање иницијатора поступка од органа за вођење дисциплинског поступка, а ради утврђивања материјалне истине. У случајевима тежих повреда обавеза из радног односа, у другостепеном дисциплинском поступку, као органи надлежни за вођење поступка и изрицање дисциплинских мера се обавезно јављају колегијални органи. За вођење дисциплинског поступка и изрицање казни су надлежне дисциплинске комисије. И првостепену и другостепену дисциплинску комисију именује послодавац. Првостепена комисија се састоји од председника и два члана и исто толико заменика, док је другостепена комисија сачињена од председника и четири члана и исто толико заменика. Поступак за утврђивање повреде обавезе из радног односа, те за изрицање дисциплинске санкције је хитан. За покретање дисциплинског поступка против запосленог је надлежан послодавац. Конкретније, послодавачки субјекти одвајају или кумулирају иницијаторе дисциплинског поступка, као и органе за вођење дисциплинског поступка и изрицање дисциплинских мера. Иницијатори дисциплинског поступка се одређују општим актом послодавца, а по правилу су то инокосни органи: непосредни руководиоца, односно шеф одсека или службе. Иницијативу за покретање дисциплинског поступка, по правилу, може да поднесе сваки запослени, који има сазнање о учињеној повреди обавезе из радног односа. Иницијатива за покретање дисциплинског поступка се подноси у писменој форми и мора да буде образложена.

Дисциплински поступак, дакле, дејствује кроз претходни поступак; редовни поступак, односно првостепени, те поступак по жалби, односно другостепени поступак. Све радње које су предузете од тренутка подношења пријаве о учињеној повреди обавезе из радног односа до подношења захтева за покретање дисциплинског поступка се убрајају у радње претходног поступка. На основу иницијативе за покретање дисциплинског поступка или непосредног сазнања о повреди обавезе из радног односа, као и о учиниоцу, надлежно лице (рецимо управа, директор) може да одреди овлашћено лице које ће да спроведе предходни поступак. Циљ предходног поступка јесте утврђивање основаности пријаве, саслушање учиниоца и сведока, прикупљање доказа. Управа, директор или овлашћено лице ће у предходном поступку решењем да одбаци пријаву: (1) уколико радња описана у пријави није одређена као повреда обавезе из радног односа; (2) уколико је наступила застарелост за покретање дисциплинског поступка; те (3) уколико је запосленом (односно, раднику) престао радни однос код послодавца. У случају да

¹¹⁸⁰ Ово је случај са Законом о раду Федерације БиХ и Брчко distrikta, док Законом о раду Републике Српске јесте регулисан; М. Talović, 75.

¹¹⁸¹ О овоме детаљније, видети: В. Žepić, *Radno i socijalno pravo, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Split, 2001, 238.

¹¹⁸² Правилник о дисциплинској и службеној одговорности државних службеника и намештеника, <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/akti-uprave/PRAVILNIK%20O%20DISCIPLINSKOJ%20ODGOVORNOSTI.pdf>, презето 27. јануар 2023. године.

¹¹⁸³ М. Učur, *Radno pravo*, Rijeka, 2001, 304.

управа, директор или овлашћено лице у предходном поступку не донесе решење, онда се подноси захтев за покретање дисциплинског поступка. Дисциплински поступак за утврђивање одговорности запосленог се покреће захтевом¹¹⁸⁴ директора, док се за утврђивање одговорности директора покреће захтевом управе или овлашћеног лица.

3. Дисциплинске мере

3.1. Појам и концепт дисциплинских мера

Повреде обавеза из радног односа од стране запослених могу да буду веома различите, што чини готово немогућим да се све оне унапред предвиде, не само самим законом, већ ни у одредбама колективног уговора о раду, нити правилником о раду.¹¹⁸⁵ Из наведеног следи да је листа повреда обавеза из радног односа које се налазе у правилнику о раду наведена тек *exempli causa*¹¹⁸⁶, те да није одраз свих могућих повреда до којих *de facto* може да дође. Ово даље говори у прилог томе да послодавац ужива одређени степен слободе приликом утврђивања повреда обавеза из радног односа. Наиме, једино ограничење јесте забрана вршења дискриминације, односно неједнаког поступања. Но, ове је важно напоменути и то да се законом признаје овлашћење суда да процењује да ли одређено понашање запосленог уопште може да се квалификује као повреда обавезе из радног односа.¹¹⁸⁷

У домаћем дисциплинском радном праву раније није било јасног одређења бића дисциплинског дела. Наиме, закон је тада прописивао да је повреда обавезе из радног односа “неблаговремено, несавесно и немарно извршавање радних дужности и обавеза”, што је значило да ова норма обухвата и мноштво пређутних обавеза, односно повред имплицитних обавеза – обавеза савесности и поштења у извршавању уговора о раду.¹¹⁸⁸ Домаћи Закон о раду који је на снази је са собом, између осталог, донео промену наведеног концепта. Наиме, начело легалитета се очувало у погледу повреде обавезе из радног односа као оправданог отказног разлога, тј. уколико запослени својом кривицом учини ову повреду, утврђену општим актом (колективним уговором о раду или пак, правилником о раду) или уговором о раду.¹¹⁸⁹ Међутим, ово није случај и у погледу непоштовања радне дисциплине, тј. уколико запослени не поштује радну дисциплину прописану актом послодавца (одлуку, упутству)¹¹⁹⁰, а под условом да је нарушавање радне дисциплине таквог карактера да запослени не може да настави рад код послодавца.

Дисциплинске мере или санкције се изричу учионицу дисциплинског дела, тј. запосленом и то, тек након спроведеног дисциплинског поступка и утврђивања постојања кривице и дисциплинске одговорности запосленог. Дисциплинске мере се изричу ради правилнијег и ефикаснијег пословања послодавца. Оне су ограничене само на датог послодавца, а сходно начелу легалитета су унапред обавезно утврђене за одређену врсту дисциплинског дела. Дисциплинске мере се, с обзиром на тежину повреде обавезе из радног односа, сврставају

¹¹⁸⁴ Захтев мора да садржи: име и презиме запосленог (односно, радника) који је учинио повреду радне обавезе; радно место, занимање, тачну адресу становања; чињенични опис повреде обавезе из радног односа; време, место и начин извршења повреде обавезе из радног односа; врсту и правну квалификацију повреде обавезе из радног односа; последице учињене повреде обавезе из радног односа; податке о причињеној штети (ако постоји); доказе за наводе из захтева.

¹¹⁸⁵ Б. Лубарда, 2012, 622.

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

¹¹⁸⁷ *Ibid.*, 622.

¹¹⁸⁸ *Ibid.*, фн. 3749, 622.

¹¹⁸⁹ Закон о раду, (2005), чл. 179, ст. 1, ал. 2.

¹¹⁹⁰ Б. Лубарда, 2012, фн. 3752, 622.

у две групе и то, у односу на последице порадни однос запосленог, тј. радноправни статус запосленог и у односу на циљ изречене санкције.

3.2. Врсте дисциплинских мера

Класификација повреда обавеза из радног односа од стране запослених је могућа у погледу различитих мерила, притом подразумевајући међу њима и тзв. бланкетне повреде¹¹⁹¹ обавеза из радних односа. У погледу штетних последица и природу делатности послодавца, повреде обавеза из радног односа, као и непоштовање радне дисциплине могу да се класификују као лакше и теже повреде, за које се изриче дисциплинска мера. Различитост дисциплинских мера се (у упоредном праву) предвиђа са циљем да се послодавцу омогући да њиховим изрицањем утиче на понашање и рад запосленог. Сходно томе, у правилнику о раду се обавезно налази и листа потенцијалних дисциплинских мера, тј. санкција за повреду обавезе из радног односа и повреду дисциплине понашања. Као позитивна страна одређивања дисциплинских мера унапред, би могла да се одреди та, што се на тај начин послодавац сам ограничава по питању одабира дисциплинске мере за утврђену повреду обавезе из радног односа.

Према врсти дисциплинског дела, уобичајене дисциплинске мере су: (1) опомена (усмена опомена, писмена опомена, јавна опомена, писмени укор); (2) условна дисциплинска казна¹¹⁹²; (3) премештај на слабије плаћено радно место, смењивање са положаја, заустављање у напредовању и отказ/раскид радног односа; (4) новчане дисциплинске мере. Те дисциплинске мере погађају част, углед, радноправни статус и имовину запосленог. Законодавац Републике Србије је релевнтним одредбама Закона о раду предвидео да послодавац може запосленом за повреду обавезе из радног односа или за непоштовање радне дисциплине, уместо отказа уговора о раду, изрекне једну од следећих мера: 1) привремено удаљење са рада без накнаде зараде, у трајању од једног до 15 радних дана; 2) новчану казну у висини до 20% основне зараде запосленог за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три месеца, која се извршава обуставом од зараде, на основу решења послодавца о изреченој мери; 3) опомену са најавом отказа у којој се наводи да ће послодавац запосленом отказати уговор о раду без поновног упозорења, ако у наредном року од шест месеци учини исту повреду радне обавезе или непоштовање радне дисциплине.¹¹⁹³ Законом о запосленима у јавним службама је такође предвиђено да послодавац може да, уместо отказа уговора о раду, запосленом изрекне једну од следећих мера, уколико постоје олакшавајуће околности: 1) опомену са најавом отказа у којој се наводи да послодавац може да запосленом откаже уговор о раду без поновног упозорења у складу са законом, ако у наредном року од шест месеци учини исту тежу повреду обавезе из радног односа; 2) умањење плате у висини од 10% до 20% његове основне плате за месец у коме је донета мера, у трајању до три месеца, које се извршава обуставом од плате, односно накнаде плате; 3) другу меру одређену законом којим се уређује рад јавне службе.¹¹⁹⁴ Из наведеног следи да постоји могућност изрицања других мера, уколико су предвиђене колективним уговором, правилником о раду или правилником о дисциплинској одговорности. Будући да је питање врсти дисциплинских мера, између осталог, такође тема којој пажњу посвећују и бројни колективни уговори у јавним службама, згодно је поменути да је, примера ради, идентична

¹¹⁹¹ Бланкетном повредом обавезе из радног односа се сматра сква радња која представља кривично дело учињено на раду или у вези са радом.

¹¹⁹² Ово је случај у упоредном праву., Б. Лубарда, 2012, 645.

¹¹⁹³ Закон о раду (2005), чл. 179а.

¹¹⁹⁴ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 144, ст. 4.

одредба по разматраном питању садржана у Колективном уговору ЈКП „Београд – пут“¹¹⁹⁵ и Колективном уговору за Јавно комунално предузеће „Београдски водовод и канализација“.¹¹⁹⁶ Ова одредба наводи да послодавац, као меру за непоштовање радне дисциплине, односно за повреду обавезе из радног односа, може „запосленом да, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине није такве природе да запосленом треба да престане радни однос, уместо отказа уговора о раду, изрекне једну од следећих мера, и то: (1) привремено удаљење са рада без накнаде зараде, у трајању од једног до 15 радних дана; (2) новчану казну у висини до 20% основне зараде запосленог за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три месеца. Новчана казна се извршава на основу решења послодавца о изреченој мери, обустановом од зараде запосленог, административним путем; (3) опомену са најавом отказа, без поновног упозорења, ако запослени у наредном периоду од шест месеци учини исту повреду радне обавезе или непоштовање радне дисциплине.“

Судска пракса у Републици Србији, такође, није лишена поступања по питању примене неке од врсти дисциплинских мера. Томе сведочи, примера ради, пресуда Врховног Касационог суда, која се односи на случај изрицања мере престанка радног односа запосленој у јавној образовној установи, услед учињених тежих повреда обавеза из радног односа¹¹⁹⁷, као и повреде забране злостављања и занемаривања¹¹⁹⁸, те забране понашања које вређа углед, част и достојанство¹¹⁹⁹, а што је предвиђено релевантним одредбама Закона о основама система образовања и васпитања. У конкретном случају, запослени у јавној образовној установи – тужилац је био члан конкурсне комисије, која је спроводила поступак пријема у радни однос новог извршиоца на одређено време, са обимом посла 20% од пуног радног времена по претходно расписаном конкурсном и објављеном огласу. С тим у вези, конкурсна документација која је везана за предметни конкурс се налазила код тужиоца. Тужилац је, јасно, био у обавези да предметну документацију пружи на увид директору јавне образовне установе, као и општинском просветном инспектору, што тужилац није учинио. Ово је представљао разлог због којег је против тужиоца покренут и окончан дисциплински поступак, а на основу кога је тужиоцу изречена дисциплинска мера престанка радног односа. Наиме, током спровођења дисциплинског поступка је утврђено да је тужилац *de facto* учинио повреде које су му стављене на терет, а које представљају отказни разлог и због којих је тужиоцу изречена дисциплинска мера престанка радног односа. Тужилац се, наиме, терети да је у просторијама директора школе, а у присуству директора, помоћника директора и општинског просветног инспектора, на захтев директора школе, одбио да достави предметну конкурсну документацију, те да је том приликом извршио психичко насиље и вређање части, угледа и достојанства запослених и трећих лица, што је детаљније описано у нижестепеним пресудама. Решењу о престанку радног односа је претходио дисциплински поступак, који је спроведен на основу закључка директора – тужене, на који се тужилац изјаснио писаним изјашњењем. Против истог решења је тужилац изјавио приговор Школском одбору тужене. Но, Школски одбор није одлучио о приговору, услед недостатка кворума за одлучивање, те је, одлуком тужене констатовано да је решење туженог постало коначно. Тужилац је подношењем тужбе тражио поништај наведеног решења и

¹¹⁹⁵ Колективни уговор ЈКП „Београд – пут“ (2005), чл. 57.

¹¹⁹⁶ Колективном уговору за Јавно комунално предузеће „Београдски водовод и канализација“, *Службени лист града Београда*, бр. 138/2021, чл. 70.

¹¹⁹⁷ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 164, ст. 1, тч. 12 и тч. 15.

¹¹⁹⁸ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 111.

¹¹⁹⁹ Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 112.

враћања на рад на радно место, што су нижестепени судови одбили, а истог становишта је и Врховни Касациони суд.¹²⁰⁰

4. Одговорност за штету

4.1. Појам и правни режим одговорности за штету

Осим дисциплинске, одговорност запослених у погледу радних односа се односи и на материјалну одговорност, тј. одговорност за насталу штету. Разлог издвајања ове врсте одговорности у радно законодавство, у односу на ону утврђену општим правилима облигационог права је оправдано потражити у три њене основне специфичности, тј. у субјекту који је причинио штету, начину на који је та штета учињена, те коме је штета учињена. Следи да је субјект који је учинио штету, у овом смислу, увек особа која има статус запосленог, односно радника, да штета мора да буде учињена на раду или у вези са радом, те да штета мора да буде учињена послодавцу или трећој особи. Одговорност за насталу штету је регулисана тако, да се у Закону о раду налазе основне материјалне одредбе, док је процесни део, који садржи формирање и састав комисије за поступање за накнаду штете, доношење одлуке, извршење одлуке, услови смањења или ослобађања запослених од обавезе надокнаде проузроковане штете, углавном, регулисано правилником о дисциплинској и материјалној одговорности послодавца.

Да би послодавац био одговоран за штету коју запослени претрпи на раду или у вези са радом, неопходно је да су кумулативно испуњена три услова: (1) да је запослени претрпео штету; (2) да постоји узрочно – последична веза између радње или акта послодавца и штете; те (3) да не постоје разлози за искључење одговорности. Са друге стране, одговорност послодавца може да настане: (1) услед повреде права запосленог из радног односа или (2) услед нарушавања здравља запосленог. Одговорност за повреду права запосленог постоји када послодавац донесе незакониту одлуку или предузме неку радњу која није усклађена са законом или општим актом. У вези са наведеним, Јовановић наводи да нису ретки и спорови о законитости распоређивања, премештају на друге послове, као ни о законитости одлуке о удаљењу са рада, коришћењу, некоришћењу, те годишњег одмора, али да се највећи број судских поступака због повреде права запосленог и односи на спор о законитости одлуке послодавца о престанку радног односа и враћању на рад.¹²⁰¹ Основ за ову врсту одговорности се процењује на основу одредаба Закона о облигационим односима¹²⁰², којим је претпостављена кривица послодавца. У питању је оборива претпоставка, што имплицира да послодавац може да доказује да је штета настала без његове кривице. Судска пракса домаћих судова познаје случајеве у којима је послодавац са успехом доказао да је донео одлуку или предузео радњу према запосленом у складу са законом, те да стога његова кривица не постоји, а сходно томе, ни одговорност за штету. У прилог наведеном случају сведочи правноснажна пресуда¹²⁰³ Првог основног суда, потврђена пресудом Апелационог суда, којом је одбијен тужбени захтев тужиле да се, као незаконито, поништи решење о отказу тужилиног уговора о раду, те да се тужени обавезе да тужилу врати на радно место секретара школе. Пресудом Врховног касационог

¹²⁰⁰ Пресуда Врховног Касационог суда, Рев2 960/2021, од 19. маја 2021. године.

¹²⁰¹ М. Јовановић, 29.

¹²⁰² Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – УСЈ, 57/1989, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/1993, *Службени гласник РС*, бр. 18/2020, чл. 154, ст. 1.

¹²⁰³ Правноснажна пресуда Првог основног суда у Београду П1. бр. 14578/10 од 19. 01. 2012. године, потврђена пресудом Апелационог суда у Београду Гж1 бр. 1868/12 од 06. 06. 2012. године.

суда¹²⁰⁴ је, као неоснована, одбијена ревизија тужиље. У правноснажно спроведеном поступку је послодавац доказао да је решење којим се тужиљи отказује уговор о раду због више повреда радних обавеза донето у складу са законом и општим актом послодавца, теда је тужиља учинила повреде радних обавеза неизвршавањем обавеза из описа послова свог радног места, а за које је суд утврдио да није истекао рок застарелости. У поступку је такође доказано и то, да је тужени у свему испоштовао процедуру која претходи доношењу одлуке о отказу уговора о раду, тако што је тужиљи доставио упозорење о постојању разлога за отказ уговора о раду, које је садржало све елементе прописане релеватним одредбама Закона о раду¹²⁰⁵. У коначници спроведеног поступка је утврђено да је наступила застарелост за одређене повреде обавеза из радног односа које су обухваћене решењем о отказу уговора о раду, те на основу њих није могло да дође до законитог отказа уговора о раду. Међутим, утврђено је и то да је тужиља учинила и друге повреде обавеза из радног односа, које нису застареле, које представљају самосталан основ за отказуговора о раду, а само једна од њих је била довољна да одлука о отказу уговора о раду буде законита.

Послодавац је обавезан да, у случајевима повреде права запосленог, накнади материјалну штету коју је запослени претрпео, а у одређеним случајевима и нематеријалну штету, те уколико су испуњени услови, обезбеди и реинтеграцију запосленог, тј. враћање запосленог на рад. Материјална штета се најчешће огледа у изгубљеној заради запосленог и плаћању законом прописаних пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање. Нематеријална штета се процењује у складу са одредбама Закона о облигационим односима.¹²⁰⁶ Нематеријална штета може да буде досуђена независно од материјалне штете, као и у њеном одсуству. У пракси се нематеријална штета најчешће досуђује због незаконитог престанка радног односа, повреде права на рад, као и због злостављања и дискриминације на раду, што се сматра готово основним предусловом за повреду личног интегритета и достојанства запосленог. Јовановић запажа да су у последње време актуелни спорови за заштиту од злостављања на раду или забрани дискриминације, а у којима се као *lex specialis* примењује Закон о спречавању злостављања на раду и Закон о забрани дискриминације.¹²⁰⁷ Нематеријална штета такође постоји уколико је повреда права запосленог код запосленог изазвала озбиљнији поремећај психичке, односно емоционалне равнотеже, што се, обично, манифестује у виду душевних болова. Одговорност¹²⁰⁸ послодавца због повреде односно нарушавања здравља запосленог постоји у случајевима повреде на раду¹²⁰⁹ или професионалне болести.¹²¹⁰ Код одговорности

¹²⁰⁴ Пресуда Врховног касационог суда Рев 2 826/2012 од 21. 02. 2013. године.

¹²⁰⁵ Закон о раду (2005), чл. 180.

¹²⁰⁶ Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – УСЈ, 57/1989, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/1993, *Службени гласник РС*, бр. 18/2020, чл. 200 ст. 1, ст. 2.

¹²⁰⁷ М. Јовановић, 30.

¹²⁰⁸ За одговорност послодавца због повреде на раду или професионалне болести релевантне су одредбе члана 154. став 1. ЗОО (претпостављена кривица послодавца осим уколико докаже да је штета настала без његове кривице), члана 154. став 2 ЗОО (за штету од ствари или делатности од којих потиче повећана опасност штете за околину одговара се без обзира на кривицу), члана 173. ЗОО (штета која је настала у вези са опасном ствари, односно опасном делатношћу сматра се да потиче од те ствари, односно делатности, изузев ако се докаже да оне нису биле узрок штете) и члана 174. ЗОО (за штету од опасне ствари одговара њен ималац, а за штету од опасне делатности лице које се њом бави).

¹²⁰⁹ Појам повреде на раду је одређен чланом 22. став 1, а професионалне болести чланом 24. Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

¹²¹⁰ „Судска пракса домаћих судова је утврђивала и одговорност послодавца насталу због повреде односно нарушавања здравља. Пример указујемо на Пресуду Апелационог суда у Београду Гж1 – 779/2011(1) од 11.10.2012. године у којој је утврђена одговорност послодавца и исти обавезан на накнаду штете иако са лицем које је

послодавца за повреду односно нарушавање здравља запосленог, материјална штета се, у највећем броју случајева, посматра кроз призму изгубљене плате, трошкова лечења, али и сваког другог умањења имовине запосленог (обична штета – *damnum emergens* или измакла корист – *lucrum cessans*). Нематеријална штета се, пак, испољава у видупретрпљених физичких болова, наружености, претрпљеног страха, те претрпљених душевних болова због умањења животне активности. Од интензитета и дужине трајања претрпљених болова и страха зависи висина правичне новчане накнаде.¹²¹¹

4.2. Законско регулисање одговорности за штету у јавним службама

Законско регулисање одговорности за штету у јавним службама је комплексан и важан правни концепт, који се, као такав, односи на одговорност запослених у јавним службама, за штету која је нанета грађанима, привреди или другим субјектима у обављању њихових задатака. Овај концепт има за циљ да заштити грађане и друге субјекте од незаконитих или неодговарајућих акција запослених у јавним службама. У различитим државама постоје различити начини регулисања одговорности за штету у јавним службама. У неким државама, постоје специфични закони који регулишу ово питање, док у другим државама постоје општи правни принципи који се примењују на ово питање. У Европској унији постоје различите директиве које се односе на одговорност за штету у јавним службама, а међу њима, као

обављало посао за њега није имао закључен уговор о раду, нити било какав уговор. У образложењу пресуде се наводи да без обзира на чињеницу да тужилац није засновао радни однос код туженог, нити је са туженим закључио било какав уговор, тужилац је обављао фактички рад за туженог (извођење грађевинских радова), што представља опасну делатност, па је тужени, као извођач радова на градилишту одговоран за штету коју је тужилац претрпео, применом одредби чл. 173. и 174. ЗОО, при чему тужени није обезбедио тужиоцу заштитну опрему, нити је на адекватан начин вршио надзор над извођењем радова. У судској пракси наших судова познати су и случајеви у којима је послодавац доказао да постоји основ за искључење његове одговорности јер не постоји узрочно последична веза између употребе опасне ствари односно вршења опасне делатности и настале штете. Као пример наводимо пресуду Врховног касационог суда Рев. 2 бр. 2805/16 од 23.02.2017. године која је са правног аспекта занимљива и због тога што су нижестепени судови имали различит правни став у погледу одговорности послодавца и обавезе да запосленом накнади нематеријалну штету због претрпљеног страха који је временом прешао у депресивни поремећај. У правноснажно окончаном првостепеном поступку утврђено је да је тужилац био у радном односу код туженог на неодређено време, да је распоређен на послове радника обезбеђења као и пратиоца новца, да је критичног дана управљао блиндираним возилом за пратњу новца, да се на путу догодио оружани покушај разбојништва, да је тужилац прошао обуку за руковање ватреним оружјем, обуку за спречавање разбојништва и друге потребне обуке укључујући и оспособљавање за безбедан и здрав рад на пословима на које је распоређен. На основу утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је закључио да тужени није одговоран за штету коју је тужилац претрпео по основу објективне одговорности из члана 173 и 174 ЗОО, због чега је као неоснован одбио тужбени захтев. Другостепени суд је одлучујући о жалби тужиоца изнео супротан правни закључак. Своју одлуку је образложио наводима да се одговорност од опасне делатности не темељи на кривици него на стварном ризику, иста је објективне природе и да је само довољно да оштећени (у овом случају запослени) докаже да је претрпео штету и да она потиче од опасне делатности, да би остварио право на накнаду штете. Врховни касациони суд није прихватио као правилно правно становиште другостепеног суда, већ је у наведеној пресуди заузео правни став да одговорност за штету од опасне ствари или опасне делатности почива на узрочности између употребе опасне ствари, односно вршења опасне делатности и настале штетне последице, а одсуство такве узрочности искључује одговорност за насталу штету од опасно ствари, односно опасне делатности у смислу члана 177. ЗОО. У конкретном случају не постоји одговорност послодавца према запосленом, с обзиром да је запослени због послова из описа свог радног места са повећаним ризиком за настанак штете, обучен да у случају разбојништва на најефикаснији начин обезбеди новац, да је упознат са важећим упутствима, правилницима и процедурама, да је приликом транспорта новца коришћено блиндирано возило, па је тужени као послодавац у свему поступио у циљу спречавања напада при чему није могао штетну радњу да предвиди, спречи нити отклони.“, М. Јовановић, 31 – 32.

¹²¹¹ Закон о облигационим односима, чл. 200, ст. 1 – 2.

најзначајнија фигурира Директива 2004/18/ЕУ о јавним набавкама, која уводи обавезу да (државни) службеници и органи јавне власти учине све што је у њиховој моћи да спрече штету која може да настане у вези са њиховим обавезама. У Сједињеним Америчким Државама постоји закон о одговорности за штету (*Tort Law*), који регулише питања одговорности за штету у различитим контекстима, укључујући и јавне службе. Овај закон има за циљ да заштити грађане и друге субјекте од незаконитих или неодговарајућих акција запослених у јавним службама.

Одговорност за штету у јавним службама у Републици Србији је сложен систем, који комбинује опште принципе из Закона о облигационим односима са специфичним регулативама које се односе на различите секторе услуга. Циљ овако постављене регулативе јесте да грађани буду свесни својих права и могућности када траже накнаду за проузроковану штету.

Тумачењем релевантних одредби Закона о облигационим односима, може да се изведе закључак да су јавне службе одговорне за штету коју проузрокују својим радом или нечињењем.¹²¹² Ово укључује ситуације када су услуге које пружају (као што су, примера ради, комуналне услуге, транспорт, здравство) неадекватне или, пак, када дође до несреће због њихових активности. У Републици Србији је питање одговорности за штету у јавним службама конкретније регулисано Законом о општем управном поступку.¹²¹³ Но, поред ових, условно речено, општих закона, постоје специфични закони који се односе на одређене области, а који додатно уређују питања одговорности у тим секторима. Уз то је, када су у питању јавне службе, изузетно важно напоменути да је предметно питање регулисано и колективним уговорима. Интересантно у вези са колективним уговорима по питању релевантних одредби које се односе на регулисање одговорности за штету у јавним службама је то, што је неки уговори разматрано питање уређују доста штуро, попут Колективног уговора за Јавно комунално предузеће „Београд – пут“¹²¹⁴, док му неки посвећују знатно више пажње, попут Колективног уговора код послодавца ЈКП „Зеленило – Београд“. Одредбама овог Колективног уговора се, између осталог, уређује алтернативан начин утврђивања штете и њене накнаде која, под оправданим условима, не мора нужно да буде изражена у новцу, као и могућност делимичног ослобађања од штете, под, такође, одређеним условима.¹²¹⁵

4.3. Питање пасивне и активне легитимације у случају одговорности за штету у јавним службама

Разматрање питања пасивне и активне легитимације у случају одговорности за штету у јавним службама је можда и најцелисходније сагледати кроз пример јавних установа. Наиме, одговорност јавних образовних установа – предшколских установа, основних и средњих школа, је за праксу била извор неколицине спорних питања. Као резултат томе је дошло до различитих одлука суда по захтевима, тј. тужбама за ову врсту накнаде штете, тј. за одговорност јавних образовних установа за причињену штету. Ово је питање од значаја будући да ће се јавне образовне установе наћи као одговорне за штету коју причини запослени, чији је послодавац конкретна јавна установа.

Као једно од најзначајнијих питања у вези са накнадом причињене штете у јавним образовним установама фигурира питање пасивне (и активне) легитимације. Односно, питање је да ли је јавна образовна установа та која ће да сноси одговорност за штету коју, у просторијама

¹²¹² Закон о облигационим односима (1978), чл. 170 – 172.

¹²¹³ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/20023 – одлука УС, чл. 31 – 32.

¹²¹⁴ Колективни уговор за јавно комунално предузеће „Београд – пут“ (2005), чл. 60.

¹²¹⁵ Колективни уговор код послодавца ЈКП „Зеленило – Београд“ (2013), чл. 102 – 109.

конкретне установе, претрпи њен запослени, такође ученик, те треће лице. Као противтежа евентуалном потврдном одговору, према којем је јавна образовна установа та која сноси одговорност за насталу штету, стоји да је одговоран њен основач, тј. град, с обзиром на то да се јавне образовне установе налазе у систему образовно – васпитних установа са одређеним ингеренцијама Министарства просвете, као дела Владе Републике Србије.¹²¹⁶ Осим овог, друго спорно питање се тиче врсте, односно облика одговорности јавне образовне установе. Наиме, упитно је по којем основу јавна образовна установа може да одговара за штету која је нанета њеном запосленом, ученику или пак, трећем лицу. Јавна образовна установа, тј. предшколска установа, основна и средња школа јесте одговорна за штету коју претрпи њен запослени, ученик или треће лице. У сваком од ових случајева ће јавна образовна установа да буде одговорна за насталу штету по различитом правном основу, с обзиром на то да су предшколска установа, основна и средња школа правна лица, са правима и обавезама у правном промету, која имају свој субјективитет, рачун, назив и седиште.¹²¹⁷ Из овога следи, закључује Филиповић, да чињеница да јавна образовна установа није регистрована као доходна установа и да је везана у раду за буџет Републике Србије, конкретну установу не ослобађа одговорности да накнади штету свом запосленом, ученику или трећем лицу. У погледу накнаде штете запосленом и трећим лицима, судска пракса је једногласна, како по питању основа одговорности, тако и по питању врсте одговорности предшколске установе, односно основне и средње школе. Но, када се ради о захтеву ученика за накнаду штете претрпљене у школи, постоји различит приступ у погледу постајања обавезе, врсте одговорности и начина одлучивања о висини штете.¹²¹⁸

Примера у пракси је много, а међу њима се, као још један од можда и најпристунијих, издваја одговорност јавних здравствених установа и у њима запослених на пословима лекара, за штету насталу услед стручне грешке, односно услед тзв. лекарске грешке, тј. поступања *contra lege martis*,¹²¹⁹ Под стручном грешком се, у смислу Закона о здравственој заштити, подразумева

¹²¹⁶ М. Jovanović, 26.

¹²¹⁷ V. Filipović, „Odgovornost škole za pričinjenu štetu”, 34 y: (ur.) Mujović H., *Srbija i reformisanje instituta odgovornosti*, Beograd, 2018.

¹²¹⁸ „У одређеном броју судских одлука, и то у случајевима када дође до повређивања ученика на часу (најчешће физичког васпитања) исказан је став да је за штету коју ученик претрпи као последица повређивања док је у школи, школа одговара по принципу објективне одговорности. Овај став је заснован на тези да је школа одговорна за штету у смислу чл. 174. ЗОО коју претрпи ученик на часу у школи јер вежбе на часу физичког васпитања представљају радњу од које потиче повећана могућност повређивања односно повећана опасност штете. Међутим, одређен број судских одлука је заузетог става да одговорност школе у случају повређивања ученика почива на кривици и има карактер субјективне одговорности. То су случајеви кад ученик претрпи штету нанету од стране другог ученика. Наиме, школа је установа која обавља делатност васпитања и образовања и у оквиру своје делатности је дужна да за време боравка у њој обезбеди и спроводи мере ради заштите и безбедности деце и ученика. Стога је на школи одговорност за штетне последице у виду претрпљене штете које настану због пропуста да такве мере пропише, обезбеди и спроведе. Ово првенствено позивањем на основну одредницу одштетног права по којој важи правило да – ко другоме проузрокује штету, дужан је накнадити је. То је прописано и одредбама члана 108. и 109 - 112. Закона о основама система образовања и васпитања. Школа одговара по основу кривице и одговорност је субјективна, али из наведеног произилази да има карактер претпостављене одговорности, јер се школа може ослободити одговорности ако докаже да је надзор вршила на начин на који је обавезна, односно да је предузела све прописане мере како би спречила да до штетног догађаја дође. Одговорност школе се претпоставља и на школи је терет доказивања супротног.“, V.Filipović, 35.

¹²¹⁹ Марковић подсећа да „Одговорност за стручну грешку утврђује се у дисциплинском поступку пред надлежним органом коморе, у поступку редовне и ванредне провере квалитета стручног рада, односно у другим поступцима утврђеним законом. Законодавац у Закону о здравственој заштити користи израз „стручна грешка“, док је у пракси, посебно судова, уобичајен термин „лекарска грешка“.“, V. Marković, *Грађанскоправна odgovornost lekara zbog stručne (lekarске) greške*, *Научни часопис ургетне медицине HALO 194*, бр. 27/2021, 30.; „Треба

несавесно обављање здравствене делатности, у виду занемаривања професионалних дужности у пружању здравствене заштите, непажње или пропуштања, односно непридржавања утврђених правила струке и професионалних вештина у пружању здравствене заштите, које доводи до повреде, оштећења, погоршања здравља или губитка делова тела пацијента.¹²²⁰ Пракса недвосмислено указује на то да су заиста бројне и различите радње и пропусти којима (може да) се нанесе штета корисницима услуга које пружају јавне здравствене установе и/или пак, трећим лицима. Из овога следи потреба да се разматре претпоставке одговорности услед (не)поступања јавних здравствених усанова, односно њихових запослених који пружају здравствене услуге. Систематизација предметних радњи и пропусти у пружању здравствених услуга којима би могла да се нанесе евентуална штета корисницима услуга ових јавних усанова, углавном, почива на правном уређењу здравствене заштите и здравственог осигурања грађана сваке појединачне државе.

У законодавству Републике Србије је накнада штете до које је дошло услед лекарске грешке регулисана како општим, тако и специјалним прописом. Наиме, Законом о правима пацијената¹²²¹ је одређено да корисник услуге јавне здравствене усанове, који због стручне грешке здравственог радника, односно здравственог сарадника, у остваривању здравствене заштите претрпи штету на свом телу или се, пак, стручном грешком здравственог радника проузрокује погоршање његовог здравственог стања, има право на накнаду штете према општим правилима о одговорности за штету. Из овога следи да уколико дође до настанка штете, одговорност за штету ће се утврђивати на релацији оштећени – јавна здравствена усанова, као потенцијално одговорна страна. Ово из разлога што јер јавна здравствена усанова одговара за штету коју су учинили њени запослени¹²²², будући да је према релевантним одредбама Закона о облигационим односима, јавна здравствена усанова, односно сваки њен запослени који пружа здравствену заштиту, дужан да приликом вршења својих дужности у обављању професионалне делатности поступа са повећаном пажњом, односно са пажњом према правилима струке и пажњом доброг стручњака.¹²²³ Стога је оправдано да се закључи да ове важи својеврсна паралела да, како послодавац одговора за своје раднике, тако ће и јавна здравствена усанова да одговара за штету коју је услед стручне грешке причинио лекар пацијенту. Одговорност за

закључити да појам лекарске грешке чини само релевантна грешка са становишта права, јер је једино грешка такве правне квалификације у стању да покрене неки од облика одговорности. Питање да ли је лекар починио грешку у третману или прекршио дужност пажње није по врсти и обиму само медицинско него је и питање у којој мери су испуњене обавезе из уговора о лечењу, или по општим правилима поступања. То је, такође и пре свега, правно питање о коме меродавно одлучује суд и где медицинске категорије пажње представљају само полазне тачке. Иако судија често само помоћу медицинских вештака може да процењује, он није дужан да преузме свет појмова лекара, који може бити делом шири али и ужи, него што су правни појмови који се приликом примене закона једино могу узети за основ. Овде се управо наглашава нормативно – правни квалитет објективног појма пажње, и зато је појам лекарске грешке у суштини правни појам. Осим тога, појам лекарске грешке јесте правни појам и у том смислу да судско медицинско вештачење није потребно за све врсте спорних лекарских поступака за које се сумња да су погрешни. Такви су случајеви, на пример, неприбављање ваљаног пристанка болесника или необавештавање услед чега је дошло до штете по здравље или живот. То показује да свака лекарска грешка не представља уједно и повреду правила здравствене струке у ужем смислу, већ то може бити и повреда болесникових права и кршење лекарског дужног поступања. Ова констатација чини у данашње време широко прихваћен став у упоредноправној теорији и пракси већине земаља.“, Н. Мујовић – Зорнић, З. Петровић, „Odrgovornostzdravstvenihustanovaza štetekaoposledicelečenja“, *Vojnosanitetskipregled*, бр. 69/2012, 694.

¹²²⁰ Закон о здравственој заштити (2019), чл. 186.

¹²²¹ Закон о правима пацијената, *Службени гласник РС*, бр. 45/2013 и 25/2019 - др. закон, чл. 31.

¹²²² Закон о облигационим односима (1978), чл. 170 – 171.

¹²²³ Закон о облигационим односима (1978), чл. 18.

стручну грешку се утврђује у дисциплинском поступку пред надлежним органом Лекарске коморе Србије¹²²⁴, у поступку редовне и ванредне провере квалитета стручног рада.

У јавним предузећима, као организационом делу јавних служби је питање пасивне и активне легитимације у случају одговорности за материјалну штету, такође, погодно размотрити. Наиме, послови који се односе на управљање јавним путевима су Законом о јавним путевима¹²²⁵ поверени предузећу за путеве које оснива Влада Републике Србије – ЈП Путеви Србије. Ово предузеће је дужно да обезбеди трајно, непрекидно, квалитетно одржавање и заштиту јавног пута, као и несметано и безбедно одвијање саобраћаја на њему.¹²²⁶ Међутим, у случају да постоји пропуст у обављању неке од ових дужности, као одговоран за причињену штету, коју претрпе корисници јавног пута јесте управљач. Прописано је да управљач јавног пута одговара корисницима јавног пута за штету која настане због пропуштања благовременог обављања појединих радова на редовном одржавању јавног пута.¹²²⁷ Овде као веома битна фигурира чињеница да је вршење ових делатности уговором пренето на друго лице. Тако, управљач пута је овлашћен само да захтева регрес, односно да се намири од другог лица, тј. од лица на које је уговором пренето вршење ових делатности, подзаконом прописаним условима и то, уколико је (управљач пута) извршио накнаду оштећеном кориснику пута. Дакле, одговорност ових лица за штету, коју због њиховог пропуста у управљању и одржавању јавног пута претрпи корисник пута, је солидарна, закључује Марчетић.¹²²⁸

¹²²⁴ С тим у вези, видети: S. Kovačević, „Sudovi časti LKS juče, danas, sutra“, <http://app.lks.org.rs/Storage/Global/Documents/Prezentacije/Sudovi%20casti%20juce%20danas%20sutra.pdf>, преузето 30. јула 2024. године.

¹²²⁵ Законом јавним путевима, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 123/2007, 101/2011, 93/2012, 104/ 2013.

¹²²⁶ D. Marčetić, „Odgovornost preduzeća zaduženog za upravljanje javnim putevima“, 33, у: (ur.) H. Mujović, *Srbija i reformisanje instituta odgovornosti*, Beograd, 2018.

¹²²⁷ „Најчешћи случајеви одговорности су они настали због штете услед излетања животиње на јавни пут, због тзв. ударних рупа и других оштећења на путу, као и због неадекватне саобраћајне сигнализације и пропуста у обележавању радова на путу.“, *Ibid.*

¹²²⁸ *Ibid.*

IX ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Појам престанка радног односа

Као једно од цивилизацијских достигнућа и степена поштовања људских права у оквиру тих достигнућа јесу и социјално – економска права у оном делу који се односи на рад запослених, могућности престанка радног односа, као и права која запослени имају у тима поступцима.

Релевантне норме којима су установљени разлози и процедуре по питању престанка радног односа, поред, између осталог, норми о заснивању радног односа, достојанству на раду, радном времену, одморима, плати, дисциплинској и материјалног одговорности, чине неизоставни део заштитног законодавства у сфери радних односа у тржишним привредама европско – континенталног правног система.¹²²⁹ Као једна од најзначајнијих карактеристика норми које се односе на престанак радног односа се, оправдано, истиче да захваљујући њима, запослени остварују право на сигурност запослења. Имајући у виду да путем радног односа, још увек доминантан број особа, остварује основни приход за егзистенцију, како за себе, тако и за своје породице, потребно је да се унапред утврде разлози и процедуре престанка радног односа. Ово како запослени не би био затечен у стању социјалне потребе, јер је изгубио статус запосленог. На овај начин се у потпуности минимализује субјективни елемент, односно арбитрерност послодавца.

Престанак радног односа подразумева гашење овлашћења његових субјеката да један од другог захтевају одређено чињење или нечињење на раду или у вези са радом, као и гашење њихових обавеза из радног односа.¹²³⁰ Иако се Закон о раду заснива на грађанскоправном приступу, што је видљиво из чињенице да се радни однос заснива закључивањем уговора о раду – што значи да је радни однос уговорни однос – законодавац је ипак престанак уговора о раду нормирао когентним одредбама, ограничавајући тиме права уговорних страна. Наиме, прописано је на који начин, сагласно релевантним одредбама Закона о раду, уговор о раду може да престане. Реч је о *numerous causus* листи, јер су њоме прописани сви начини престанка уговора о раду који су могући према релевантним одредбама овог закона. Следи да до престанка радног односа, односно до престанка уговора о раду може да дође (1) истеком рока за који је заснован; (2) кад запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени друкчије не споразумеју; (3) споразумом између запосленог и послодавца; (4) отказом уговора о раду од стране послодавца или запосленог; (5) на захтев родитеља или старатеља запосленог млађег од 18 година живота; (6) смрћу запосленог; (7) у другим случајевима утврђеним законом.¹²³¹ Међутим, то не значи да уговор о раду не може да престане и независно од воље субјеката радног односа, што је такође уређено овим законом.¹²³²

2. Појам и правна природа права на заштиту од неоправданог престанка радног односа

Свим правним системима у свакој држави на свету је познат проблем отпуштања запослених, као што није страна и запошљавање нових запослених – а, тај је процес значајно

¹²²⁹ Целисходније: М. Hadžić, „Radnopravni status osoba na čiji se rad i zapošljavanje primjenjuje Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine”, *Sveske za javno pravo*, бр. 27/2017.

¹²³⁰ Б. Шундерић, *Радно право*, Београд, 2009, 166.

¹²³¹ Закон о раду (2005), чл. 175.

¹²³² Закон о раду (2005), чл. 176.

убрзан афирмисањем флексибилних облика рада и могућношћу брзе замене или ангажовања радне снаге. Но, не мора свака промена у вези са конкретним радним односом да и *de facto* буде окарактерисна као законита. Из ове чињенице деривира потреба за механизмима заштите евентуалних повреда права из радног односа запослених. Тим механизмима се доприноси остваривању принципа законитости и, у крајњем случају, остваривање принципа или стања правне државе, подсећају Јанковић и Атељевић.¹²³³

Наиме, право на рад, као основно начело радног права, које је гарантовано Уставом Републике Србије¹²³⁴, говори у прилог праву сваког човека да путем слободног одабира занимања и запослења, себи обезбеди егзистенцијалне услове за живот, као и да кроз рад који обавља развија своју личност.¹²³⁵ Следи да, право на рад, између осталог, подразумева и право на правну заштиту у случају неоправданог престанка радног односа. С тим у вези, Мисаиловић подсећа на негативне реакције на теорије о злоупотреби права, до којих је дошло крајем 19. века.¹²³⁶ Корисно је скренути пажњу на превирања у друштву до којих је тада дошло, будући да су она резултитрала потребом да се дође до „нове“ дефиниције појма отказа. Наиме, појам отказа је до тада носио карактер јединствености, но, са тада новонасталим променама, почиње да се разликује на појам незаконитог и појам неоправданог отказа. Док је, са једне стране, било знатно лакше дефинисати појам незаконитог отказа, као онај отказ који је у супротности са законским прописима, са друге стране је, за дефинисање појма неоправданог отказа, требало консултовати међународне прописе. Тако је појам неоправданог отказа понео општеприхваћено значење онда када је Међународна организација рада донела Конвенцију број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца.¹²³⁷

Како би се обезбедила заштита запосленог од неоправданог престанка радног односа, прописане су могуће правне последице. Према одредбама Закона о раду, то су (1) враћање отпуштеног запосленог на рад (или исплата накнаде); (2) накнада штете¹²³⁸ и (3) уплата припадајућих доприноса за обавезно социјално осигурање за период у којем запослени није радио.¹²³⁹

3. Споразумни престанак радног односа

Радни однос између послодавца и запосленог може да престане сагласном изјавом њихових воља. Потребно је да изјављена воља субјеката радног односа буде усмерена на настанак споразума који ће за последицу да има престанак радног односа. Споразум, дакле, представља резултат слободне воље послодавца и запосленог и као такав, он је у ствари посебан

¹²³³ М. Јанковић, „Престанак радног односа и права радника”, *XVIII Међународни научни skup*, бр. 3/2017, 99.

¹²³⁴ Устав Републике Србије (2006), чл. 60, ст. 4.

¹²³⁵ Љ. Ковачевић, 2016, 43.

¹²³⁶ Ј. Мисаиловић, „Правна природа накнаде штете услед недозвољеног отказа уговора о раду – однос компензационе и реституционе накнаде штете“, *Eudaimonia*, бр. 2/2018, 128.

¹²³⁷ Конвенција Међународне организације рада број 158 о прекиду радног односа - https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158, преузето 23. јануар 2023. године.

¹²³⁸ „Како штета као генусни појам, обухвата и материјалну и нематеријалну штету, то је потребно обратити посебну пажњу и на накнаду нематеријалне штете гарантоване Законом о облигационим односима,15 која настаје услед незаконитог отказа и која може проузроковати запосленом једнако невоље као и материјална штета у виду изгубљених прихода.“, Ј. Мисаиловић, „Накнада нематеријалне штете услед незаконитог престанка радног односа“, *Проузроковање штете, накнада штете и осигурање*, Београд – Ваљево, 2019, 317 – 321.

¹²³⁹ Закон о раду (2005), чл. 191.

уговор (*mutuus dissensus*)¹²⁴⁰ на основу којег престаје конкретан радни однос.¹²⁴¹ Из наведеног следи да евентуално одбијање запосленог да склопи такав споразум не сме да произведе негативне последице на његов радноправни статус. Послодавац и запослени, притом, радни однос могу да окончају закључењем једног акта – споразума о престанку радног односа¹²⁴², но, њихов споразум могу да чине и два акта – писани предлог са потписом једне стране и писано прихватање предлога са потписом друге стране.¹²⁴³ Уколико је иницијативу за закључење споразума показао запослени, онда се споразум замењује одлуком послодавца да прихвати предлог запосленог. Ово под условом да предлог запосленог садржи све битне елементе које би требало да садржи правни посао запосленог и послодавца.¹²⁴⁴ Споразум се чешће склапа на иницијативу запосленог и то, углавном ради одласка у пензију, док се на иницијативу послодавца, споразум склапа у ситуацијама када послодавац даје стимулативну отпремнину како би избегао поступак отказивања уговора о раду отказом који је условљен потребама послодавца, указује Билић.¹²⁴⁵ Упркос томе што су релевантни акт, односно акти довољни за престанак радног односа, у пракси се неретко дешава да послодавац доноси одлуку о престанку радног односа.¹²⁴⁶ У овом случају ће основ за престанак уговора о раду да будеспоразум субјеката радног односа који престаје.

Послодавац и запослени могу, у контексту споразумног престанка радног односа, да закључе писмени споразум о престанку радног односа у којим ће бити одређен, између осталог, и дан када престаје радни однос. Интересантан навод који је садржан у одредби Закона о запосленима у јавним службама наводи да “писменим споразумом не може да престане радни однос директору”.¹²⁴⁷

4. Престанак радног односа по сили закона

Престанак радног односа *ex lege*, тј. по сили закона је регулисан одредбама Закона о раду¹²⁴⁸, којима се дефинишу случајеви у којима запосленом може да престане радни однос и

¹²⁴⁰ С. Перовић., одредница „Уговор”, у: (ур.) О. Станковић, С. Перовић, М. Трајковић, *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, трећи том*, Београд, 1978, 501.

¹²⁴¹ Стога се и на споразум о престанку уговора о раду посредно примењују општа правила облигационог права, у првом реду Закона о облигационим односима.“, S. Smjelog, *Prestanakradnogodnosa, završniрад, VeleučilišteuKarlovцу, Karlovac*, 2015, 21.

¹²⁴² „У погледу упоредног права, односно права Републике Хрватске, Франчић истиче да “чланом 113. Закона о раду прописано је да споразум о престанку уговора о раду мора бити закључен у писаном облику. У судској се пракси истиче да је та одредба присилне нарави и да усмени договор о споразумном престанку уговора о раду не може обавезати ученике јер је изричито прописан писани облик споразума о престанку уговора о раду. Ту се види да законодавац додатно штити положај радника. Сам споразум не мора бити у облику документа потписаног од обе уговорне стране. Наиме, када радник достави писану понуду послодавцу у којој предлаже споразумни престанак радног односа, а послодавац исту прихвати доношењем одлуке коју одмах достави раднику.“, L. Frančić, *Prestanakugovoraoradu, završniрад, VeleučilišteNikolaTeslauGospiću, Gospić*, 2018, 21.

¹²⁴³ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 57/96, од 12. фебруара 1997. године, нав. према: Б. Чолић, „Неки облици престанка радног односа и заштита права запослених“, *Радно и социјално право*, бр. 4–7/2000, 51.

¹²⁴⁴ О. Кадриу, „Споразумни престанак радног односа“, *Правни живот*, бр. 10/2001, 654.

¹²⁴⁵ Детаљније о овоме, видети: А. Bilić, „Fleksibilniobliciradairadonpravo“, *ZbornikPravnofakultetaSveučilištaiRijeci*, бр. 2/2009.

¹²⁴⁶ „Одлука о престанку радног односа је декларативног карактера, с тим што неки аутори верују да се њоме извршава већ постигнут споразум запосленог и послодавца. Ово становиште не чини се прихватљивим, будући да самим настанком споразума престаје радни однос, чиме је споразум и извршен (јер је тиме остварена сврха његовог закључивања). Коначно, ваља имати у виду и то да споразум о престанку радног односа може бити и саставни део неког другог уговора.“, Ј. Ковачевић, *Ваљани разлози за отказ уговора о раду*, Београд, 2016, 80.

¹²⁴⁷ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 136.

¹²⁴⁸ Закон о раду (2005), чл. 176.

то, независно како од његове воље, тако и од воље послодавца. До престанка радног односа може да дође услед разлога који су непосредној или пак, посредној вези са израженом вољом субјеката радног односа, али и услед наступања одређених објективних околности, које такође, нису зависне од изражене воље послодавца и запосленог. Наиме, ове околности онемогућавају да радни однос опстане, тј. онемогућавају његово даље трајање. Стога, престанак радног односа представља правну последицу наступања одређене околности и то, последицу која не може да се оспорава, условљава, одлаже, нити да се спречи на било који начин. У овим случајевима, послодавчева одлука о престанку радног односа је деклараторног карактера, што значи да се њеним доношењем само констатује наступање одређеног законом утврђеног разлога за престанак радног односа, као и то да, услед наступања одређеног разлога, мора да престане радни однос запосленог.¹²⁴⁹ Законом се одређује дан престанка радног односа и то, за сваки случај понаособ. Захваљујући овоме је послодавцу забрањено да определи неки други тренутак као релевантан за престанак радног односа. Запосленом ће да престане радни однос независно од његове воље и воље послодавца: (1) ако је на начин прописан законом утврђено да је код запосленог дошло до губитка радне способности и то даном достављања правоснажног решења о утврђивању радне способности; (2) ако му је по одредбама закона, односно на основу правоснажне одлуке суда или другог органа забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова и то даном достављања правоснажне одлуке; (3) ако због издржавања казне затвора мора да буде одсутан са рада у трајању дужем од шест месеци даном ступања на издржавање казне; (4) ако му је изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога мора да буде одустан са рада и то даном почетка примењивања те мере; те (5) у случају престанка рада послодавца у складу са законом.¹²⁵⁰

Нешто ближе одређени случајеви у којима ће доћи до престанка радног односа по сили закона су уређени Законом о запосленима у јавним службама. Наиме, сходно одредби овог закона ће запосленом да престане радни однос независно од његове воље и воље послодавца: (1) када наврши 65 година живота ако има најмање 15 година стажа осигурања (навршење радног века), односно навршењем година живота и стажа осигурања у складу са одредбама закона којим се уређује рад јавне службе; 2) ако не положи посебан стручни испит који је услов за рад на радном месту – истеком последњег дана рока у којем је запослени према условима утврђеним законом којим се уређује рад јавнеслужбе дужан да положи стручни испит; 3) истеком мандата директора који није именован из реда запослених у тој јавној служби – истеком последњег дана мандата; 4) из других разлога прописаних законом којим се уређује област рада, односно законом којим се уређује рад јавне службе. По утврђивању наступања неког од законом одређених услова за престанак радног односа директора јавне службе по овом основу, орган управљања јавне службе је дужан да донесе решење о престанку радног односа директора по сили закона и да га достави надлежном органу ради доношења решења о престанку обављања дужности.¹²⁵¹

Интересантно је да радна способност, као појам од чијег (не)постојања зависи заснивање и опстанак радног односа, нема своју законску дефиницију. Појам радне способности подразумева способност појединца да обавља ма које врсте рада. Жуљ и Ступин истичу да је радна способност физичка, психичка и интелектуална способност радника да, под одређеним

¹²⁴⁹ Љ. Ковачевић, 2016, 102.

¹²⁵⁰ Закон о раду (2005), чл. 176.

¹²⁵¹ Закон о запосленима у јавним службама (2017), чл. 137.

условима, на радном месту обавља одређени посао, а да притом не штети свом здрављу.¹²⁵² Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом прописује да: „Процена радне способности и могућности запослења или одржања запослења обухвата медицинске, социјалне и друге критеријуме којима се утврђују могућности и способности особе са инвалидитетом неопходне за укључивање на тржиште рада и обављање конкретних послова самостално или уз службу подршке, употребу техничких помагала, односно могућности запошљавања под општим или под посебним условима.“ Према Булату и Ђоковићу, радна способност је способност човековог организма да у току рада одржи унутрашњу физиолошку равнотежу што је могуће потпуније у односу на стање мировања и да по престанку рада брзо и у потпуности успостави све оне облике равнотеже који су макар у најмањој мери одступили од базичних физиолошких вредности.¹²⁵³ Наведено може да се сумира у поимање радне способности тако да би она могла да се дефинише као способност појединца да се прилагоди захтевима и условима конкретног радног места, те да послове обавља без ризика по сопствено здравље, односно по здравље и безбедност других лица. Код запосленог може, у току трајања радног односа да дође до болести и/или оштећења која утичу на његову радну способност у односу на занимање или у односу на послове које може да обавља, што захтева процену радне способности. Управо је зато оцена радне способности компликована делатност, која је састављена из низа прегледа изапажања, која се обављају у склопу тимског приступа проблему, запажају Жуљ и Ступин.¹²⁵⁴ Процену радне способности врши комисија органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. (Не)постојање радне способности запосленог зависи од више елемената. У питању су елементи попут (не)оспособљености за посао који (жели да) обавља, доб живота, услова на раду, услова живота, (не)прилика у породици.¹²⁵⁵ Ове опште смернице се односе на поједине догађаје у процесу рада – од запошљавања, током активног рада, све до ситуација услед којих се одлучује о томе је ли радна способност запосленог привремено или трајно смањена. Оцењивање радне способности је процес у којем се компарацијом захтева радног места и актуелних биолошких капацитета (будућег) запосленог процењује његова способност за обављање послова на одређеном радном месту. Оцена радне способности се, најчешће, дели на привремену и трајну оцену радне способности. Привремена оцена радне способности, односно привремена спреченост за рад (тзв. боловање) се обавља већ при првом контакту са запосленим код којег је потенцијално наступила привремена спреченост за рад. Наиме, један од задатака лекара је да при првом контакту са конкретним запосленим, поред предузимања дијагностичких и терапијских процедура и поступака, процени и то, да ли је тај запослени способан да настави своју уобичајену радну активност. За привремену оцену радне способности лекара мора да буде упознат са захтевима радног места. Разлог томе се огледа у потреби да прикупљене податке о опису посла упореди са здравственим стањем запосленог којем се процењује радна способност, како би се донео суд о томе да ли актуелно здравствено стање онемогућава конкретног запосленог за уобичајено обављање посла. Притом, нужно је да се у обзир узме и могућност да дође до погоршавања здравственог стања конкретног запосленог, услед наставка радних активности, те могућност настанка обољевања и/или повређивања других лица. У оквиру привремене оцене радне способности имамо три могућности: (1) привремена спреченост за рад

¹²⁵² I. Žulj, M. Stupin, „Ocjena radne sposobnosti bolesnika s bronhalnom astmom”, *Medicinski vjesnik*, бр. 3 – 4/1992, 305.

¹²⁵³ P. Bulat, J. Đoković, “Hipertireoidizam i ocaan radne sposobnosti”, *Medicinski glasnik*, бр. 26/2008, 17.

¹²⁵⁴ *Ibid.*, 305.

¹²⁵⁵ „Са здравствено – психолошког становишта посматрано, радна способност зависи од стања здравља, усклађивања здравствених и психичких капацитета запосленог са захтевима посла који (ће да) врши, као и од мотивације за рад.”, М.Šarić, В. Šarić, “Assessment of work ability – critetia and practice”, *Arhiv za higijenu rada i toksikologiju*, бр. 4/2002, 298.

(тзв. боловање), (2) привремену промену радног места, (3) привремено скраћено радно време (до 4 сата).¹²⁵⁶ Синдром сагоревања на раду (енгл. *burnout*) је новијег датума и, као такав је почео да се користи са циљем да означи процес детериорације, који настаје у професионалном односу и раду са клијентима, односно болесницима у медицинским, социјалним и образовним установама. Стање слично описаном феномену у стручној литературије и раније било познато под називом „реакција на исцрпљеност“.¹²⁵⁷ Синдром сагоревања на раду представља пролонгирани одговор на хроничне емоционалне и интерперсоналне стресове, који су повезани са радним местом. Овај синдром настаје као последица неусаглашених односа између запослених и радне средине, а најчешће се јавља код запослених који обављају послове везане зарад и комуникацију са људима. Синдрому сагоревања на раду су нарочито подложни они запослени које теже перфекционизму, имају (нереално) висока очекивања. Као узроци настанка синдрома сагоревања на раду се примарно, али не искључиво, наводе стрес; специфичност ситуације у којој запослени обављају посао; резултат препреке и тешкоће везане за саму организацију посла, сам посао или институционалне установе. У утврђивању (не)постојања синдрома сагоревања на раду код запосленог, тврди Дедић, неопходно је разликовати га од других, њему сличних стања. Тако, требало би га, најпре, разликовати од стреса. Разлика постоји у односу на димензију времена, где је стрес привремено стање, док је синдром сагоревања на раду процес који траје дуже и има слику хроничног поремећаја. Уз то, синдром сагоревања на раду би требало разликовати и од депресије и незадовољства послом. Разлика у односу на депресиони поремећај постоји на основу домена, где се синдром сагоревања односи на домен радног места, а не и на друге области живота појединца, јер су, бар на почетку процеса, симптоми условљени искључиво ситуацијом на радном месту. При том је синдром сагоревања на раду искључиво повезан са садржајем посла, што је супротно депресији која може бити повезана са свим областима човековог живота.¹²⁵⁸ „Реакција на исцрпљеност“ је, најпре, уочена код медицинског особља¹²⁵⁹ које ради у одељењима психијатријских установа, као и у одељењима интензивне неге болесника, те код хирурга. Комбинација високих захтева радног места са ниском аутономијом запослених при обављању посла, резултира посебно израженом емоционалном исцрпљеношћу, што *de facto* има утицаја на појаву синдрома сагоревања на раду у другим професијама, чак у значајној мери код учитеља и наставника.¹²⁶⁰

За разлику од привремене оцене радне способности, трајна оцена радне способности представља дугорочну прогнозу радне способности запосленог. Но, требало би да има на уму то да је радна способност променљива категорија, те да стога, о трајној оцени радне способности може да се говори само условно. Наиме, опстанак радног односа, тј. његова трајност је, између осталог, условљена и одређеним спољашњим околностима. То се, првенствено, односи на постојање послодавца (примера ради, јавне службе: установе и предузећа) у којем се посао обавља, односно на поседовање дозволе за обављање послова из делатности послодавца. Потом

¹²⁵⁶ P. Bulat, J. Đoković, 17.

¹²⁵⁷ „Freudenberger je 1974. godine uveo naziv *burnout* sindrom i ovaj anglosaksonski naziv se koristi u većini država u svetu, pa i kod nas. Naziv potiče iz naslova romana Grejema Grina „Slučaj *Burnout*“ koji je objavljen 1961. godine u kojem razočarani arhitekta napušta svoj posao i odlazi u afričku džunglu.“, G. Dedić, „Sindrom sagorevanja na radu“, *Vojnosanitetski pregled*, бр. 11/2005, 851.

¹²⁵⁸ *Ibid.*, 853.

¹²⁵⁹ „Истраживањем које је вршено у нашој земљи код здравствених радника запослених у Хитној медицинској помоћи у Сремској Каменици утврђено је да је синдром сагоревања на раду присутан код 60% испитаника оба пола средње, више и високе стручне спреме умерено до израженог степена, а да је најизраженији код здравствених радника са радним стажом између девет и 17 година. Код здравствених радника запослених у Институту за неурологију, психијатрију и ментално здравље у Новом Саду присутан је код 27% запослених, од тога код 5% у изразитом степену (15).“, *Ibid.*, 851.

¹²⁶⁰ M. A. Peeters, C. G. Rutte, “Time management behavior as a moderator for the job demand – control interaction”, *JobOccup Health Psychol*, br. 1/2005, 64 – 75; G. Dedić, 851.

се под одређеним спољашњим околностима подразумева и способност запосленог да обавља поверени посао. Но, услови које су били испуњени у тренутку када је закључен уговор о раду, могу у међувремену да се промене, и то на начин да опстанак радног односа постане немогућ. До немогућности опстанка радног односа може да дође уколико дође до потпуног и трајног губитка способности запосленог за рад, тј. до његове инвалидности.

У позитивном праву Републике Србије је прихваћена најрестриктивнија дефиниција инвалидности, односно инвалидност се схвата као „потпуни губитак радне способности [...] због промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом”.¹²⁶¹ У овом је контексту изузетно важно да се има на уму да је реч о неспособности за рад општег карактера. Ово значи да се ради о неспособности за обављање ма ког посла, а не искључиво за обављање посла за који одређено лице поседује квалификације, вештине, умећа и/или друге способности. Такође је важно, уочава Ковачевић, и то да се инвалидност утврђује у односу на здравствено стање и радну способност запосленог у време када је стекао својство осигураника обавезног пензијског и инвалидског осигурања, будући да је инвалидност појам социјалног права и основни социјални ризик, чија реализација, под условом да буду испуњени остали (материјални и формални) услови, омогућава остваривање права на инвалидску пензију.¹²⁶² Ово значи да запослени, који је у тренутку заснивања радног односа имао одређену промену у здравственом стању, може да оствари право на инвалидску пензију, након што дође до његовог таквог погоршања у односу на пређашње стање, да је запослени постао трајно и потпуно неспособан за рад. Интересантно је, у овом контексту, имати на уму и то да у домаћем позитивном праву, општа здравствена способност више не представља општи услов за заснивање радног односа. Услед тога што општа здравствена способност више не представља општи услов за заснивање радног односа, више се не наводи као обавезан претходни здравствени преглед кандидата за запослење. Ово из разлога што се, приликом оцене способности за рад – у смислу одредаба законодавства о пензијском и инвалидском осигурању, утврђују чињенице које су одлучујуће за постојање инвалидности у време њеног настанка, као што се утврђују и узроци који су резултирали постојањем инвалидности запосленог.

Инвалидност би требало да се оцењује према пословима, односно према радним задацима на које је запослени био распоређен, те које је обављао пре настанка инвалидности, као и према пословима које би могао да ради код послодавца, а који одговарају његовој стручној спреми односно радној способности стеченој радом.¹²⁶³ Као битни елементи инвалидности се наводе: (1) постојање смањења или губитка радне способности; (2) да су смањење или губитак радне способности последица трајних промена у здравственом стању запосленог, те (3) да те промене не могу да се отклоне лечењем, нити мерама медицинске рехабилитације.¹²⁶⁴

¹²⁶¹ Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 34/2003, 64/2004, 84/2004, 85/2005, 101/2005, 63/2006, 5/2009, 102/09, 101/2010, 93/12, 62/2013, 108/2013 и 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - УС, 86/2019, 62/2021, 125/2022, 138/2022, чл. 21.

¹²⁶² Љ. Ковачевић, 2016, 103.

¹²⁶³ М. Pavlović, Z. Radošević, F. Pavičić, „Kriteriji za ocjenu radne sposobnosti tuberkuloznih bolesnika”, *Plućne bolesti*, бр. 39/1987, 241 – 243.

¹²⁶⁴ Запослени који се, услед одређених телесних недостатака, сматра неспособном да обавља одређене послове може, услед промене технологије, напретка медицине, да у предстојећем периоду постане способан за обављање тих послова. Трајна оцена радне способности код оболелих се обавља након спроведене терапије и рехабилитације. Заправо, оцена радне способности се обавља у периоду успостављеног стабилног стања, тј. онда када на основу актуелних медицинских знања не може да се очекује да ће доћи до значајнијег побољшања, односно погоршања функција организма. Трајна оцена радне способности се обавља више пута током живота запосленог. У највећем

За разлику од позитивног права Републике Србије, појам инвалидности је нешто шире одређен у већини других европских држава, а исто вреди и за стандарде међународног права социјалне сигурности. Наиме, у наведеним прописима појам инвалидности не обухвата само трајну и потпуну неспособност за рад. Тако је у страним правима направљена разлика између опште и професионалне неспособности за рад. У том контексту се наводи да инвалидност постоји, како у случају трајног губитка способности за рад уопште, тако и у случају губитка способности за рад у струци, за коју је запослени оспособљен. Инвалидност, у смислу одредаба Конвенције Међународне организације рада број 102, подразумева „случајеве неспособности одређеног степена за обављање професионалне активности, када је вероватно да ће та неспособност бити стална или када она постоји и након што је престало право на новчане престајације за случај болести”¹²⁶⁵, а исто је одређено и у Конвенцији број 128, осим када је по среди временска димензија неспособности за рад, с обзиром на то да су овим извором права Међународне организације рада обухваћени случајеви неспособности која изгледа да ће бити трајна или да неће нестати по истеку прописаног периода привремене или иницијалне неспособности.¹²⁶⁶ Када се ради о стандардима Савета Европе, Европски законик о социјалној сигурности дефинише инвалидност на исти начин као и Конвенција Међународне организације рада број 102.¹²⁶⁷

Утврђивањем постојања неспособности запосленог да обавља посао који му је поверио послодавац је тек полазна станица у низу нових радноправних последица које настају по субјекте конкретног радног односа. Као нарочито проблематична се истиче ситуација када је неспособност узрокована болешћу или повредом запосленог, јер тада по њега и послодавца

броју случајева прва трајна оцена радне способности је приликом прегледа пред полазак у основну школу, док је последња оцена радне способности, углавном пред одлазак у пензију.¹²⁶⁴ Позитивноправни прописи који се односе на пензијско – инвалидско осигурање су остварили значајан утицај, у смислу измена, на област трајне оцене радне способности. Претходна законска решења су, наиме, подразумевала измењену радну способност – која се утврђивала код запослених који су изгубили способност да обављају свој посао, али су способни за друге послове са пуним радним временом и губитак радне способности. Позитивноправним прописима је предвиђена само категорија потпуног губитка радне способности. Ово подразумева да је запослени потпуно неспособан да обавља било какав посао. Оваква дефиниција је резултирала тиме да се одлуке инвалидске комисије ограниче на две могуће процене, тј. да потпуни губитак радне способности постоји, односно не постоји. У случајевима када се утврди потпуни губитак радне способности запосленом следује одлазак у пензију. Међутим, до проблема долази онда када се код запосленог који има значајне здравствене проблеме, који су такви да у значајној мери утичу на његову радну способност, не утврди потпуни губитак радне способности. Тада, лекари Фонда пензијско – инвалидског осигурања немају никакву могућност да предложе адекватно решење. Оваквом проблему у пракси су лекари Фонда пензијско – инвалидског осигурања приступили на начин који је изузетно занимљив за размотити га, пре свега, у смислу оправданости. Наиме, лекари Фонда пензијско – инвалидског осигурања су последњих година почели да доносе одлуке које излазе из законских оквира и које самим тим никога не обавезују. Тако, у њиховим одлукама се често налазе наведена ограничења послова које запослени – пацијент може да обавља, али нажалост ти предлози не обавезују послодавца.

¹²⁶⁵ Конвенција Међународне организације рада о минималној норми социјалне сигурности број 102, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 1/55, чл. 54.

¹²⁶⁶ Конвенција Међународне организације рада о престајацијама за случај инвалидности, старости и губитка издржаваоца број 128, чл. 8.

¹²⁶⁷ „Но, ревидирани европски законик о социјалној сигурности прави разлику између инвалидности економски активног лица; инвалидности лица које није економски активно и инвалидности детета. Тако се, у првом случају, инвалидност дефинише као неспособност да се у одређеном обиму ради или зарађује за живот; инвалидност лица које није економски активно одређена је као његова неспособност да се у одређеној мери ангажује у својим редовним активностима, док се у случају детета са урођеним инвалидитетом или инвалидношћу која је наступила пре завршетка обавезног образовања, под инвалидношћу сматра неспособност одређеног степена. У сваком од ових случајева, за квалификацију инвалидности потребно је и то да је вероватно да ће она бити трајна или да ће постојати и по истеку прописаног периода привремене или иницијалне неспособности за рад.“, Љ. Ковачевић, 2016, 102 и даље.

настају озбиљне последице. Прва у низу радноправних последица утврђивања неспособности за рад запосленог се тиче спречености запосленог за рад и остваривања права на плаћено одсуство са рада, како би се омогућио опоравак, те повратак запосленог на рад у што краћем временском периоду, као и стварање услова за коришћење услуга здравствене заштите одмах по настанку болести или повреде. Ово, међутим, за послодавца значи суочавање са потребом да се обезбеди замена одсутног запосленог и то: (1) прерасподелом послова; (2) привременим премештајем другог запосленог на посао одсутног колеге; или (3) новим запошљавањем. Овај, као и други проблеми¹²⁶⁸ се усложњавају у случају дуготрајног одсуства запосленог са рада. Међутим, у случају да је промена у здравственом стању запосленог таква да не може да се отклони лечењем и рехабилитацијом, настаје основ за престанак радног односа и то, независно од воље запосленог и послодавца. У позитивном праву Републике Србије, такав основ престанка радног односа чини потпуни и трајни губитак способности запосленог за рад. Овај основ се утврђује на начин и у поступку који је прописан Законом о пензијском и инвалидском осигурању, с обзиром на то да је инвалидност категорија социјалног права, тј. представља осигурани ризик. Корисно је, притом, подсетити да је ранији Закон о пензијском и инвалидском осигурању, ослањајући се на концепт степеновања инвалидности, осим разграничења од смањене и преостале радне способности до потпуне неспособности за рад, познавао и категорију инвалида рада. С обзиром на то да је право у извесној мери променљиво, те да нису ретки случајеви да се утврђено својство инвалида рада по ранијим прописима се, разматра и са становишта позитивног права Републике Србије. Тако, у позитивном праву Републике Србије се запослени, којима је, према ранијим законским прописима, утврђено својство инвалида рада

¹²⁶⁸ „Овоме ваља додати и ризик смањења продуктивности (и конкурентности) предузећа и погоршања квалитета рада, као и настанак нових трошкова, почевши од трошкова за исплату накнаде зарада које се исплаћују одсутном запосленом, преко трошкова избора кандидата за запослење, до трошкова запошљавања и обуке новог лица.“, Љ. Ковачевић, 2016, 106; „С тим у вези, ваља правити разлику између појмова инвалидност и инвалидитет. И поред сличности, која долази од истог корена ових речи, оне нису синоними. Тако се у праву Међународне организације рада, појам инвалидитета одређује као „призната физичка или ментална мана” због које су знатно смањени изгледи одређеног лица да „обезбеди и задржи одговарајуће запослење, као и да напредује у њему”. Ипак, инвалидитет се не везује само за способност одређеног лица за рад. О томе најбоље сведочи дефиниција овог појма садржана у Конвенцији Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом („дугорочна физичка, ментална, интелектуална или сензорна оштећења, која, у дејству са различитим препрекама, могу ометати [...] пуно, ефикасно и равноправно учешће удруштву”). То, даље, значи да се инвалидитет не сматра (само) медицинском или биолошком дисфункцијом, већ се приликом одређивања овог појма узимају у обзир и ограничења и препреке за обављање активности и пуно учешће лица са инвалидитетом у друштву. У том смислу се може закључити да инвалидитет представља чињеницу, која је, у начелу, трајна (али не мора увек бити таква) и чије наступање производи лакше или теже последице по здравље и животну способност одређеног лица, за разлику од инвалидности, коју, такође, одликује трајност (и то апсолутно), али се, за разлику од инвалидитета, процењује само у односу на способност одређеног лица за рад. То, даље, значи да битне критеријуме за квалификацију инвалидности чине: трајност, промена здравственог стања, немогућност отклањања лечењем, неспособност за рад и везаност уз својство осигураника. Са друге стране, инвалидност може, али не мора бити узрокована оштећењем тела или органа, односно губитком дела тела или органа. Квалификација инвалидности није условљена ни захтевом да код одређеног лица постоји смањена могућност задовољавања личних потреба у свакодневном животу, баш као што ограничење, смањење или губитак способности за обављање физичке активности или психичке функције може, али не мора бити узрок инаидности. И супротно, инвалидитет претпоставља постојање оштећења тела, губитак дела тела, оштећење, онеспособљеност или губитак органа, односно промене у здравственом стању. По правилу, инвалидитет подразумева и ограничење, смањење или губитак способности за обављање физичке активности или психичке функције, односно смањене могућности за задовољавање личних потреба. Са друге стране, за квалификацију инвалидитета није потребно да не постоји могућност да буде отклоњен лечењем, нити се оцењује према пословима које одређено лице може обављати.“, Љ. Ковачевић, 2016, 107.

квалификују као особе са инвалидитетом¹²⁶⁹, којима су послодавци дужни да обезбеде обављање послова према (преосталој) радној способности.¹²⁷⁰ Но, послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који одбије да прихвати посао који му послодавац обезбеди према радној способности.¹²⁷¹ Уколико, међутим, послодавац није у могућности да запосленом обезбеди одговарајући посао, запослени ће да се сматра вишком, што даље значи да се као основ престанка радног односа сада јавља престанак потребе за обављањем одређеног посла услед технолошких, економских или организационих промена.¹²⁷² Ова квалификација отказног разлога је, оправдано истиче професор Јовановић¹²⁷³, подложна критици, нарочито с обзиром на то да су узроци инвалидности и вишка запослених различити. Та различитост говори у прилог томе да би и последице тих стања морале нужно да буду другачије, односно морале би да буду “уподобљене узроку”, како закључује Ковачевић.¹²⁷⁴ Напослетку, запосленом ће радни однос да престане у тренутку када послодавац сазна да запослени више не може да испуњава своје радне обавезе, односно престаје даном достављања правноснажног решења о утврђивању губитка радне способности послодавцу.

Радни однос може да престане *ex lege* и уколико запослени наврши одређене године живота и одређени стаж осигурања. Ови услови уједно представљају и законом утврђене услове за оставаривање права на старосну пензију. У том случају, послодавац тада има могућност, дакле не и обавезу, да донесе одлуку о престанку радног односа. Ово из разлога што послодавац и запослени могу да постигну споразум о наставку радног односа. Да ли ће до наставка радног односа заиста да дође зависи од процене ситуације у одређеној радној средини, тј. од потреба процеса рада, као и од врсте посла који је поверен запосленом, али и од мотивисаности и способности запосленог да настави са радом за послодавца и након навршења тзв. радног века. Позитивно радно законодавство Републике Србије прописује да „радни однос престаје (...) кад запослени наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени друкчије не споразумеју”.¹²⁷⁵ Дакле, оба ова услова морају да буду кумулативно испуњена, што значи да није довољно напунити само године живота без година стажа; односно није довољно имати 15 година стажа осигурања, уколико запослени истовремено није напунио 65 година живота. Судска пракса је закључила да је незаконито поступао послодавац онда када је утврдио престанак радног односа запосленог који нема кумулативно испуњене ове

¹²⁶⁹ „Реч инвалидитет је, иначе латинског порекла (*invalidus*) што значи невредан, неспособан, нејак, немоћан, слаб из чега можемо утврдити да је у првом плану људско ограничење чиме се особа ставља у незавидан положај и доводи се до њене стигматизације у друштву. Различити документи и аутори на себи својствен начин дефинишу инвалидитет, а из сваког од тих извора можемо разабрати основне одреднице одређења особа с инвалидитетом и из које перспективе они гледају на инвалидитет. Тако, примера ради, Међународна класификација оштећења, инвалидитета и хендикепа коју је 1980. године предложила Светска здравствена организација дефинише инвалидитет као „било какво ограничење или смањење (које произлази из оштећења) способности извођења неке активности на начин или унутар распона који се сматра нормалним за људско биће“.; Примера ради, у правном систему Републике Хрватске стоји: „Једна од најновијих дефиниција у складу са изменама и допунама Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа с инвалидитетом (НН 157/13, 152/14, 39/18), а кроз коју су прожете све претходно наведене гласи: „ОСИ је особа која има дуготрајна телесна, ментална, интелектуална или чулна оштећења која у међуделовању са различитим препрекама могу спречавати њено пуно и учинковито суделовање у друштву на равноправној основи с другима“, М. Dadić, А. Ваčić, I. Župa, А. Vukoja, „Definiranje pojmova invaliditet i osoba s invaliditetom”, *Hrana u zdravlju i bolesti: znanstveno – stručni časopis za nutricionizam i dijetetiku*, бр. 10/2008, 64 – 65.

¹²⁷⁰ Закон о раду (2005), чл. 101, ст. 1.

¹²⁷¹ Закон о раду (2005), чл. 102, ст. 1.

¹²⁷² Закон о раду (2005), чл. 102, ст. 2.

¹²⁷³ П. Јовановић, 2015, 281.

¹²⁷⁴ Љ. Ковачевић, 2016, 107.

¹²⁷⁵ Закон о раду (2005), чл. 175, тач. 2.

претпоставке, указује Франчић.¹²⁷⁶ Наиме, погрешно је доносити одлуку о отказу уговора о раду, из разлога што испуњавање ових услова, као и услова за старосну пензију, не представља оправдан разлог за отказ уговора о раду. Стога, запослени који сматра даови услови нису испуњени, може да поднесе захтев за заштиту права послодавцу. Уколико би послодавац остао при ставу да услови ипак јесу испуњени, те да је дошло до престанка радног односа, онда запослени може надлежном суду да поднесе тужбу са тужбеним захтевом путем којег ће да захтева да му се омогући рад, тј. да послодавац испуни своју обавезу из уговора о раду и да га врати на посао. Одребама Закона о раду је прописана и могућност да се запослени и послодавац договоре о наставку радног односа и након навршених 65 година живота запосленог, тако што ће склопити нови уговор о раду. Међутим, Ковачевић подсећа на то да у литератури постоји спор о томе да ли је, када се разматра овај правни основ престанка радног односа, реч о престанку радног односа *ex lege*, о особеном случају престанка радног односа отказом уговора о раду или о *sui generis* основу престанка радног односа.¹²⁷⁷ (Не)допуштеноост овог правног основа престанка радног односа је, у контексту навршавања одређених година живота, могуће разматрати и у светлу забране старосне дискриминације.¹²⁷⁸ Такође је од изузетног значаја имати у виду разлику која је утврђена релевантним одредбама Закона о раду, између престанка радног односа услед тзв. навршења радног века, отказа уговора о раду и престанка радног односа независно од воља субјеката конкретног радног односа.¹²⁷⁹ Суштински посматрано, може да се закључи то, да престанак радног односа због тзв. навршења радног века не може „без остатка” да се сврста у једну од законом предвиђених група основа престанка радног односа. Ово заправо значи да има места његовој квалификацији као *sui generis* основу престанка радног односа.

Упоредно право познаје случајеве које је, у контексту тзв. навршења радног века као правног основа за престанак радног односа, нарочито интересантно разматрати. Међу тим случајевима је и француско право, посебно у погледу развоја уређивања овог основа престанка радног односа. Наиме, француско законодавство је познавало правни систем у којем су социјални партнери у колективне уговоре о раду, између осталог, уговарали и клаузулу „гиљотине” или клаузулу „сатаре” (фр. *clauses – guillotine / clauses – couperet*). Овим је клаузулама био предвиђен аутоматски престанак уговора о раду истог оног дана у којем запослени навршава године живота које би унапред биле утврђене колективним уговором.¹²⁸⁰ Занимљиво, клаузула „гиљотина” може да се унесе само у статуте јавних предузећа. Иако у овим радним срединама није забрањена њена примена, запослени задржавају право да покрену спор због старосне дискриминације, уколико не желе да искористе могућност примене ове клаузуле.¹²⁸¹

Када је реч о престанку радног односа до којег долази услед навршења радног века, законом би могао да се помери рок на 70 година за све професоре, имајући, притом, у виду аутономију коју факултету жива. Уколико то, пак, није случај, онда је нужно да се законом дефинишу разлози на основу којих може да наступи продужење радног односа. При томе би требало да се размисли о продужењу радног односа, како редовним, тако и ванредним професорима. Остајање при досадашњем решењу које нуди законодавац Републике Србије, чини да се неопходним сматра прописивање прецизних, објективно проверљивих критеријума

¹²⁷⁶ L. Frančić, 20.

¹²⁷⁷ Љ. Ковачевић, 2016, 91.

¹²⁷⁸ Детаљније о овоме, видети: *Ibid.*, 95 – 98.

¹²⁷⁹ Детаљније о овоме, видети: *Ibid.*, 92 – 94.

¹²⁸⁰ Законом од 30. јула 1987. године је извршен раскид са овом праксом, тако да се у позитивном праву Француске сматрају ништавим клаузуле колективног уговора или (индивидуалног) уговора о раду којима се предвиђа могућност раскида због старости запосленог или чињенице да он може остварити старосну пензију.

¹²⁸¹ Љ. Ковачевић, 2016, 94.

за доношење одлуке о продужетку радног века; прописивање рока у ком се мора одлучити о предлогу за продужење радног века; прописивање правног лека против одлуке о неусвајању предлога за продужење радног века; прописивање правног лека у случају недоношења одлуке у одређеном року; прописивање обавезујућег дејства коначне одлуке о предлогу за продужење радног века.¹²⁸²

Прописи којима је регулисан статус наставника на факултетима, попут Закона о високом образовању, статута универзитета¹²⁸³, статута факултета, правилника о раду факултета, углавном обрађају пажњу на поступак избора у звање и заснивање радног односа. Међутим, када је у питању престанак радног односа, закон садржи одредбе о престанку радног односа услед пензионисања, док су статuti акта која садрже одредбе о престанку радног односа услед пензионисања, као и услед неизбора у звање и губитка звања. Сходно релевантним одредама Закона о високом образовању¹²⁸⁴, наставнику радни однос престаје по истеку школске године у којој је навршио 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања. Но, могуће је да дође до продужења радног односа, чак и по испуњењу ових услова. Ипак, ово може да буде случај само уколико постоји потреба¹²⁸⁵ за наставком обављања посла, односно послова, уз могућност додатних продужења, а најдуже до истека школске године у којој навршава 70 година живота. Сходно релевантним одредбама Закона о високом образовању, ближе критеријуме за закључење уговора о раду након 65. године живота доноси Национални савет за високо образовање. Проблем је, ипак, што је оваква одредба сувише уопштена, чак и поред постојања ближе одређених критеријума Националног савета за високо образовање. Није сасвим јасно, наиме, шта се подразумева под појмом “постојање потребе за наставком рада”.¹²⁸⁶ Посматрано кроз призму општег режима радних односа, оправданим продужењем радног века би се сматрало продужење оном лицу које не може да буде замењено другим лицем са истим квалификацијама у кратком року, при чему би основни, односно водећи критеријуми за продужење били потреба посла, као знање и способност запосленог. Но, у случају високошколских установа није у потпуности јасно када ова потреба постоји, нарочито што се крај радног односа везује за истек, тј. за крај школске године. Ово имплицира да је једна генерација са одређеним наставником започела и завршила одређени предмет. О томе да ли се под потребама посла мисли искључиво на рад са студентима или се пак има у виду свеукупно ангажовање једног наставника, као и да ли је за довршетак започетих послова неопходно продужење радног односа или започети послови могу да се окончају по основу неких других уговора, нарочито уколико се има у виду то да професор у пензији задржава своје звање, јесте

¹²⁸² Р. Брковић, М. Поповић, 20.

¹²⁸³ Целисходније: Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије, Прва књига: Устројство управе*, Београд, 1993.

¹²⁸⁴ Закон о високом образовању (2017), чл. 93.

¹²⁸⁵ Пример добре праксе је да се актом (Статутом), високошколске установе регулише стандард “потреба“. Т ако, примера ради, према члану 3. Одлуке о изменама и допунама Статута Универзитета у Крагујевцу од 07. 05. 2019. године је прописано “Потреба за наставком рада постоји ако је испуњен услов да у ужој научној области за коју је кандидат за продужење радног односа изабран на Факултету, са одласком наставника у пензију, угрожавају нормативи и стандард 9 утврђени правилима акредитације студијског програма односно Факултета“.

¹²⁸⁶ Према Ближим критеријумима за закључење уговора о раду наставника након 65. године, наставнику се може се продужити радни однос ако има најмање 20 година радног искуства у високом образовању иако је након стицања звања редовног професора остварио резултате у научном раду, односно у уметничком стваралаштву и у развоју научнонаставног подмлатка на факултету који су потребни за избор у звање редовног професора, у складу са општим актом универзитета донетим сагласно Минималним условима за избор у звање наставника који у тврђује Национални савет за високо образовање, <http://nsvo.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Bli%C5%BEi-kriterijum-i-za-produ%C5%BEenje-radnog-odnosa-nakon-65.-godine.pdf>, преузето 1. јануара 2023. године, чл. 2.

питање по којем би требало да решава надлежна катедра, односно Наставно – научно веће факултета које представља орган који се изјашњава о предлогу наставника за продужење радног односа. Факултети својим статутима и правилницима регулишу продужетак радног односа, којима такође, поред прописаних услова од стране Националног савета за високо образовање, остављају могућност прописивања додатних услова.¹²⁸⁷ Суштина овоме почива на томе да се код доношења овакве одлуке (про)цениоколно (не)довољног броја наставника изабраних у звање за исту научну област, која има непосредног утицаја на несметано одржавање наставе, те оствареност значајних резултата у научном или у уметничком стваралаштву наставника који је поднео предлог за продужење радног односа. Међутим, нужно је да наставник који је поднео овај предлог, симултано испуњава и услов у погледу остварених резултата у развоју наставно – научног подмладака на факултету. Овај услов може да буде испуњен случају да је наставник – подносилац захтева за продужење радног односа био ментор најмање једне докторске дисертације у истој научној области кандидату који је изабран у звање, као и да је засновао радни однос на Факултету у саставу Универзитета. Брковић и Поповић сматрају да наведена одредба, која је садржана у појединим статутима универзитета и факултета, може различито да се тумачи приликом њене примене. Они, такође, сматрају да стоји ко неопходно да приликом доношења одлуке по питању (не)продужавања радног односа по захтеву наставника мора да се води рачуна о томе да ли су испоштовани достојанство личности на раду¹²⁸⁸ и Програм достојанственог рада за Републику Србију. Ове одредбе је потребно тумачити широко, с обзиром на то да подуслов којим се захтева “да је био ментор најмање једне докторске дисертације” може да буде супротно уставном праву на образовање. Наиме, сваки грађанин, укључујући и асистента факултета, има дискреционо право да врши одабир на којем ће факултету да пријави своју докторску дисертацију. Занимљиво, према примерима из упоредног права може да се закључи да је пожељно да асистент докторира на другом факултету, а не на факултету на којем је засновао радни однос. По правилу, ово даље имплицира да је могућ и избор ментора. Брковић и Поповић налазе да су добре одредбе аката које говоре у прилог томе да ментор не би требало да буде члан комисије за оцену подобности пријављене теме, као ни у комисији за оцену и одбрану докторске дисертације.¹²⁸⁹ Коначно, наставник који је узео учешће за пријем подмладака испуњава и овај подуслов, када је реч о продужењу радног односа. Наставник би требало да прати, подстиче подмладак да се стално усавршава и ангажује на наставно – истраживачком раду и на писању дисертације. У прилог својих тврдњи, Брковић и Поповић истичу чињеницу да докторске студије, по правилу, морају да се заврше у законом прописаном року, при чему би наставник требало подмлатку да створи све услове у оквиру својих моћи да би кандидат благовремено могао да испуни обавезе у вези са одбраном докторске дисертације у року. Мишљење о томе да ли је наставник испунио ту обавезу би требало да донесе надлежна катедра. Такође, испуњење овог подуслова може да се вреднује и кроз друге активности које наставник предузима, попут учешћа у комисијама за избор подмладака, активности са подмлатком које може да остварује кроз израду заједничког пројекта, писања скрипти, практикума.¹²⁹⁰ Оно што

¹²⁸⁷ Чл. 149, ст. 3, тач.1 Статута Универзитета у Крагујевцу од 03. 04. 2018. године.

¹²⁸⁸ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 60, ст. 4.

¹²⁸⁹ Р. Брковић, М. Поповић, 15.

¹²⁹⁰ Брковић и Поповић постављају низ питања поводом случаја у којем су испуњени предуслови за продужење радног односа, па тако, између осталог и „Каква је правна ситуација поводом учествовања наставника у комисијама за писање извештаја за избор асистената, доцената, итд. који су подмладак факултета и који су засновали радни однос на факултету? Поставља се питање како оценити допринос наставника за учешће у комисијама за избор асистената и наставника на другим факултетима у земљи и иностранству? Такође, пост

је овде важно имати на уму јесте то да овај подуслов, уз поштовање међународних стандарда рада, мора прецизно да се тумачи, како би се избегла дискриминација на раду, док се, притом, поштује достојанство рада. Коначну одлуку о (не)продужавању радног односа доноси факултет. Ово из разлога што се том одлуком регулише радни однос, а не избор у одговарајуће звање. Оваква пракса је присутна у упоредним правним системима у области високог образовања. Продужетак радног односа мора да се посматра као строго лимитиран изузетак, али уз јасне и прецизне услове, сматра Бојић.¹²⁹¹

Пракса која се односи на могућност да се заснује радни однос и након што су испуњени услови за одлазак у пензију се не задржавају искључиво у области јавних образовних установа. Оваква могућност постоји и у јавним здравственим установама. Наиме, Законом о здравственој заштити је предвиђено да, иако је у пензији, здравствени радник може да ради под условом да има лиценцу. Овде је изузетно важно скренути пажњу на то да се потенцијални наставак рада здравственог радника у пензији дефинише уговором о раду или, пак, уговором о делу, а у зависности од договора који се постигне између здравственог радника у пензији и јавне здравствене установе. Својеврсно оправдање за овакву праксу је дао председник Синдиката запослених у здравству, наводећи да “старосне границе за ношење белог мантила нема, а у пракси су то најчешће наши врхунски стручњаци, професори Медицинског и Стоматолошког факултета, чији пацијенти желе да их они лече, иако им је „завршен“ радни век.”¹²⁹² Услов који мора да буде испуњен се огледа у обавези поседовања важеће лиценце за рад конкретног здравственог радника, како би могао да ради и после одласка у пензију. Оно што се јавља као ограничење ове могућности, чак и уз поседовање лиценце, јесте немогућност радног ангажовања, уколико је у питању инвалидска пензија. У овом случају, условно речено, важи правило да поседовање лиценце одлаже одлазак у пензију. Дакле, јасно је да сваки здравствени радник мора да поседује лиценцу за рад, коју издаје Лекарска комора Србије на период од седам година, која по истеку, може да се обнови.¹²⁹³ Овде је важно указати на релевантну одредбу Закона о здравственој заштити, која прописује да Лекарска комора Србије издаје лиценцу здравственом раднику преко 70 година старости на период од годину дана¹²⁹⁴, те да у случају да жели да обнови лиценцу, има обавезу да поднесе доказ о општој здравственој способности за обављање здравствене делатности¹²⁹⁵. У контексту поседовања лиценце за рад, која здравственом раднику оставља могућност да буде радно ангажован и након престанка радног односа по сили закона, а услед релевантних испуњених услова за одлазак у пензију је корисно поменути могућност да му лиценца за рад буде одузета. Наиме, до 2019. године, здравствени радник који је, примера ради, осуђен за тешко дело против здравља људи, би трајно губио право на обављање лекарског позива. Но, изменама и допунама релевантних законских одредби, трајно одузимање лиценце за рад здравственим радницима није могуће. Сада, они лиценцу за рад могу да „изгубе“ само привремено и тако ће бити до брисања из казнене евиденције. Дакле,

авља се и питање како ће се мерити све набројане активности наставника у погледу остварених резултата у развоју наставно-научног подмладка? Ситуација је у погледу испуњености услова за продужетак радног односа лакша на интегрисаном универзитету (Ђорђевић, 2019) у односу на друге врсте универзитета где је послодавац декан факултета.,, Ibid., 16.

¹²⁹¹ Целисходније: Ф. Бојић, “Кумулација зараде и старосне пензије – *proetcontra*“, *Право и привреда*, бр. 7 – 9/2019, 718 – 740.

¹²⁹² В. Borisavljević, „Vrhunski lekari rade i pored uslova za penziju: za beli mantil godine ne važe, ali moraju da ispune jedan uslov“, <https://www.novosti.rs/drustvo/vesti/912557/vrhunski-lekari-rade-pored-uslova-penziju-beli-mantil-godine-vaze-ali-moraju-ispune-jedan-uslov>, преузето 2. августа 2024. године.

¹²⁹³ Закон о здравственој заштити (2019), чл. 182, ст. 4; Правилник о ближим условима за издавање, обнављање или одузимање лиценце члановима Комора здравствених радника, *Службени гласник РС*, бр. 76/2022, чл. 10.

¹²⁹⁴ Закон о здравственој заштити (2019), чл. 182, ст. 5.

¹²⁹⁵ Закон о здравственој заштити (2019), чл. 183, ст. 5.

након поновног уписа здравственог радника у именик Коморе здравствених радника, под условима прописаним Законом о здравственој заштити, лиценца важи за преостали период важења претходно издате лиценце.¹²⁹⁶

Будући да су привредна конкуренција и борба за нова тржишта, укључујући и одржавање незапослености или запослености на одређеном нивоу, прилично истакнута у први план у државама попут Европске уније, Сједињених Америчких Држава, није необично што се све више афирмишу тзв. флексибилни облици рада и ангажовања. С обзиром на то да је реч о атипичним радним ангажовањима, код њих су процедуре престанка радног односа једноставније. Примера ради, истеком периода на који је заснован радни однос на одређено време, престаје и сам радни однос. Међутим, права запослених/или радно ангажованих лица могу да буду угрожена на специфичан начин.¹²⁹⁷ У намери да се послодавцима омогући да на брз начин постигну замењивост или пак, отпуштање запослених, у европским државама почињу да се афирмишу радне политике које многи теоретичари и аналитичари називају политикама флексибилности.

5. Престанак радног односа отказом од стране запосленог

Иако се Закон о раду заснива на грађанскоправном приступу – што је видљиво из чињенице да се радни однос заснива склапањем уговора о раду, што значи да је радни однос уговорни однос –, законодавац је ипак престанак уговора о раду нормирао когентним одредбама, ограничавајући тиме права уговорних страна.¹²⁹⁸ Уопштено посматрано, отказ уговора о раду јесте један од института грађанског права, што чини оправданим да, као такав, овај институт буде регулисан Законом о облигационим односима. Отказ уговора о раду јесте један од могућих начина да дође до окончања уговорне обавезе, којим свака од уговорних страна може да оконча трајни облигациони однос, онда када време трајања уговора није одређено. Он је утемељен ка једностраној одлуци, односно на изјави једне од уговорних страна уговора о раду.¹²⁹⁹ Свака страна ове врсте уговора може да га оконча отказом, који може да се да у свако доба, изузев у невреме. Дакле, отказ уговора о раду јесте, заправо, једнострано изражавање воље странака тог уговора, при чему једна од тих страна изражава своју вољу да уговор о раду оконча, што у коначници, а након саопштавања другој страни, доводи до раскида уговора о раду, односно до престанка радног односа. С тим у вези, може да се констатује да слобода уговарања обухвата и слободу отказивања уговора. Наиме, свакој од уговорних страна припада овлашћење које јој даје *ius vita eac necis* у односу на уговор, с тим да су уговорне стране у обавези да то право користе у доброј вери.¹³⁰⁰ Следи да је могуће да се изведе закључак да, отказати уговор, заправо, значи могућност да се другој страни укаже на то да ће, након извесног рока, њихов (радни) однос да се оконча. У том контексту, институт отказа уговора о раду може да се одреди као „једнострана изјава воље једне уговорне стране учињена другој

¹²⁹⁶ Видети: Закон о здравственој заштити (2023), чл. 182, ст. 3; Правилник о ближим условима за издавање, обнављање или одузимање лиценце члановима Комора здравствених радника (2022), чл. 13.

¹²⁹⁷ „Пример из праксе, који то потврђује, а који је познаница законодавству државе региона, јесте рад помоћног кућног особља. Према одредбама Закона о раду Републике Српске, радно ангажована лица кроз овај облик рада могу да буду делимично плаћена и у натури, па модалитети угрожавања права могу да буду разноврснији у односу на стандардно радно ангажовање, што усложњава механизме заштите права тих лица и током рада и након престанка радног ангажовања.“, М. Јанковић, 101.

¹²⁹⁸ Frančić L., 13.

¹²⁹⁹ А. Božina, V. Gotovac, I. Penić Gović *et alia*, *Radni odnosi: primjena Zakona o radu*, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2015, 520.

¹³⁰⁰ Б. Шундерић, „Раскид уговора о раду“, *Правни живот*, бр. 11/1996, 659 – 685.

уговорној страни, у циљу престанка трајног односа који између њих постоји”,¹³⁰¹ односно као „једнострано тумачење воље које рађа ваљаним правним последицама – уколико је учињено по закону или уговору – макар се друга страна не сагласила с тим тумачењем, макар му се, штавише, изреком и противила”. Да би отказ уговора о раду био ваљан, довољно је да страна која иницира престанак радног односа учини све што може и мора да учини, како би друга страна сазнала за отказ,¹³⁰² што у савременом радном законодавству обезбеђују правила о писаној форми и достављању отказа. Јовановић, тако, одређује отказ уговора о раду као „једнострану изјаву воље дату у складу са законом чије правно дејство почиње даном њеног достављања и не зависи од воље друге стране у радном односу”.¹³⁰³ Отказ уговора о раду узима као исходиште правну природу уговора о раду, као и радног односа који је настао на основу тог уговора. За разлику од једностраног раскида осталих врста уговора, који, мада не нужно, могу да буду мотивисани, отказ уговора о раду увек спада у законом признате случајеве мотивисаног раскида уговора. Поред тога што може да представља правну моћ, отказ уговора о раду може да буде и субјективно право уговорника засновано уговором. Отказ уговора о раду, притом, може да се окарактерише и као један од најособенијих основа престанка радног односа. Ово из разлога што га обележава конфликтност, тј. чињеница да је, сукоб интереса запосленог и послодавца код отказа уговора о раду, ипак, видљивији и оштрији него код било ког другог основа престанка радног односа.¹³⁰⁴ У сваком случају, Петровић закључује да би примена института отказа уговора о раду требало да буде крајња мера, која је допуштена само онда када проблеми настали између запосленог и послодавца не могу да се разреше на други начин.¹³⁰⁵

Као једно од основних обележја уговора о раду се наводи постојање изражене неједнакости уговорних страна. Разлог томе је што се запослени, као економски слабија страна, неретко налази пред избором између незапослености и запослености под лошим условима за рад.¹³⁰⁶ Када је реч о слабијој страни радног односа, односно о запосленом, она има право да послодавцу поднесе отказ из било којих разлога. Ковачевић верује да има места закључку да правила о отказу уговора о раду нуде заштиту и једној и другој страни уговора, будући да „запослени има право да оконча радни однос, јер би у супротном, постојао систем принудног рада”, док послодавац има право да откаже уговор зато што „поседује средства за рад, обезбеђује капитал за производњу и сноси ризике посла”.¹³⁰⁷

У случају иницијативе отказа уговора о раду од стране запосленог (енгл. *resignation*, фр. *démission*), одлука о отказу је дискрециона и не мора да се заснива на неком унапред одређеном допуштеном разлогу. То значи да запослени не мора да образложи своју одлуку о отказу уговора о раду, из разлога што се његова воља да оконча радни однос као однос правне субординације и да „обнови своју пуну слободу поступања, сама по себи, сматра довољним разлогом за отказ”.¹³⁰⁸ Битна обележја слободе рада резултирају тиме да запослени може да послодавцу откаже уговор о раду из било којег разлога.¹³⁰⁹ Ваља имати у виду да су у домаћој

¹³⁰¹ Б. Т. Благојевић, *Правна енциклопедија*, Београд, 1979, 917.

¹³⁰² *Ibid.*, 111.

¹³⁰³ П. Јовановић, 2012, 321.

¹³⁰⁴ S. Laleta, *Prestanak ugovora o radu*, Zagreb, 2011, 103.

¹³⁰⁵ Целисходније: S. Petrović, *Osnove prava društva*, Zagreb, 2013.

¹³⁰⁶ У том смислу, Тарановски упозорава на релативност слободе рада по основу уговора о најму, уз закључак да се „избор ‘слободног рада’, а, још више услови најма, одређују законом тражње и понуде рада. Управо тај закон поставља сиромашне у непроменљиву фактичку зависност од имућних”, Ф. Васиљевић Тарановски, *Енциклопедија права*, Београд, 2003, 403.

¹³⁰⁷ У контексту неоправданог разлога за отказ уговора о раду, видети: Љ. Ковачевић, 2016, 134 – 135.

¹³⁰⁸ *Ibid.*, 135.

¹³⁰⁹ Одлука Суда удруженог рада Србије, број 2907/82, од 20. септембра 1982. године, нав. према: Ивошевић З., *Заснивање и престанак радног односа у удруженом раду*, Београд, 1986, 210; Но, оно што је по питању разлога који запосленог наводе на давање отказа уговора о раду занимљиво јесте то што, иако су ирелевантни за ваљаност

судској пракси, као и у страни, ретки случајеви злоупотребе права на отказ од стране запосленог. Уколико пак, заиста дође до ситуација у којима се ово право врши противно природи или је на неки други начин недопуштено, онда на послодавцу је да докаже малициозност и штету до које може да дође услед отказа уговора о раду. Може, дакле, да се изведе закључак да право запосленог на отказ уговора о раду рефлектује његову слободу рада. С тим у вези, Тинтић упозорава да је, иако широка, слобода запосленог да откаже уговор о раду, ипак ограничена и то, захтевом да се „учини све да од тога за противну странку не настане од стране запосленог скривљена штета”.¹³¹⁰

Оно што је нужно запазити јесте да до престанка радног односа на основу отказа од стране запосленог не долази у часу давања отказа. Наиме, до престанка радног односа ће доћи протеком отказног рока, који би требало да омогући послодавцу да пронађе новог запосленог или да изврши одговарајућу прерасподелу радних задатака који су били поверени запосленом, односно да избегне друге штетне последице које га могу да имају утицаја на њега. Отказни рок је редовно краћи од отказног рока у случају отказа од стране послодавца, што може да се, пре свега, оправда могућношћу послодавца да ангажује друго лице у релативно кратком року. Такође би требало имати у виду и то да нека страна права допуштају запосленом да откаже уговор о раду без отказног рока, при чему се у матичном закону за област радних односа исцрпно набрајају разлози у којима је допуштен тзв. ванредни отказ од стране запосленог.¹³¹¹

Уговор о раду престаје уколико запослени писмено изјави да више не жели да ради за послодавца. Чињеница да је ову изјаву нужно дати у писаној форми говори о настојању да се пружи заштита запосленог од пренагљене одлуке о престанку радног односа, али и због доказне функције ове форме.¹³¹² Ова изјава мора да буде јасна и разумљива. Такође је важно да у изјави о отказу буде изражена чврста воља запосленог, док запослени, симултано, мора да буде свестан последица које ће његова изјава да произведе.¹³¹³ Уговор о раду, стога, не може да престане уколико запослени усмено изјави да не жели да ради за послодавца, баш као што одсуство жеље запосленог да ради за послодавца не може да се закључује на основу његовог понашања.¹³¹⁴

престанка радног односа, разлози за његово иницирање могу да буду од значаја за заштиту запосленог, уколико отказ може да се припише послодавцу. Наиме, запослени није ограничен у избору и навођењу разлога за иницирање престанка радног односа, али, може да има користи уколико их наведе, будући да навођење отказних разлога може да има утицаја на приписивање отказа послодавцу и, последично, на признавање права запосленог да захтева поништај отказа, враћање на рад и накнаду штете., детаљније о овоме, видети: Љ. Ковачевић, 2016, 140 – 142.

¹³¹⁰ *Ibid.*, 137.

¹³¹¹ Детаљније о овоме, видети: *Ibid.*, 137 – 138.; S. Smjerog, 29 – 33; I. Deanović, 33 – 37.

¹³¹² Супротно је одлука Врховног суда Србије, Рев. 228/97: „У случају давања усмене изјаве о отказивању уговора о раду, та изјава се може уподобити писменој изјави. Она има квалитет писмене изјаве ако је дата под истим условима који се траже за писмену изјаву о отказивању уговора о раду, под условом да је запослени реализовао своју усмену изјаву напуштањем посла, односно недоласком на посао”. Нав. према: Д. Симоновић, *Радноправна читанка II*, Београд, 2009, 46.

¹³¹³ Одлука Суда удруженог рада Македоније, Рож – 1213/83, од 23. августа 1983. године, нав. према: Ивошевић З., 1986, 210.; У овом је контексту и одлука Врховног суда Србије, Рев. 4055/94: „Изјава тужиоца о престанку радног односа, иако дата олако и без дубљег размишљања, продукт је одлуке коју је он донео слободно и самостално и то уз наглашену упорност да је одмах реализује [...] С обзиром на речено, тужилац мора сносити консеквенце своје одлуке, иако је увидео да је пренаглио”. Д. Симоновић, 41.

¹³¹⁴ „С тим у вези, не треба губити из вида ни то да је у југословенској судској пракси постојала дилема о значају конкluentних радњи за престанак радног односа, будући да је у меродавном законодавству, поред изјаве о отказу, као посебан начин престанка радног односа по вољи запосленог било предвиђено и самовољно напуштање радне организације. До „активирања” овог начина престанка радног односа могло је доћи не само када запослени

6. Престанак радног односа отказом од стране послодавца

6.1. Појам и концепција ваљаних разлога за отказ уговора о раду

Полазна тачка приликом одређивања ваљаних разлога за отказ уговора о раду јесу Конвенција Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, као и Препорука Међународне организације рада број 166, која прати ову Конвенцију. Ваљани разлози за престанак радног односа, према Конвенцији Међународне организације рада број 158 се односе на способност запосленог, његово понашање, али и за оперативне потребе јавног предузећа или јавне установе.¹³¹⁵ Законом о раду је прописано да отказ уговора о раду може да се да искључиво из оправданих разлога. Сходно томе, послодавац може запосленом да откаже уговор о раду, уколико за то постоји оправдани разлог, који се односи на радну способност запосленог и његово понашање; затим, запосленом који учини повреду обавезе из радног односа; запосленом који не поштује радну дисциплину, те коначно, уколико за то постоји оправдан разлог, који се односи на потребе послодавца. Како би ближе одредио понашање запосленог које, онда када није у складу са законским одредбама, може да доведе до отказа уговора о раду, законодавац је наведене одребе разрадио. Тако је, код отказног разлога који се односи на радну способност запосленог, али и његово понашање, предвиђено да послодавац може да запосленом да откаже уговор о раду, уколико он не остварује резултате рада или нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради; ако је правоснажно осуђен за кривично дело на раду или у вези са радом; ако се не врати на рад код послодавца у року од 15 дана од дана истека рока мировања радног односа, односно неплаћеног одсуства.¹³¹⁶ Када је реч о отказном разлогу по основу повреде обавезе из радног односа, законодавац се определио за њихово набрајање, те се тако, повредом обавезе из радног односа сматра несавесно или немарно извршавање радне обавезе; злоупотреба положаја или прекорачење овлашћења; нецелисходно и неодговорно коришћење средства рада; некоришћење или ненаменско коришћење обезбеђених средстава или опреме за личну заштиту на раду. Међутим, листа повреда није исцрпљена, јер је прописано и то, да повреда обавезе из радног односа може да се учини и на други начин, који је, притом, прописан предвиђен

самовољно престане са радом (радни однос је тада престајао од првог дана када је запослени престао да ради), већ и у случају неоправданог изостанка запосленог са радног места током прописаног периода. У другом случају, радни однос је престајао и ако би запослени неоправдано изостао са рада, без претходног одобрења послодавца, као и уколико би обавестио послодавца да престаје са радом у тој радној средини, али, по датој изјави, не би остао на раду током утврђеног времена. У том смислу је, у више одлука југословенских судова, било потврђено то да радни однос престаје, ако се из укупног понашања запосленог несумњиво може утврдити његова намера о напуштању радне средине, без обзира што није поднео одговарајућу писану изјаву (нпр. у случају пресељења запосленог у друго географско место, одласка у иностранство, отварања радње и сл.). Ово под условом да је послодавац констатовао да је запослени престао са радом по својој вољи, дакле, без претходног вођења дисциплинског поступка против запосленог који је престао са радом. Наведено становиште није, међутим, било једнодушно прихваћено, већ је био афирмисан и став да радни однос не може престати на основу усмене изјаве запосленог, а, тим пре, ни његовом конклюдентном радњом. То укључује и захтев да чињеница да запослени дуже време не долази на посао, сама по себи, не може представљати довољан разлог за доношење деклараторне послодавчеве одлуке о престанку радног односа, већ се у сваком случају, неоправдани изостанак запосленог са рада мора утврдити у дисциплинском поступку, који може бити окончан утврђивањем дисциплинске одговорности и кажњавањем запосленог најтежом дисциплинском мером.“, Љ. Ковачевић, 2016, 434 – 435.

¹³¹⁵ Чл.4 Конвенције Међународне организације рада о престанку радног односа на иницијативу послодавца број 158, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/84 и 7/91.

¹³¹⁶ Закон о раду (2005), чл. 179, ст. 1.

општим актом послодавца или уговором о раду.¹³¹⁷ Непоштовањем радне дисциплине се сматра неоправдано одбијање обављања послова и извршавања налога послодавца у складу са законом; недостављање потврде о привременој спречености за рад; злоупотреба права на одсуство због привремене спречености за рад; долазак на рад под дејством алкохола или других опојних средстава, односно употреба алкохола или других опојних средстава у току радног времена које има или може да има утицај на обављање послова; давање нетачних података који су били одлучујући за заснивање радног односа; одбијање запосленог који ради на пословима са повећаним ризиком, на којима је као посебан услов за рад утврђена посебна здравствена способност, да буде подвргнут оцени здравствене способности; непоштовање радне дисциплине прописане актом послодавца, односно понашање које је такво да не може да настави рад код послодавца.¹³¹⁸

Уколико се у обзир узме наведено набрајање свих могућих повреда које могу да резултирају негативном последицом оличеном у отказу уговора о раду запосленог, нема места сумњи да је законодавац, путем општег закона којим се уређује рад, настојао да предвиди, макар, што је више могућих општинских места, релевантних за све послодавце, односно запослене. Но, како у пракси није могуће обухватити све повреде до којих може да дође, законодавац је могућност њиховог одређивања препустио конкретним послодавцима, који путем одредаба садржаним у свим актима предвиде најтипичније повреде.

Према међународним стандардима и домаћој судској пракси, отказ уговора о раду може да се да само из оправданог разлога. Међутим, не постоји дефиниција “оправданог разлога” за отказ уговора о раду, како у законодавству Републике Србије, тако ни у упоредном законодавству. Разлог томе јесте што је “оправдани разлог” суштински фактичко питање које се утврђује у сваком конкретном случају. Овде је углавном реч о изузетно тешкој повреди, која као таква, наставак радног односа код послодавца чини немогућим. Међутим, оправдан разлог може да представља и понављање неких, условно речено, лакших повреда, што заправо представља понашање, које је таквог карактера, да не може да се настави рад код послодавца. Упркос томе што Закон о раду не врши изричиту класификацију на повреде обавеза из радног односа које су лакшег и тежег карактера, он их, спроводећи их кроз систем санкција, прећутно препознаје и признаје. Наиме, овим је законом предвиђена могућност више различитих санкција за начињену повреду од стране запосленог, осим престанка радног односа. Ближе одређивање повреде обавезе из радног односа, као и радне дисциплине које могу да начине запослени, којима се сматрају и наставници, законодавац је препустио послодавцу, што даље имплицира да су оне прописане правилницима о раду факултета. Бркић и Поповић закључују да је, сходно овоме, факултет као послодавац “упао” у замку пренормираности, односно превише или сувише детаљног предвиђања и прописивања понашања које представља разлог за отказ.¹³¹⁹ Правилником о раду Правног факултета у Београду је, примера ради, прописано чак 55 отказних разлога.¹³²⁰ На основу одредби садржаних у правилнику о раду би могло да се закључи да отказ уговора о раду наставнику може, између осталог, да се да и због стриктног непоштовања радног времена. Наиме, у наставије свакако кључан квалитет њеног извођења, али и поштовање радног времена, тј. распореда часова, у раду са студентима. Но, како би повреда учињена од стране

¹³¹⁷ Закон о раду (2005), чл. 179, ст. 2, тач. 5.

¹³¹⁸ Закон о раду (2005), чл. 179, ст. 3.

¹³¹⁹ Р. Брковић, М. Поповић, 11.

¹³²⁰

наставника била такве тежине да оправдава отказ уговора о раду, она би морала да буде везана за понашање наставника у струци и то, понашање приликом обављања посла, тј. извршавања својих обавеза као наставника, уједно и понашање у односу према студентима и колегама. Специфичности професуре као занимања, те и рада факултета као аутономне установе, неминовно доприноси примереним прилагођавањем отказних разлога струци и начину рада наставника. Матић, примера ради, занимљиво наводи да се сматра непримереним дати отказ наставнику због недоласка на рад.¹³²¹ Евентуалним прописивањем нових, додатних разлога за отказ уговора о раду наставном особљу се, изгледа, не би умањило значај других, већ препознатих отказних разлога.

Нема места сумњи да промене до којих долази на тржишту рада у области високог образовања, као што су пораст, односно смањење броја студената; међународно умрежавање факултета; транспарентне процедуре запошљавања, тј. јавни конкурси, мобилност наставног кадра, настојање факултета да обезбеди најквалитетнији кадар, резултирају неопходном изменом постојећих законодавних решења. Сходно томе, осим што би требало да се на адекватнији начин регулише заснивање радног односа наставника, те да се тим путем оно одвоји од избора у звање наставника – а, ради остваривања веће транспарентности приликом избора за одговарајуће радно место –, чини се неопходним да се, због специфичности професије, разлози за отказ уговора о раду вежу за одговорност наставника, као професионалаца, тако што би се предвидели разлози којисе односе на радну способност запосленог, те разлози који се односе на његово понашање. Када су у питању разлози који се односе на радну способност запосленог, требало би их одредити као (1) неостваривање резултата рада или изостајање потребних знања и/или способности за обављање послова који су му поверени; (2) правоснажна одлука суда за кривично дело на раду или у вези са радом. Код разлога који се односе на понашање запосленог би требало да се пропишу (1) понашање које је супротно правилима струке прописаних Кодексом професионалне етике; (2) понашање које је супротно прописаним правима и обавезама наставника из статута универзитета; (3) друго понашање прописано општим актима факултета.¹³²² Петровић подсећа на Препоруку УНЕСКО – а о статусу наставног особља високошколских установа, коју сматра као меродавну када је реч о отказним разлозима, а према којој отказ као дисциплинска мера може да буде дат само из правичних довољних разлога у вези са професионалним понашањем.¹³²³ Овом препоруком су дати примери понашања које може да резултира најтежом мером услед повреде, попут упорног занемаривања дужности; некомпетентности; фалсификовања резултата истраживања; озбиљне финансијске нерегуларности; сексуалног и другог недоличног понашања према студентима, колегама или другим члановима академске заједнице или озбиљне претње таквим понашањем; корупције за време едукације попут фалсификовања оцена, диплома у замену за новац, сексуалне или друге услуге; захтевања сексуалних, финансијских и других материјалних услуга од подређеног запосленог или колега у замену за наставак радног односа.¹³²⁴ Јасно је да се разлози за отказ уговора о раду који су садржани у одредбама Закона о раду односе на радну способност запосленог применљиви и када је реч о наставницима. Свеукупно посматрано, разлози за отказ због повреде обавезе из радног односа, као и (не)дисциплине би могли да буду прописани као један разлог – понашање запосленог сматрају Брковић и Поповић. Осим што би требало да се одреде као један отказни разлог, потребно је да се ревидира и начин на који се врши повреда, тако што ће оправдан, тј. ваљан разлог за отказ

¹³²¹ Д. Матић, „Закон о високом образовању и аутономија Универзитета“, у: М. Мићовић, *Савремени правни промет и услуге*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2018, 745 – 752

¹³²² Р. Брковић, М. Поповић, 19.

¹³²³ Целисходније: А. Петровић, *Међународни стандарди рада*, Ниш, 2009.

¹³²⁴ The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel (1997), Article 50.

наставнику да представља понашање које је супротно правилима струке, а која су прописана Кодексом професионалне етике који сваки факултет има, као и понашање које је супротно прописаним правима и обавезама наставника које проистичу из статута универзитета, притом, уз остављање могућности факултетима да их својим општим актима ближе дефинишу.¹³²⁵ Међутим, још један проблем до којег долази у пракси, а односи се на сам радни однос, се своди на тумачење правних стандарда који су одређени као „способност“, „смисао“ за обављање наставе, а који су законом прописани као посебни услови за избор у звање наставника. Стоји да би правила која се односе на обавезу идентификовања понашања које представља отказни разлог уговора о раду, попут навођења времена, места и начина извршења повреде, затим постојање узрочне везе између радње и последице, постојање одговорности запосленог, тј. урачунљивост и кривица, остала иста и када је реч о запосленом који обавља послове наставника у јавним образовним установама, односно на високошколским установама. Оно што би, међутим, требало да завреди више пажње јесу одредбе Закона о високом образовању Републике Србије, којим би требало, као уосталом и пратећим општим актима, на адекватнији начин да се приступи уређивању клаузуле забране конкуренције, тј. спречавања сукоба интереса на универзитету, из разлога што се у пракси поставља питање да ли то, уопште, може да буде оправдан разлог за отказ уговора о раду наставника.

6.2. *Забрањени разлози за отказ уговора о раду*

6.2.1. *Дискриминаторски разлози за отказ уговора о раду*

Упркос томе што забрана дискриминације има тек ограничено дејство, те њеном применом није могуће да се обезбеди потпуна нити одговарајућа заштита запослених у случају отказа уговора о раду¹³²⁶, Хендрикс верује да она може да се сматра значајним средством за спречавање послодавца да прибегне злоупотреби права на отказ уговора о раду запосленом.¹³²⁷ У том се контексту, између осталог, стабилност уговора о раду схватакао средство за одбрану интереса запослених, односно као инструмент за заштиту њихове једнакости. Ово нарочито уколико се има у виду да се стабилност уговора обезбеђује, између осталог, применом релевантних законских одредаба које говоре у прилог томе да се пол, вероисповест, политичко или друго уверење или неко друго својство или статус који представља основ дискриминације

¹³²⁵ Р. Брковић, М. Поповић, 12.

¹³²⁶ „Заштита од дискриминације у случају престанка радног односа се, притом, не везује само за забрану отпуштања лица која припадају одређеној категорији, већ „покрива” и запослене који су дискриминисани због блиске повезаности са лицем које има одређено заштићено својство. Реч је о заштити од тзв. дискриминације због повезаности (*discrimination by association*), чија је жртва, примера ради, била и запослена у једној лондонској адвокатској канцеларији, која је била узнемиравана због чињенице да је морала да се стара о сину коме је, због урођеног инвалидитета, била неопходна њена посебна нега. Ово стога што забрана непосредне дискриминације на основу инвалидитета, као и забрана узнемиравања на основу инвалидитета у области запошљавања и радних односа, није ограничена само на заштиту запослених лица са инвалидитетом, већ се простире и на запосленог који не спада у категорију лица са инвалидитетом, али је дискриминисан и узнемираван због инвалидитета блиског лица које негује. Пар деценија раније, британски Апелациони радни трибунал је, слично, квалификовао као дискриминаторски – отказ који је директор једног биоскопа добио зато што је одбио да поступи по расистичком упутству надређеног субјекта (органа). По оцени овог трибунала, за постојање расне дискриминације било је довољно постојање расистичке радње или акта, без обзира на то да ли је предузимање одређене радње или доношење неког акта било засновано на раси отпуштеног лица или неког другог лица: „директор биоскопа је третиран другачије од директора који није одбио да спроведе расистичко упутство, због чега треба сматрати да је дискриминисан на основу расе.”, Љ. Ковачевић, 2016, 495 – 496.

¹³²⁷ F. Hendrickx, *Flexicurity and the EU approach to the law on dismissal*, Tilburg, 2008, 96.

не смеју користити као разлози који могу да буду основ отказа уговора о раду. У том контексту, Мартинон закључује да “санкција која је предвиђена за акт дискриминације – ништавост отказа уговора о раду, осигурава ефикасност стабилности уговора”.¹³²⁸

Дискриминација приликом запошљавања, дакле, може да буде заснована на различитим основама, као што су, између осталог, пол, раса, етничко порекло, религија, инвалидност. Када постоје докази да је отказ уговора о раду дат на основу неког од ових разлога, тај отказ може оправдано да се сматра дискриминацијом. Осим тога, отказ уговора о раду може да буде дискриминаторан уколико је дат као одговор на жалбу запосленог на неправилности до којих је дошло у вези са законским правима или уколико је запослени упозорен да не учествује у одређеној активности, примера ради, удруживању.

6.2.1.1. Пол и/или брачни статус запосленог

Као један од мноштва разлога за отказ уговора о раду који се сматрају дискриминаторним, ондносно недопуштеним јесте и пол запосленог. Ово, најпре, вреди за стављање у неповољнији положај запослених одређеног пола чиме се, углавном, врши непосредна полна дискриминација.¹³²⁹ Као питање од нарочитог значаја услед своје деликатности, посредна полна дискриминацијасе разматра и у погледу отпуштања запослених због њиховог брачног стања. Универзалним међународним стандардима је прописано се под дискриминацијом на основу брачног стања подразумева дискриминацију запосленог по основу неколицине критеријума: због тога што је неожењен, односно неудата; као и због тога што је у браку; те због тога што је у браку, али живи одвојено од свог супружника; зато што је разведен(а); или зато што је удовац/удова; или, пак, зато што је *de facto* супружник другог лица.¹³³⁰ О томе колико су ови захтеви неретко постављени пред припаднике одређеног пола, а пре свега жена, сведоче примери који се у великом броју односе на запослене у јавним службама. Вероватан разлог томе би могао да се потражи у чињеници да су јавне службе својеврсни сервис грађана, из чега следи да би понашање запослених у њима могло да се одрази на грађане – кориснике услуга, а што свеукупно посматрано, чини општу слику једног народа. Међу примерима ваља поменути домаћу правну традицију полне дискриминације по основу брачног стања се, као интересантан, истиче случај учитељица народних школа у нашој држави,

¹³²⁸ A. Martinon, 54, у: Љ. Ковачевић, 2016, фн. 1775 – 1776, 495.

¹³²⁹ “О чему (полној дискриминацији), између осталог, сведоче и примери из судске праксе америчких судова, који су, у светлу доктрине *atwill*, сматрали допуштеним отказ дат запосленом мушког посла због одбијања да поступи по послодавчевом захтеву да скрати косу или да обрије браду, као и отпуштање запослених жена због ступања у брак, трудноће или одбијања да депиларају ноге. Премда ови примери датирају из 70-их година прошлог века и да су амерички законодавац (усвајањем антидискриминационог законодавства) и америчка судска пракса (афирмисањем одређених корекција доктрине *atwill*) ограничили могућности за дискриминаторски отказ, питање отпуштања запослених због њиховог пола и даље је актуелно. То се нпр. може илустровати пресудом француског Врховног касационог суда у којој је испитавана оправданост отпуштања конобара, због тога што је одбио да скине мињуше које је носио на ушима у радно време. Ово тим пре што питање допуштености ношења одређених комада накита на месту рада има „специфичну тежину”, ако је запослени мушког пола, иако је у судској пракси једног нижестепеног суда, поводом одлучивања о законитости кажњавања запослене (конобарице) због одбијања да скине мињушу са обрве, заузет став да запосленима, у начелу, није забрањено ношење накита у радно време. Ипак, у првом примеру, послодавац је дао отказ конобару, који је одбио да скине мињуше током радног времена, а, због уверења да се гости одлучују за долазак у одређени ресторан превасходно због његове репутације, због чега је неприхватљиво да мушкарци којима је поверен посао који укључује непосредне контакте с клијентима носе мињуше. Суд је, међутим, оценио да је послодавчев захтев да запослени скине накит био неоправдан, док је решење о отказу квалификовао као дискриминацију на основу физичког изгледа и пола.”, Љ. Ковачевић, 2016, 496 – 497.

¹³³⁰ ILC, 75th Session, 1988, Report III (Part 4B), Equality in employment and occupation, став 40.

којима је престајала служба „када ступе у брак са лицем које није учитељ народних школа”, и то даном склапања брака, подсећа Ковачевић.¹³³¹ Наиме, овакво решење је правдано административним потешкоћама, које су биле у вези са проналажењем заједничког места службовања учитељице и њеног мужа који није учитељ. Занимљиво, Илић прави поређење, наводећи да је овај проблем могао да се превазиђе на исти начин како то рађено у случају да се учитељ ожени женом која није (државна) службеница, што, још занимљивије, није било праћено губитком службе.¹³³² Напослетку, Илић сумира и, такође закључује, да је предвиђеним „правилима“ за склапање брака запослених у јавној служби, те „санкцијама“ које прате њихово непоштовање требало да се тежи заштити интереса службе, те да се очува достојанство службеника, а све „под препоставком да учитељице нису озбиљно водиле рачуна за кога се удају”.¹³³³ Остаје, међутим, упитно у којој је мери овај навод убедљив аргумент за неједнако поступање према запосленима. Велика заинтересованост да се утврде правила под којима може да се заснује и траје радни однос у јавним службама је средином прошлог века опстајала под сенком практичне примене дискриминације по основу брачног стања. Наиме, у том је временском периоду постојала општа забрана ступања запослених у брак. Ова забрана се односила на запослене у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама и чинила је саставни део једностранних општих аката неких послодаваца у Француској (фр. *clause de non – convol*), те у Енглеској (енгл. *‘marriage bar’ norm*), где је била утврђена и изворима права државног порекла.¹³³⁴ С тим у вези, Ковачевић користи пример који говори да је општим актом Ер Франса (*Air France*) било утврђено да су кандидаткиње за посао стјуардесе морале да буду „неудате, удовице или разведене жене”. Из овога следи да је удаја, дакле, представљала ваљани разлог за отказ њиховог уговора о раду. Суд у Паризу је, с правом наводи Ковачевић, огласио ништавим ове одредбе правилника, те је потврдио да су њима повређени јавни поредак и морал, такође и гаранције неотуђивог права на брак и поштовање личности и достојанства.¹³³⁵

6.2.1.2. Трудноћа и/или порођај запослене

У контексту дискриминаторних разлога за отказ уговора о раду услед трудноће и/или порођаја запослене се разматра забрана отказа због трудноће, те привремена суспензија послодавчевог права на отказ, из било ког отказног разлога; затим, забрана отказа због трудноће и забрана ноћног рада трудница, те коначно, забрана премештаја на ниже и/или слабије плаћено радно место по повратку са породилског одсуства.

Дискриминација због трудноће и/или порођаја запослене је, дакле, законски заштићена категорија дискриминације на радном месту. Она се односи на било коју негативну (ре)акцију усмерену против запослене због њеног статуса по питању трудноће, порођаја или повратка на послове након порођаја. Оваква врста дискриминације, између осталог, може да се односи на отказивање уговора о раду, смањивање плате, ограничавање могућности за напредовање на послу, ограничавање приступа обуци. Закони који штите запослене од дискриминације због трудноће и/или порођаја укључују Закон о раду, Закон о родној равноправности¹³³⁶, као и Закон о заштити од дискриминације. Сви ови закони захтевају да се запосленима пруже једнаке могућности и једнаки третмани на радном месту, без обзира на њихов статус трудноће или порођаја. Дискриминација због трудноће и/или порођаја запослене је несумњиво

¹³³¹ Љ. Ковачевић, 2016, 497.

¹³³² М. Илић, *Народна школа и народни учитељ*, Београд, 1938, 35 – 36.

¹³³³ *Ibid.*, 36.

¹³³⁴ S. Deakin, *Social rights in a globalized economy*, Oxford, 2005, 57.

¹³³⁵ Љ. Ковачевић, 2016, 498.

¹³³⁶ Закон о родној равноправности, *Службени гласник РС*, бр. 52/2021.

неприхватљива и може, јасно, да резултира озбиљним последицама по здравље и добробит запослене, као и по здравље и добробит нерођеног детета.

6.2.1.3. Старосна доб запосленог

Нема места сумњи да је по питању старосне доби запосленог, онда када је она разматрана у вези са његовим радноправним статусом, нужно предузети и одређене мере, пре свега, у области запошљавања и радних односа, које су усмерене на повећање стопе запослености старијих лица, али и на стварање могућности за младе раднике да стекну радно искуство и напредују у каријери.¹³³⁷ На овом месту је корисно подсетити и на потребу која је скопчана са изазовом очувања радне способности, као и мотивисаности за рад старијих лица, али и са захтевом прилагођавања услова рада њиховим потребама, што може да буде спроведено стварањем подесних послова, флексибилнијом организацијом рада, унапређењем њиховог здравља и безбедности на раду, али и уклањањем дискриминације запослених на основу животног доба. Ово, нарочито, подразумева посебну заштиту старијих лица од отказа, коју је, примера ради, познавало југословенско право забрањивавши послодавцима да донесу одлуку о престанку радног односа запослених који имају најмање 30 (мушкарци), односно 25 (жене) година пензијског стажа, против њихове воље. Ова забрана постојала је и у случају да се укида радно место, трајније смањује обим рада или да послодавац установи да радна способност запосленог не задовољава захтев радног места на ком он ради. У свим овим случајевима, послодавац је био дужан да, у циљу посебне заштите сталности запослења старијих лица, премести запосленог на друго, одговарајуће радно место.¹³³⁸

Значај мера које је неопходно предузети по питању старосне доби запосленог, као основа за дискриминаторно окарактерисан отказ уговора о раду је потврђен и на нивоу многих међународних организација, чему, између осталог, доприноси и неговање културе активног старења, која има за циљ старење људи у добром здрављу и њихову професионалну испуњеност, независност и пуно учешће у друштвеном животу. Примена концепције активног старењарачуна на већи допринос старијих лица развоју друштва, али и на јачање међугенерациске солидарности, под којом се, најопштије посматрано, разуме узајамна обавеза пружања подршке коју различите генерације дугују једна другој.¹³³⁹

¹³³⁷ Број старијих радника значајно се разликује од једне до друге европске државе, али се као заједничка карактеристика лица из ове групе може уочити настојање да што раније остваре право на старосну пензију. На такву одлуку пресудно утичу њихови лични разлози (слабо здравствено стање, породичне дужности, неспремност за прилагођавање новим моделима организације и управљања радом и сл.), стање у одређеној радној средини, као и финансијски и други подстицаји за рано пензионисање. Тако је, примера ради, 2010. године у свим државама чланицама Европске уније било запослено свега 46% лица од 55 до 64 године, док је у Сједињеним Америчким Државама и Јапану било запослено више од 62% њихових вршњака., Наведено према: Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (COM/2010/2020 final/).

¹³³⁸ N. Tintiћ, *Radno i socijalno pravo. Knjiga prva: radni odnosi (II)*, Zagreb, 1972, 263–264.

¹³³⁹ Ова концепција снажно је афирмисана под окриљем Европске уније, јер старење становништва производи озбиљне последице по европски социјални модел. Тако је у првој стратегији запошљавања (European Employment Strategy 1997–2004), као један од основних циљева, утврђено веће учешће старијих лица у тржишту рада. Значај тог циља потврђен је и у Лисабонској стратегији (2000–2010), која је била усмерена на повећање укупне стопе запослености на 70%, уз задатак да до 2010. године, стопа запослености лица од 55–64. године буде 50%. Овај, као ни већина других циљева Лисабонске стратегије, није остварен, због чега је Европска комисија у новој стратегији раста утврдила да би до 2020. године требало обезбедити пораст стопе запослености лица од 20 до 64 године на 75%, између осталог и кроз „веће учешће старијих радника” (Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth). Више о овоме видети у: Љ. Ковачевић, „Правни инструменти за обезбеђивање међугенерациске солидарности на тржишту рада“, *Правна ријеч*, бр. 35/2013, 601 – 617.

6.2.1.4. Здравствено стање запосленог

Здравствено стање запосленог је, јасно, саставни део његовог приватног живота. Оно, стога, оправдано не сме да се сматра разлогом за узнемиравање запосленог било каквом врстом индискреције послодавца, због чега се ни подаци о здравственом стању не могу *a priori* да се сматрају подацима од непосредног значаја за обављање посла.¹³⁴⁰ Симултано са настојањем да се елиминише дискриминација запослених на основу здравственог стања и инвалидитета, ово је определило законодавца Републике Србије да одступи од квалификације опште здравствене способности као општег услова за заснивање радног односа.¹³⁴¹ Здравствено стање, тако, може да буде утврђено само као посебан услов за заснивање радног односа, с тим што ће број података које послодавац може да прикупља на тај начин да зависи од професионалних захтева који важе за обављање сваког посла понаособ. Ово имплицира да, у складу са чињеницом да се уговор о раду закључује *intuitu personae*, послодавац има право да сазна и одређене податке о здравственом стању запослених, уколико су они непосредно повезани са повереним пословима и неопходни за процену професионалних способности запослених или за испуњавање захтева из области безбедности и здравља на раду и социјалног осигурања.¹³⁴² Једнако важи да здравствено стање запосленог не може да се сматра ваљаним разлогом за престанак радног односа на иницијативу послодавца.¹³⁴³ Такође, не може да буде ни остваривање права која запосленом припадају за време привремене спречености за рад из здравствених разлога, уз изузетак злоупотребе права на боловање.¹³⁴⁴ Свака послодавчева одлука која одступа од наведеног би била санкционисана ништавошћу. На тај начин се, поред заштите сигурности запослења, обезбеђује и заштита права запослених на здравље и на поштовање приватног живота. Следи да је, у том смислу, послодавцима у Републици Србији изричито забрањено да отпуштају запослене због привремене спречености за рад услед болести, несреће на раду или професионалног обољења.¹³⁴⁵

6.2.1.5. Вероисповест запосленог

Слобода вероисповести подразумева право на испољавање вере или уверења на месту рада и у радно време, с тим што могу да се успоставе и одређена ограничења ове слободе, од значаја за процену (не)оправданости отказа уговора о раду. Испољавање вере или уверења, стога, никако не може да представља ваљани разлог за престанак радног односа. Са друге стране, слобода рада и право запосленог да иницира престанак радног односа, које из ове слободе деривира, представљају „крајњу гаранцију” његове слободе вероисповести, будући да из слободе рада, као саставног дела права на рад, произлази и добровољност радног односа. То битно обележје радног односа подразумева слободу сваког запосленог да откаже уговор о раду, уколико сматра да га посао, чије му је обављање поверио послодавац, онемогућава да следи своје верске обичаје. У том смислу ни несклад између уговорних дужности запосленог и његових личних уверења, по правилу, не отвара питања повреде гаранције слободе вероисповести, због чега ни отказ уговора о раду који послодавац да запосленом који, због

¹³⁴⁰ ILC, 83rd Session, 1996, Report III (Part 4B), Equality in employment and occupation, став 57.

¹³⁴¹ Б. Лубарда, „Социјална права и достојанство на раду“, *Радно и социјално право*, 1/2008, 15.

¹³⁴² Protection of workers' personal data. An ILO code of practice, тачка 6.7; Recommendation No. R (89) 2 of the Committee of Ministers to Member States concerning the protection of personal data used for employment purposes, тач. 10.2 – 10.6.

¹³⁴³ Конвенција Међународне организације рада број 158, чл. 5.

¹³⁴⁴ Видети: Љ. Ковачевић, 2021, 375 – 393.

¹³⁴⁵ Закон о раду (2005), чл. 183, тач. 1.

својих верских уверења, не извршава радне обавезе не може да се сматра мешањем у права и слободе запосленог.¹³⁴⁶ Послодавац има оправдани разлог за отказ уговора о раду и уколико запослени не поштује његов захтев за верски неутралним облачењем, под условом је оно, као такво, нужно за заштиту безбедности и здравља запосленог. Питање (не)допуштености отпуштања запослених због ношења верских симбола постаје, међутим, нарочито озбиљно у погледу жена муслиманске вероисповести које желе да, као израз верских убеђења, и у радно време покривају косу хиџабом или другом традиционалном марамом.

Дискриминација због вероисповести запосленог је незаконита и, сходно томе, представља форму дискриминације на основу религије. Закони у многим државама, укључујући Сједињене Америчке Државе¹³⁴⁷, Европску унију¹³⁴⁸ и Канаду¹³⁴⁹, штите запослене од дискриминације на основу вероисповести. Ова заштита подразумева право на слободу вероисповести, као и право да се не буде дискриминисан на основу вероисповести. У случају да запослени буде дискриминисан због своје вероисповести, он има право да поднесе жалбу свом послодавцу или да се обрати надлежном телу за заштиту права на рад. Такође, запослени може да потражи правну помоћ или да поднесе тужбу против послодавца који га је дискриминисао. Требало би, притом, да се има на уму да постоји разлика између дискриминације због вероисповести и захтевања да се испуни религијска обавеза на радном месту. У случају да запослени захтева да му се омогући испуњавање његових религијских обавеза, послодавац има обавезу да испуни тај захтев у складу са законима.

Када се питање вероисповести запосленог посматра са становишта забрањених разлога за отказ уговора о раду, веома је интересантно скренути пажњу на праксу, која (може да) се разликује од оне која је блиска праву Републике Србије. Примера ради, пре свега неколико година, запослена у јавној обавезној установи на пословима наставника је добила отказ, за који се као образложење наводи њена трудноћа. Интересантно у вези са тим је то што, чини се, трудноћа сама по себи не би представљала повод за овакву одлуку послодавца, да је запослена била удата. Но, како је реч о католичкој јавној образовној установи, ситуација у пракси је нешто другачија. Овај случај је привукао пажњу јавности, будући да се поводом њега води судски спор који траје већ годинама. Наиме, запослена у јавној образовној установи на пословима наставнице ликовне културе је добила отказ уговора о раду, када су у школи сазнали да ће добити дете. Нема места сумњи да је отказ уговора о раду био дискриминаторне природе, будући да је, према наводима (сада већ, бивше) запослене, директорка школе била римокатоличка часна сестра, која јој је без устручавања рекла да је отпуштена, јер је „неудата и трудна“. Запослена је, услед тога, поднела тужбу против ове јавне образовне установе, али након што је жалбени суд двапут стао на њену страну, Врховни суд је интервенисао у име школе и пристао да саслуша обе стране. Пажњу привлаче наводи школе, која тврди да отказ уговора о раду није био дискриминаторне природе, будући да су спроводили своју „слободу вероисповести“, те да ситуација у којој се тужилца нашла, фундаментално крши католичка веровања. Послодавац такође тврди да је предметни отказ уговора о раду легалан према одлуци

¹³⁴⁶ Љ. Ковачевић, 2021, 521.

¹³⁴⁷ "Religious Discrimination." U.S. Equal Employment Opportunity Commission, <https://www.eeoc.gov/laws/guidance/religious-discrimination>, преузето 26. април 2023. године.

¹³⁴⁸ "Discrimination on the Grounds of Religion or Belief." European Union Agency for Fundamental Rights, <https://fra.europa.eu/en/theme/discrimination/guidance/discrimination-grounds-religion-or-belief>, преузето 26. април 2023. године.

¹³⁴⁹ "Religious Discrimination in Employment." Canadian Human Rights Commission, <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/religious-discrimination-employment>, преузето 26. априла 2023. године.

Врховног суда, којом се утврдило да се савезни закони о дискриминацији при запошљавању не примењују на предаваче у верским школама.¹³⁵⁰

6.2.1.6. Узимање учешћа у представљању и заштити интереса запослених

Једно од битних обележја радног права представља то што не посматра запосленог само као појединца, већ и као члана групе (заједнице) запослених, што имплицира увођење запосленог у мрежу колективне заштите, уз стварање могућности да запослени, у односу са послодавцем, буду равноправан, будући да њихова једнакост на нивоу индивидуалног радног односа никада не може да буде у потпуности досегнута. Као важан инструмент за одбрану колективних интереса запослених фигурира и остваривање синдикалне слободе, као забрањеног отказног разлога, о чему, између осталог, сведочи и чињеница да је, историјски посматрано, у међународном радном праву, заштита од отказа, први пут била уређена, управо, у циљу заштите синдикалне слободе. У савременом радном праву, чланство у синдикату, као и узимање учешћа у његовим активностима, као и својство представника запослених, али и иступање у том својству, представљају забрањене разлоге за отказ уговора о раду. Осим тога, питање заштите запослених који учествују у представљању, унапређењу и заштити колективних права и интереса запослених је повезано и са питањем (не)допуштености клаузула синдикалне сигурности, будући да неке од њих условљавају заснивање или опстанак радног односа чланством или иступањем из чланства у одређеном синдикату.¹³⁵¹

Узимање учешћа у представљању и заштити интереса запослених представља законито право сваког запосленог. Међутим, постоје случајеви у којима се ова права користе за дискриминацију других запослених. Примера ради, уколико се група запослених удружи у циљу захтевања повећања плате или бољих услова рада, али искључи запосленог који не жели да им се придружи због својих личних разлога, то може да се сматра дискриминацијом. Сваки запослени, стога, ужива право да захтева боље услове рада и да се удружује са другим запосленима како би остварили своје циљеве. Међутим, ова права морају да буду коришћена на начин који не дискриминира друге запослене. Требало би да постоји јасно дефинисана правна заштита против дискриминације због учешћа у представљању и заштити интереса запослених. Ово би требало да укључује и механизме за пријављивање дискриминације, као и мере које се могу применити против особа које врше дискриминацију.

6.2.2. Отказ као вид послодавчеве одмазде

Изузетно битан сегмент заштите сигурности запослења представља, између осталих, забрана отпуштања запосленог због чињенице да је поднео тужбу или на други начин покренуо поступак против свог послодавца, а због уверења да је послодавац повредио неко његово уставом или законом зајемчено право, односно да је прекршио одређене правне норме. Конкретније, ради се о битном инструменту заштите запосленог од послодавчеве одмазде, која се, упоредноправно посматрано, обезбеђује у корист запослених који су против послодавца покренули поступак пред судом или другим органом или телом. Ово вреди и у случају да је разматрано деловање покренуто у корист запослених, који су покренули одговарајући поступак интерне заштите права, тј. поступак заштите у оквиру одређене радне средине. Ово питање је

¹³⁵⁰ F. Rogović, “Trudna nastavnica je dobila otkaz u školi, a razlog je potpuno neverovatan! Zar je ovo moguće u 21. veku?”, <https://www.sd.rs/zabava/zanimljivosti/trudna-nastavnica-je-dobila-otkaz-u-skoli-razlog-je-potpuno-neverovatan-zar-je-ovo-moguće-u-21-veku-2021-07-03>, преузето 2. августа 2024. године.

¹³⁵¹ Љ. Ковачевић, 2021, 534.

могуће и оправдано, да се посматра из угла значаја који заштита од неоправданог отказа има за остваривање права запослених на судску и друге видове заштите, у том смислу што је неоправдано да се од запосленог који страхује да ће бити арбитрерно отпуштен или изгубити посао без ваљаног разлога очекује, да у поступку интерне заштите, поднесе приговор против решења за које сматра да повређује његово право или да се, примера ради, обрати поверенику за заштиту равноправности, јер сматра да га послодавац дискриминише.¹³⁵²

У радном законодавству Републике Србије, „обраћање запосленог синдикату или органима надлежним за заштиту права из радног односа у складу са законом, општим актом и уговором о раду” је квалификовано као неоправдани отказни разлог.¹³⁵³

Исто важи и за антидискриминационо законодавство, које, као такво, забрањује позивање на одговорност запосленог који је понудио или намерава да понуди доказе о дискриминаторском поступању послодавца или другог запосленог.¹³⁵⁴ Сличну забрану предвиђа и Закон о спречавању злостављања на раду, будући да отпуштање запосленог који је покренуо поступак против послодавца због дискриминације, баш као и због злостављања на раду, може да има утицаја на примену законодавства о забрани дискриминације и злостављања на раду, будући да лица која сматрају да су жртве таквих облика повреде достојанства неретко оклевају да покрену поступак против послодавца, управо, из страха од његове одмазде. У том смислу, Закон о спречавању злостављања на раду изричито гарантује заштиту од отпуштања учесника у поступку за заштиту од злостављања: „покретање поступка за заштиту од злостављања, као и учешће у том поступку не може да буде основ за [...] престанак радног односа или другог уговорног односа по основу рада и проглашавање запосленог вишком запослених”.¹³⁵⁵

6.3. Отказни разлози

6.3.1. Отказни разлози који се тичу способности запосленог

Неспособност запосленог да уредно извршава посао за чије је обављање задужен традиционално представља ваљани разлог за отказ уговора о раду. Он нарочито подразумева непоседовање знања, вештина, умећа, али и других, неопходних способности за рад¹³⁵⁶, као и неостваривање резултата рада¹³⁵⁷, због чега послодавац има интерес да заштити добро функционисање свог пословања, тј. да се заштити од негативних последица које би могле да настану за њега, уколико би запослени наставио са радом. Стога се, као ваљани разлози, у оквиру традиционалне дводеобе отказних разлога, издвајају разлози за тзв. лично условљени отказ, тј. разлози везани за личност запосленог, док се у оквиру троедебе отказних разлога, ова група отказних разлога тиче непоседовања способности за рад.¹³⁵⁸ Важно је, притом, да се уочи то, да отказни разлози који се тичу способности запосленог укључују више различитих случајева немогућности запосленог да, убудуће, на уредан начин извршава обавезе које чине садржину радног односа. Овако одређени отказни разлози се односе на мноштво ситуација, од којих су неке везане за одређена деликатна правна питања. Ово се нарочито односи на случајеве у којима се неспособност запосленог за рад заснива на недостатку здравствене способности за

¹³⁵² V. de Stefano, 281, у: Љ. Ковачевић, 2016, фн. 1966, 547.

¹³⁵³ Закон о раду (2005), чл. 183, тач. 6.

¹³⁵⁴ Видети: Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/2006 и 13/2016, чл. 6, ст. 4, тач. 1; Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009 и 52/202, чл. 4, ст. 2.

¹³⁵⁵ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010, чл. 27, ст. 1.

¹³⁵⁶ О непосредовању способности запосленог за рад, као отказни разлог, видети: Љ. Ковачевић 2021, 334 – 338.

¹³⁵⁷ О неостваривању резултата рада, као разлозима за отказ, видети: *Ibid.*, 338 – 341.

¹³⁵⁸ *Ibid.*, 333.

рад, тј. на проузроковању поремећаја у предузећу услед болести запосленог, односно услед његових учесталих одсустава са рада из здравствених разлога.¹³⁵⁹ Осим тога, уређивање ове категорије отказних разлога је релевантно за разматрање и са аспекта проблема заштите запослених од арбитрерног вршења права на отказ. Ово вреди и за заштиту запослених од ризика правне несигурности, који је изражен, не само због широко одређеног отказног разлога, већ и због правне празнине, која постоји у законодавству у погледу вредновања способности и резултата рада запослених. Исто се односи и за отказ због потреба послодавца, у смислу злоупотребе тзв. професионалних критеријума за утврђивање вишка запослених, будући да се они тичу, управо, обима и квалитета обављених послова. Вредновање способности и рада запосленог, наиме, може да се разуме и као верификација адекватности избора запосленог за обављање одређеног посла, као и верификација његове способности да се прилагођава организационим, технолошким и другим сличним променама. Следи да пропуштање законодавца Републике Србије, да утврди начела праћења и оцењивања способности и рада запослених, фигурира као озбиљан ризик за делотворно остваривање заштите запослених од неоправданог отказа. Ово тим пре, што се предметна питања ретко уређују колективним уговорима, једностраним актима послодавца и уговорима о раду, што има за последицу да послодавци произвољно и од случаја до случаја бирају начин и критеријуме вредновања.¹³⁶⁰

6.3.2. Отказни разлози који се тичу понашања запосленог

Скривљено понашање запосленог може да резултира са више значајних последица по његов радноправни положај. Утицај, штавише, може да се уочи и пре заснивања радног односа, будући да, чињеница да је кандидат за запослење осуђен за одређено кривично дело или на одређену врсту казне, може да има за последицу то да му, по издржаној казни, буде ограничено право на рад, као и слобода рада, тј. слобода избора запослења и заснивања радног односа.

Најопштије посматрано, скривљено понашање запосленог је у непосредној вези са одређеним последицама, попут оних које се односе на (1) настанак оправданог отказног разлога услед чињенице да је запослени повредио радну обавезу, прекршио радну дисциплину, злоупотребио право на боловање или је правноснажном пресудом оглашен кривим за кривично дело на раду или у вези са радом; (2) престанак радног односа који наступа *ex lege* због одсуства запосленог са рада у трајању дужем од шест месеци услед издржавања кривичне санкције; (3) удаљење запосленог са рада, које постоји као обавеза у случају да му је одређен притвор (обавезно удаљење), односно као могућност када је против њега покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом или ако је учинио повреду радне обавезе која угрожава имовину веће вредности, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца (факултативно удаљење); (4) одговорност запосленог за штету коју је на раду или у вези с радом проузроковао послодавцу или трећем лицу.¹³⁶¹ Последице скривљеног понашања запосленог, до којих може да дође, показују да на његов радноправни положај утичу радње које су извршене на месту рада и у радно време, као и радње, које су на други начин повезане са обављањем посла. Изузетак, у том смислу, представљају ситуације у којима постоји сумња да је запослени извршио (било које) кривично дело и да му је због тога одређен притвор, будући да не може бити суспендован због кривичног дела које није учињено на раду или у вези са радом, осим уколико се налази у притвору. До извесних

¹³⁵⁹ Детаљније о овоме: *Ibid.*, 506 – 510.

¹³⁶⁰ О значају вредновања способности и рада запослених за заштиту од неоправданог отказа, видети: *Ibid.*, 341 – 349.

¹³⁶¹ Љ. Ковачевић, „Скривљено понашање запосленог и отказ уговора о раду – разграничење повреде радне обавезе од сличних отказних разлога“, у: (ур.) Ђ. Игњатовић, *Казнена реакција у Србији. IV део*, Београд, 2014, 213 – 214.

последница може да дође и у случају осуде на одређену казну, укључујући осуду за кривична дела која нису извршена на раду или у вези са радом. Ван ових изузетака, радња запосленог која се не односи на обављање посла у име, за рачун и под влашћу послодавца не може да представља разлог за дисциплинско кажњавање запосленог, нити може да буде разлог за престанак његовог радног односа. Ово стога што је послодавцу правом признато овлашћење да кажњава запослене дисциплинским мерама, укључујући отпуштање као најтежу дисциплинску меру, само за радње које угрожавају или онемогућавају остваривање специјалног циља одређеног привредног друштва, установе или друге радне средине.¹³⁶² Следи да отказ уговора о раду, који је условљен скривљеним понашањем запосленог, представља средство које послодавцу омогућава отклањање штетних последица, односно несразмерних оптерећења која за њега (могу да) настају због понашања запосленог, којим крши обавезе из радног односа.¹³⁶³ Закон о раду под отказним разлозима који се тичу понашања запосленог препознају његову осуђеност за кривично дело на раду или у вези са радом, невраћање на рад у року од 15 дана од дана истека рока мировања радног односа или неплаћеног одсуства, скривљену повреду радне обавезе и нарушавање радне дисциплине.¹³⁶⁴

На овом месту је интересантно размотрити радноправни положај наставника верске наставе, а у контексту последица које представљају резултат скривљеног понашања запосленог, које, као такво, подразумева радње које су извршене како на месту рада и у радно време, тако и радње које су на други начин у вези са обављањем посла. Ковачевић подсећа да се за „посао наставника верске наставе мора имати и одобрење одређене цркве или верске заједнице. Оно се, по правилу, састоји у претходној сагласности, тј. у својеврсној дозволи, која потврђује (верску и моралну) подобност кандидата за запослење да буде ангажован као наставник верске наставе.“¹³⁶⁵ У том смислу, не сме да се пренерегне чињеница да аутономија цркава и верских заједница, по питању одабира лица која ће да буду ангажована за обављање посла наставника верске наставе, између осталог, претпоставља и право надлежних црквених власти да процене да ли су понашање и/или начин живота одређеног лица сагласни учењу цркве или верске заједнице. Требало би, притом, имати у виду и то да наставници верске наставе имају дужност лојалности како послодавцу, тако и цркви или верској заједници. Наиме, питање отказа уговора о раду наставника верске наставе до којег долази услед нарушавања дужности лојалности је нарочито осетљиво. Ово је поготово тако, када се у први план постави скривљено понашање наставника верске наставе које је везано за сферу његовог приватног живота, односно, за понашање ван места рада и/или ван радног времена. Управо је (не)поштовање ове дужности (пред)услов који значи и право надлежне црквене власти да опозове одобрење за радно ангажовање одређеног наставника верске наставе уколико процени да он живи „у околностима које су супротне одређеном верском учењу и које, као такве, могу да угрозе веродостојност цркве или верске заједнице.“¹³⁶⁶ Будући да је овде реч о отказу уговора о раду услед понашања запосленог и то, ван места рада и/или ван радног времена, нужно је узети у обзир и институт (не)оправданог отказног разлога. Ковач Орландић истиче да је у државама, које примењују институт оправданог отказног разлога, „могућност послодавца да откаже уговор о раду ограничена“.¹³⁶⁷ Интересантно, док је листа оправданих отказних разлога сведена на *numerous clauses*, то није случај са институтом забрањених отказних разлога, који, између осталог, за циљ

¹³⁶² Љ. Ковачевић, 2021, 350.

¹³⁶³ N. Bodiroga Vukobrat, A. Martinović, „Izazovi novih tehnologija na radnom mjestu (posebnosti pravnih rješenja)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, бр. 1/2009, 83.

¹³⁶⁴ О отказним разлозима који се односе на понашање запосленог, видети: Љ. Ковачевић, 2021, 351 – 399.

¹³⁶⁵ Љ. Ковачевић, 2021, 918.

¹³⁶⁶ *Ibid.*, 919.

¹³⁶⁷ М. Ковач Орландић, „Отказ уговора о раду због понашања запосленог ван радног времена и ван мјеста рада“, *Радно и социјално право*, бр. 2/2022, 184.

имају и заштиту личности и достојанства запосленог. Ово из разлога што се недозвољени разлози за отказ уговора о раду, углавном, односе на својства или понашање запосленог који нису од значаја за обављање посла.¹³⁶⁸ Будући да понашање ван места рада и/или радног времена улази у сферу приватности и, стога, нема оправданог разлога да представља повреду дисциплине понашања, настало је правило о „дисциплинском имунитету“, које се односи управо на заштиту приватности запосленог.¹³⁶⁹ Но, остаје упитно која ће понашања из сфере приватности запосленог да се сматрају недозвољеним.

Проблем отказа уговора о раду због (скривљеног) понашања запосленог ван места рада и/или ван радног времена, стога, претпоставља најсложенија питања заштите приватности запосленог, што се, нарочито, може видети код наставника верске наставе. Наиме, обавеза лојалности коју наставник верске наставе има према цркви или верској заједници, која је дала одобрење за његово ангажовање за обављање посла наставника верске наставе, носи посебну тежину. Ово стога што наставници верске наставе, на изванредан начин, непосредно представљају цркву или верску заједницу, односно, њихов етос. Будући да је мисија наставника верске наставе да шири учење одређене цркве или верске заједнице, а имајући у виду сву деликатност овог питања, односно, питања вероисповести, оправдано је потражити одговор на питање да ли је и – уколико је одговор потврдан – у којој мери, сфера приватности овог запосленог ограничена, у том смислу да се његово одређено понашање ван места рада и/или ван радног времена може сматрати оправданим отказним разлогом. Ковачевић, оправдано, указује на то да „добровољно прихватање дужности лојалности цркви или верској заједници, ограничава право запосленог на поштовање приватног и породичног живота до одређене мере.“¹³⁷⁰ Овде се, наиме, указује на то да повреда обавезе лојалности цркви или верској заједници може да се испољи у најмање два правца: у неправилном подучавању ученика, те у понашању које (може да) за последицу има поремећај у активностима цркве или верске заједнице. Повреда обавезе лојалности, дакле, представља, не само оправдани разлог за опозив одобрења од стране надлежне црквене власти, већ и за доношење законите одлуке о престанку радног односа од стране надлежног органа јавне власти. Конкретније, до повлачења одобрења за заснивање радног односа на послу наставника верске наставе може да дође онда када се појаве такве околности у (скривљеном) понашању наставника верске наставе, да нема места сумњи да могу да изазову урушавање кредибилитета цркве или верске заједнице чије учење он шири. Коначно, одобрење цркве или верске заједнице за заснивање радног односа на послу наставника верске наставе производи дејство све док га надлежна црквена власт не опозове. Опозив одобрења неминовно значи губитак права на извођење верске наставе, и тиме, представља оправдани разлог за престанак радног односа. Овде је корисно подсетити да послодавац мора да спроведе отказ уговора о раду наставнику верске наставе, којем је одобрење опозвано и то, без разматрања разлога услед којих су надлежне црквене власти донеле одлуку.

Пракса, међутим, показује да је питање понашања запосленог у јавним службама, неретко под будним оком јавности, те да овакви случајеви нису ограничени само на запослене у јавним образовним установама на пословима наставника, већ се односе и на директоре ових установа. Тако је, примера ради, канадска пракса по питању отказних разлога који се тичу понашања запосленог, узела у разматрање преференције директоре једне јавне оразовне установе. Наиме, директорка канадске средње школе се нашла под притиском родитеља ученика који су преко друштвених мрежа открили да слуша бенд *Iron Maiden* што је резултирало покретњем петиције против директорке, усмерене на то да добије отказ уговора о

¹³⁶⁸ *Ibid.*; Штавише, листе забрањених отказних разлога се не сматрају коначним, будући да у пракси могу да се јаве и други разлози који су по својој природи такви да не могу да оправдају отказ уговора о раду.

¹³⁶⁹ Више о овоме: Љ. Ковачевић, 2021, 534 – 538.

¹³⁷⁰ Љ. Ковачевић, 2021, 921.

раду у овој школи. Разлог незадовољства родитеља усмереном ка директорки се огледа у томе што, према њиховом мишљењу, она отворено исказује симпатије према сатонистичким симболима и праксама. Интересантно, неколицина ученика је директорку подржало, наводећи да не одобравају осуђивање директорке на основу њених објава на друштвеним мрежама, те да надлежни органи не смеју да занемаре чињеницу на сјајан посао који директорка обавља у школи.¹³⁷¹

Исправно по предметом питању закључује и Ковачевић, сагледавши опште стање, према којем „проблематика људских права и основних слобода није ограничена на питање остваривања и заштите економских и социјалних права, већ обухвата и питање уживања грађанских и политичких права и слобода на месту рада и у радно време.“¹³⁷² Ковачевић подсећа да, између осталог, слобода изражавања запослених у јавним службама може да представља отказни разлог који се тиче понашања запосленог, чему су конкретан пример запослени на Правном факултету Универзитета у Београду, који су се суочили са негативним последицама у радноправном смислу због изношења својих политичких ставова, мишљења и уверења. Реч је, наиме, о негативним последицама са којима су се суочили професори и сарадници Правног факултета Универзитета у Београду услед изржавања, између осталог, својих политичких уверења. Предметне негативне последице су се, између осталог, огледале и у дисциплинским санкцијама или пак, у престанку радног односа. Овде је изузетно важно напоменути да је реч о догађајима који су се одигра(ва)ли, пре свега крајем XIX и почетком XX века, потом и 1971. године, приликом борбе професора и сарадника Правног факултета Универзитета у Београду за „поштовање демократских начела и заштиту интереса Југославије и њених грађана“. током усвајања уставних амандмана. Негативне последице је 1988. године донело и критиковање законских одредби умерених на „повреду аутономије универзитета и слободе научног стваралаштва.“¹³⁷³

6.3.3. Отказни разлози који се тичу потреба послодавца

Отказни разлози који се односе на пословну, односно економску ситуацију код послодавца су, наиме, дуго представљали превид у радном законодавству, будући да је постојало уверење да послодавац ужива слободу приликом доношења одлуке о иницирању престанка радног односа услед економских, структурних, технолошких и сличних промена. Исто вреди и за колективна отпуштања, због чега је отпуштање већег броја запослених, због пословних разлога сматрано тек простим збиром отказа уговора о раду. Но, економске и финансијске кризе, технолошке иновације, као и интензивне промене у многим привредним гранама и делатностима су, неминовно, имале утицаја на постепену изградњу правила о заштити запослених за случај отказа, онда када се као разлози наводе економске тешкоће, увођење нових технологија или пак, структурних промена које утичу на смањење обима одређених послова или на престанак потребе за њиховим обављањем. Ова врста отказних разлога се означава и синтагмом „оперативне потребе (захтеви) предузећа“ (енгл. *operational requirements of the undertaking*), као што је то учињено у стандардима Међународне

¹³⁷¹ „Direktorki škole preti otkaz zbog slušanja grupe Iron Maiden?!“, <https://zanimljivostidana.com/zanimljivosti/direktorki-skoli-preti-otkaz-zbog-slusanja-grupe-iron-maiden.html> , преузето 2. августа 2024. године.

¹³⁷² Љ. Ковачевић, „Слобода изражавања запослених – кључни радноправни аспекти“, у: (ур.) С. Вукадиновић, Право и јавне делатности: *liber amicorum* Јовица Трукуља, Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Београд, 2024, 252.

¹³⁷³ *Ibid.*, 253. Видети више: *Ibid.*, 259 – 269.

организације рада и законодавству појединих држава (нпр. у Аустралији). Интересантно, у одредби Конвенције Међународне организације рада о престанку радног односа на иницијативу послодавца, у том смислу се наводи да „радни однос радника неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за оперативне потребе предузећа, установе, или службе.“¹³⁷⁴ У позитивном радном законодавству Републике Србије се, пак, употребљава синтагма потребе послодавца.

Усвајање свих правила о отказу уговора о раду због потреба послодавца је наилазило на снажно противљење послодавца. Ово је нарочито било изражено у погледу ограничавања права послодавца на отказ уговора о раду, посредством обавезе информисања и консултовања представника запослених и службе за запошљавање, као и обавезе разматрања могућности премештаја запосленог на други посао, а све са циљем да се отпуштање разматра тек као крајње средство. У том смислу, као економски разлог за отказ уговора о раду може да се појави и неприхватање послодавчеве понуде за измену битних елемената уговора о раду, услед потреба процеса рада или организације рада. Ово је условило да се у позитивном радном праву Републике Србије, уз престанак потребе за обављањем одређеног посла или смањења обима посла услед технолошких, економских или организационих промена, као разлог који се тиче потребе послодавца, квалификује и одбијање закључења анекса уговора.¹³⁷⁵ Следи да се, најопштије посматрано, економски отказни разлози не тичу понашања или способности запосленог, да су повезани са економским, технолошким или сличним променама до којих је код послодавца дошло и да претпостављају укидање или смањење обима посла.¹³⁷⁶

Престанак потребе за радом запослених је тема којом се Колективни уговори неретко доста детаљно баве у својим одредбама, што је нарочито, чини се, случај у јавним предузећима. Интересантну одредбу поводом отказа уговора о раду запосленом, услед технолошког унапређења или економских тешкоћа код послодавца, садрже, примера ради, Колективни уговор код послодавца ЈКП „Зеленило – Београд“ и Колективни уговор код послодавца ЈКП „Београдске електране“. У овим Колективним уговорима је, наиме, садржана одредба у којој се наводи да „запосленом који је у комуналној делатности Града Београда провео више од 25 година рада, без његове сагласности не може престати радни однос услед технолошког унапређења, економских потешкоћа и реорганизације (реконструирања) предузећа, под условом да не испуњава један од услова за пензију.“¹³⁷⁷ Колективни уговор јавног комуналног предузећа „Водовод“ Краљево, рецимо, у контексту ових одреби, као посебно значајну истиче да „послодавац не може донети одлуку о престанку радног односа по основу вишка инвалиду рада који је инвалидност стекао код послодавца, раднику са најмање 20 година радног стажа у континуитету у комуналној делатности, без његове сагласности, као ни запосленом коме недостаје пет (или мање од пет) година стажа осигурања до стицања права на пуну старосну пензију, у складу са законом.“¹³⁷⁸

¹³⁷⁴ Видети одредбу члана 4 Конвенције број 158 Међународне организације рада о престанку радног односа на иницијативу послодавца, *Службени лист СФРЈ* - Међународни уговори, бр. 4/84, 7/91.

¹³⁷⁵ Закон о раду, (2005), , чл. 179, ст. 5.

¹³⁷⁶ Детаљније о разлозима за отказ уговора о раду који се тичу послодавца, видети: Љ. Ковачевић, 2021, 400 – 491.

¹³⁷⁷ Колективни уговор код послодавца ЈКП „Зеленило – Београд“ (2013), чл. 57 и Колективни уговор код послодавца ЈКП „Београдске електране“, *Службени лист града Београда*, бр. 64/2016, 100/2017 и 93/2020, чл. 82, ст. 2.

¹³⁷⁸ Колективни уговор јавног комуналног предузећа „Водовод“ Краљево, *Службени лист града Краљева*, бр. 8/2013, чл. 67.

7. Колективно отпуштање запослених

7.1. Појам и правни режим колективног отпуштања

Током 1970 – их година су усвојена три упутства која су за циљ имала заштиту запослених од функционисања заједничког тржишта, односно да би се спречило да запослени снесу терет установљавања заједничког, већег тржишта. Усвојена упутства се, између осталог¹³⁷⁹, тичу колективног отпуштања. Наиме, реорганизација послодавца спроведена путем колективног отпуштања представља један од начина дасе избегне инсолвентност послодавца.

Први пропис који је донет у овој области било је Упутство број 75/129 од 17. фебруара 1975. године о приближавању права држава чланица у погледу колективног отпуштања.¹³⁸⁰ Ово Упутство је замењено Упутством Савета број 92/56 од 24. јуна 1992. године. Наиме, други облици престанка радног односа на иницијативу послодавца је требало да буду изједначени са вишком запослених, те су одредбе оригиналног упутства морале да буду појашњене идопуњене у погледу послодавчевих обавеза да обавести и консултује синдикат. У сврху појашњења и рационалности, прво и друго Упутство су учвршћени Упутством Савета број 98/59 од 20. јула 1998. године о приближавању права држава чланица у погледу колективног отпуштања. Ово Упутство је засновано на одредби Уговора о оснивању Европских заједница, која се односи на приближавање права, а њоме сеутврђују и минимални стандарди у погледу колективног отпуштања. Државе чланице могу својим прописима и колективним уговорима да предвиде и повољније услове по запослене.

Колективним отпуштањем се, у смислу Упутства, сматра отпуштање запослених од стране послодавца, које се спроводи у одређеном временском периоду и за одређени, минимални, број запослених обухваћених колективним отпуштањем. Разлози за отпуштање не могу бити увези са понашањем запослених. Упутству, међутим, недостаје нека, јасна дефиниција “вишка”.

7.2. Разлози за доношење одлуке о колективном отпуштању

До промена у раду код послодавца најчешће долази услед модернизације технологије производње, односно, долази до ситуације када послодавац уместо да „троши ресурсе“ и плаћа запослене, исто може да учини и куповином машине – односно увођењем нове, модерније производне технологије која изискује мањи број запослених радном процесу. Поред тога, могуће је да услед честих промена на тржишту рада дође до трајног пада потражње за одређеним производом услед чега настане дугорочно смањење обима посла. Тада се код послодавца јавља потреба за реорганизацијом, што може да повуче за собом и спајање/раздвајање са другим послодавцем и нову организацију рада. Како у таквим околностима не би дошло до незаконитог отказа већег броја запослених, поступак отпуштања мора да буде у складу са Законом о раду, који подразумева да је послодавац донео акт о

¹³⁷⁹ Преношење предузећа или његовог дела и несолвентности послодавца, односно, њима су обухваћени начини реорганизације послодавца.

¹³⁸⁰ „Разлог за доношење овог упутства била је једна холандско – немачка компанија (АКЗО) , која се нашла у поступку реструктурирања и требала је да отпусти око 5000 радника. С обзиром да је ова компанија имала више помоћних предузећа у различитим земљама Заједнице, имало је смисла упоредити трошкове отпуштања у тим земљама и изабрати за отказ раднике из земаља где су трошкови отпуштања најнижи. Када је ова стратегија постала очигледна, постало је јасно да је то својеврсно кршење европских прописа и јавила се потреба да се такве стратегије убудуће онемогуће, односно да се обезбеди минимални ниво заштите радника у случају колективног отпуштања.“, G. Obradović, M. Jevtić, 44.

престанку радног односа, будући да отказни разлог (технолошке, економске или организационе промене) повлачи одређена права за запосленог, као и обавезе за послодавца.¹³⁸¹

Пред послодавцима се, дакле, неретко нађу питања попут када, под којим условима и којом процедуром се прати одређивање вишка запослених¹³⁸², односно у којим ће случајевима доћи до колективног отпуштања запослених. Колективно отпуштање запослених настаје у случају постојања разлога који се тичу искључиво послодавца и то, онда када је услед технолошких, економских или организационих промена код послодавца престала потреба за обављањем одређеног посла или је, пак дошло до смањења обима посла, што резултира тиме да одређени број запослених више није потребан послодавцу, те могу да се сврстају у тзв. „технолошки вишак“. Дакле, Законом о раду су одређене три категорије промена услед којих може да дође до потребе да послодавац приступи колективном отпуштању запослених. Тако се, под технолошким променама сматра да је радно место постало неодрживо, односно непотребно, а из разлога што су код послодавца уведене техничке иновације. Под економским променама се подразумева таква промена код послодавца која је финансијске природе, а услед које послодавац не може да задржи дотадашњи број запослених, те стога прави реорганизацију радних места, притом затварајући она радна места која сматра сувишним, односно не нужним за даље успешно пословање. Било каква реорганизација послодавца, у виду спајања радних места, спајања или гашења одређених одељења, радних јединица ће да се сматра организационом променом.

Осим уколико запошљава мање од двадесет радника, при одлучивању о пословно условљеном отказу уговора о раду, послодавац мора да води рачуна о трајању радног односа, старости и обавезама уздржавања које терете запосленог. Занемаривање било којег од наведених елемената би резултирало незаконитошћу одлуке о отказу уговора о раду.¹³⁸³ Прописивањем законских (социјалних) критеријума, законодавац штити одређене категорије запослених, који ће услед старости теже моћи да пронађу ново запослење или имају већу обавезу уздржавања, те ће отказ уговора о раду, који није резултат понашања конкретног запосленог, највише да их погоди. Беспоговорна примена социјалних критеријума може да доведе до тога да послодавац буде, готово приморан, да отпусти квалитетног млађег запосленог, а да задржи старијег, који је мање одговоран. Судска пракса је, у том контексту посматрано, омогућила послодавцу да

¹³⁸¹ „Kolektivno otpuštanje usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena”, <https://www.akt.rs/publikacije/kolektivno-otpustanje-usled-tehnoloskih-ekonomskih-ili-organizacionih-promena>, преузето 26. априла 2023. године.

¹³⁸² „Вишак запослених као разлог за отпуштање радника, користи се често. Из годишњих извештаја о раду Националне службе за запошљавање за период 2015. – 2020., може се видети да је око 9.000 људи годишње било обухваћено програмима решавања вишка запослених које су пријавили послодавци. Укупна цифра је далеко већа када се урачунају отпуштања за која није потребно донети програм – тако је на пример било 3.719 радника који су отпуштени као вишак током 2020. који су били обухваћени програмом, али је у сваком тренутку око 11.000 људи остваривало право на накнаду за случај незапослености по основу престанка радног односа као вишка запосленог. У 2021. години, 1.466 радника је обухваћено програмима за целу годину, а број корисника новчане накнаде у сваком тренутку износио је између 9.000 и 13.000, у просеку нешто мање од 11.000 у сваком месецу. Много радника се уопште не квалификује за ово право, тако да је укупан број оних који на овај начин остану без посла на годишњем нивоу далеко већи: у 2018. години 25.853 људи отпуштено је као технолошки вишак, у 2019. години 27.210. Не постоје подаци за 2020. и 2021. годину, вероватно зато што је НСЗ проценила да катастрофалне цифре из година короне не погодују актуелним властима, па су ти подаци – као и други који нису баш похвални – волшебно нестали из званичних статистика. Закључак је свакако јасан: таквих радника има пуно, а послодавци често прибегавају појединачним отпуштањима, која не подразумевају доношење програма за решавање вишка запослених према критеријумима установљеним Законом о раду. Обухват мера заштите ових људи је дакле – формално минималан, практично непостојећи.“, М. Reljanović, „Višak zaposlenih, manjak zaštite”, <https://pescanik.net/visak-zaposlenih-manjak-zastite/>, преузето 2. март 2023.

¹³⁸³ VSRH, Revr – 257/07 od 22. 08. 2007. године.

постави и одређене, властите критеријуме по основу којих се доноси одлука о томе који запослени ће да буде окарактерисан као вишак, а који се у пракси називају додатним условима. Реч је о томе да послодавац, прописујући примену додатних услова, може да заштити властите интересе, односно може да задржи (према његовом мишљењу) квалитетније запослене.¹³⁸⁴ Додатни услови могу да буду одређени као одговорност, ажурност, креативност, а оно што је код њих важно јесте то, да су они у вези са радом, те да су транспарентни, примењиви, да је примена доследна, као и да њиховом применом нема дискриминације, односно злоупотребе.¹³⁸⁵ Додатни услови морају да се нађу као прописани актима послодавца.¹³⁸⁶

Решење о отказу уговора о раду запосленом који је утврђен као вишак би, по правилу, требало да, између осталих редовних података, садржи наводе о променама до којих је код послодавца дошло, као и образложење које те наводе прати. Ово из разлога да би се решење сматрало правно прихватљивим, односно законитим. У супротном, надлежни суд може да поништи ово решење о отказу. Но, упркос могућој санкцији због незаконитости овог решења, постоји и засебан проблем који је у тесној вези са подацима о променама до којих је код послодавца дошло, а које су условиле доношење одлуке о отказу уговора о раду због вишка запослених. Наиме, послодавац, неретко, као разлог наводи све три прописане категорије, тј. „због технолошких, економских и организационих промена“. У контексту законитости, овакво би се решење о отказу због вишка запослених, такође сматрало незаконитим. Као оправдање које говори у прилог незаконитости овог отказа би могло да се, једноставно, претпостави да није *de facto* могуће да су се код послодавца истовремено догодиле све три категорије промена.

7.3. Критеријуми за утврђивање вишка запослених

Разлози због којих послодавац одређене запослене може да сврста у вишак запослених морају да буду постојани и оправдани, а разлог томе јесте како би поступак отказа уговора о раду био законит. Послодавац претходно отказу уговора о раду вишка запослених има обавезу да утврди критеријуме према којима ће се да води поступак утврђивања вишка запослених, те

¹³⁸⁴ А. Bijelić, „Poslovno uvjetovani otkaz u doba pandemije“, *Hrvatska pravna revija*, бр. 7 – 8/2020, 2020, 9.; „Логично је да је послодавац у избору између двије раднице, у конкретном случају тужитељице и М. Г., узео у обзир чињеницу да тужитељица у тренутку доношења одлуке о отказу није обављала послове више од седам година, те да је очито и приликом одлучивања коју ће од радница упутити на чекање послодавац упутио мање успешну радницу, а задржао више успешну радницу. Наиме, осим прописаних социјалних критерија (трајање радног односа, старост, обвеза уздржавања) послодавац може узети у обзир и друге критерије који су у вези с послом који радник обавља, а то је прије свега успешност у раду. Право је послодавца да својом вољом одлучи које ће значење дати појединим критеријима, као што је у конкретном случају то послодавац и учинио.“, *VSRH, Revr – 1197/11 od 09. 11. 2011. године*; „Окривљени је управо полазећи од прописаних критерија: трајања радног односа, старости, инвалидности и обавезе уздржавања, те користећи своје аутономно право вредновања сваког од појединих наведених критерија, као и узимајући у обзир и оне додатне критерије као што су посебне вештине, дао предност раднику А. Е. у односу на тужитеља, оценивши његове додатне способности (познавање три страна језика) те веће искуство управо на раду на пословима тог радног места, а уз оне социјалне елементе а који су код тужитеља и А. Е. били приближно једнаки, пресудним за одабир управо њега, а не тужитеља.“, *VSRH, Revr – 1025/13 od 28. 10. 2014. године*.

¹³⁸⁵ I. Gović Penić, „Primjena kriterija za izbor radnika kojem će poslodavac dati poslovno uvjetovani otkaz“, *Radno pravo*, бр. 4/2018, 4.

¹³⁸⁶ „Ревизор правилно у ревизији истиче да је погрешно примењено материјално право у погледу критеријума за поређење тужиоца са другим радницама, јер да из горе наведене законске одредбе ЗР – а не произлази да је дужина ефективног рада на одређеним пословима прописани критеријум за поређење тужитељице као раднице са другим радницама код пословно условљеног отказа. Наиме, такав посебан критеријум би, евентуално, могао бити релевантан уколико је прописан у одговарајућим актима туженог (систематизацији радних места, правилницима и сл.), али о томе за сад нема одговарајућег утврђења у одлукама нижег степена.“, *VSRH Revr – 918/16-2 od 31. 01. 2018. године*.

да одреди зашто је баш те запослене оценио као оне којима ће дати отказ уговора о раду. Послодавац, такође, у поступку спровођења колективног вишка запослених, мора да оствари сарадњу са репрезентативним синдикатом код послодавца, уколико он постоји, као и са надлежном јавном службом за запошљавање. За послодавца који има намеру да упути отказ уговора о раду већем броју запослених, наступају Директивом 98/59/ЕУ утврђене обавезе саветовања репрезентативним синдикатом код послодавца и обавештавања надлежног јавног тела, само уколико се у поступку отказа уговора о раду задовољавају одређене квалитативне и квантитативне, односно субјективне и објективне претпоставке.¹³⁸⁷ Критеријуми за утврђивање вишка запослених морају да буду недвосмислено одређени, јер се запосленима оставља могућност “правосудне активности”.¹³⁸⁸ Послодавац има овлашћење да сам одреди којем ће од прописаних критеријума и у којој мери да пружи предност, односно може сам да одреди да ли постоје околности које поједине запослене доводе у повољнији положај у односу на друге запослене.¹³⁸⁹

У погледу Директиве 98/59/ЕЗ, а према субјективном критеријуму, разлози због којих сеспроводи колективни откази уговора о раду не смеју да се односе на личност запосленог. Штавише, разлози који представљају повреде обавезе/а из радног односа или пак, неки степен неспособности запосленог да обавља посао/послове који су му поверени, не улази у ову категорију разлога. Разлози на страни послодавца могу да буду разноврсни. У најчешћем броју случајева су то разлози економске природе, који, опет, у већини случајева, послодавца спречавају да задржи исти број запослених. Технолошки, организациони и други разлози могу да буду основна којем (ће да) се темељи доношење одлуке о колективним отказима уговора о раду, али само уколико синдикат током саветовања не утврди да је послодавац покушао да изигра запослене, те да је, у ту сврху, навео непостојеће разлоге. Доношење одлуке послодавца да колективно откаже уговоре о раду не мора нужно да се односи на пословне, тј. економске (не)прилике. У случају пословно, тј. економско условљеног колективног отказа уговора о раду, послодавац би требало да води рачуна и о социјалним критеријумима.¹³⁹⁰ Напослетку, не мора нужно да значи да су колективно откази уговора о раду одраз воље послодавца. Наиме, спољашњи фактори на које послодавац није могао да има утицаја, попут *vis maior* су могла да

¹³⁸⁷ Ž. Potočnjak, „Kolektivno otkazivanje radnih odnosa u praksi Suda Europske Unije”, *Zbornik 54. susreta pravnika*, Opatija, 2016, 236.

¹³⁸⁸ „Као што је предмету Флам против Хрватског Телекома д.д. у којему послодавац није радничком већу доставио све потребне податке те јасно одредио критеријуме за вишак радника што је био и разлог да Уставни суд усвоји тужбу те укине раније донесене пресуде.“, М. Damjanović, *Kolektivni višak radnika*, diplomski rad, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2022, 10.

¹³⁸⁹ „Тужени је као тужитељев послодавац приликом одлучивања о пословно условљеном отказу морао водити рачуна о социјалним критеријумима из одредбе чл. 113. ст. 3. ЗР –а (о трајању радног односа, старости и обавезама уздржавања које терете радника) као и другим које је прописао и био овлаштен прописати: оним критеријумима који се односе на особине радника које су у вези са послом који обавља на основу уговора о раду – с тиме што је имао аутономно право одлучити коју ће важност дати сваком поједином од свих тих критеријума.“, VSRH, Revr – 2971/95 od 19. 09. 1996. godine; VSRH, Revr – 413/11 od 16. 10. 2012. godine.

¹³⁹⁰ Дамјановић наводи да то „у предмету Рев 162/2018-2 ревизије пред Врховним судом није био случај јер послодавац није примењивао не само социјалне критеријуме, него и друге критеријуме које је сам прописао као што су критеријум радне учинковитости, постојање упозорења на обавезе из радног односа те статус бранитеља које је послодавац навео у Одлуци о рационализацији и реорганизацији друштва. Уз проблем што неки послодавци покушавају кроз непримерене критеријуме отказати уговоре о раду бројним радницима у пракси се јављају и случајеви „прикривеног масовног отказивања“. У предмету UQ против MarcelanTechnologies имамо случај у којем је послодавац отказао уговор о раду тужитељу особи UQ, али и у наредном временском периоду отказ су добили и други радници, односно њих тридесет и пет. У овом предмету за који је било меродавно шпанско право јавила су се многа отворена питања те се из тог разлога Радни суд у Шпанији обратио Суду ЕУ како би се дефинисала референтна раздобља.“, М. Damjanović, 11.

резултирају тиме да је послодавац готово приморан да покрене поступак колективног отказа уговора о раду или пак, да падне у стечај.¹³⁹¹

Објективни критеријуми, према којима се утврђује су ли неки колективни откази уговора о раду, у светлу Директиве 98/59/ЕЗ, су бројчани – апсолутни број или постотак од укупног броја запослених – и временски – у смислу раздобље – током којих престају уговори о раду.¹³⁹² На том фону је и законодавац Републике Србије, који одредбама Закона о раду утврђује да је „послодавац дужан да донесе програм решавања 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.¹³⁹³ 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 и то, без обзира на укупан број запослених код послодавца. Важно је нагласити да се вишак односи само на запослене који се налазе у радном односу заснованом на неодређено време, што даље имплицира да запослени који су у радном односу на одређено време не могу да буду изложени вишку, будући да је потреба за заснивање њиховог радног односа временски ограниченог трајања, подсећа Живковић¹³⁹⁴, као и то да критеријум за утврђивање вишка запослених не може да буде одсуствовање запосленог са рада због привремене спречености за рад, трудноће, породилског одсуства, неге детета и посебне неге детета. Као критеријуми се, дакле, примењују, али не нужно лимитирано, резултати рада, имовинско стање запосленог и његове породице, дужина радног стажа.

Поједини правни системи у примени националног права, који би требало да су у складу са Директивом 98/59/ЕЗ долазе у проблем, с обзиром на то да национални судови немају одговоре насва питања у вези примене ове Директиве. Тако се, примера ради, Радни суд у Шпанији обратио Суду правде Европске уније у вези тумачења појединих делова Директиве 98/59/ЕЗ. Ово обраћање је, наиме, резултат несигурности шпанског правног система по питању референтног раздобља у случају колективног отказа уговора о раду.¹³⁹⁵

У пракси су се појавиле недоумице по питању тога да ли особе млађе од 26 година¹³⁹⁶; особе које су навишим функцијама код послодавца, попут директора или чланова управе, могу да се уврсте у колективни вишак запослених. С тим у вези, појам запосленог мора да се дефинише у складу са објективним критеријумима, који су својствени за радни однос, те је основно обележје радног односа то, да неки запослени обавља послове према упутствима другог запосленог током одређеног временског раздобља и то, за одређену плату. На основу наведеног је оправдано да се закључи да и директори или чланови управе могу да буду уврштени у колективни вишак запослених, којима следује отказ уговора о раду, а са чим је сагласан и Дамјановић.¹³⁹⁷

¹³⁹¹ Ž. Potočnjak, 238.

¹³⁹² *Ibid.*, 238; M. Damjanović, 12.

¹³⁹³ Закон о раду (2005), чл. 153.

¹³⁹⁴ Б. Живковић, „Вишак запослених и критеријуми“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2017, 244 – 245.

¹³⁹⁵ Суд правде ЕУ, С – 300/19 од 11.11.2020., *UQ* против *Marclean Technologies*, ECLI:EU:C:2020:898, т. 17.

¹³⁹⁶ Док је у пракси било примера да особе које су млађе од 26 година не улазе у ту категорију ради подстицања запошљавања младих људи., Ž. Potočnjak, 240, M. Damjanović, 12 – 13.

¹³⁹⁷ M. Damjanović, 13.

Послодавац који има намеру да избегне процедуру везану за колективна отпуштања мора да води рачуна о две претпоставке, односно о броју запослених и временском периоду у којем отказује уговоре.¹³⁹⁸

Када су Колективни уговори јавних служби у питању, приметно је да је, за разлику од других колективних уговора, Посебним колективним уговором за основне и средње школе и домове ученика на изузетно детаљан начин размотрено питање критеријума за утврђивање запослених за чијим је радом престала потреба. Штавише, релевантним одредбама овог Колективног уговора су у обзир узети запослени са пуним или са непуним радним временом.¹³⁹⁹

7.4. Решавање вишка запослених и мере запошљавања

Сходно релевантним одредбама Закона о раду¹⁴⁰⁰, уколико услед потреба процеса рада, које могу да буду везане за технолошке, економске или организационе промене, дође до престанка потребе за радом запослених, тада су послодавци дужни да сачине програм решавања вишкова запослених, који ће бити исказани поводом тих промена. Међутим, иако то није изричито предвиђено законом, послодавци би требало да сачине и програм или елаборат промена услед којих долази до престанка потребе за радом запослених, како би могла да се уочити узрочно – последична веза између тих промена и вишкова запослених, закључује Јовановић.¹⁴⁰¹

Од изузетног је значаја за послодавца да донесе Програм решавања вишка запослених, с обзиром на то да непостојање овог програма значи да је решење о отказу уговора о раду услед вишка запослених ништаво. Наиме, уколико послодавац одједном отпушта већи број запослених, који се сматрају вишком, а према критеријумима који су утврђени законом и усклађени са европском директивном, овај програм мора да буде донесен. Овај програм мора да садржи: (1) критеријуме према којима се утврђује постојање вишка; (2) образложење разлога услед којих је дошло до вишка запослених; као и (3) мере које су предвиђене да се понуде радницима уместо отпуштања – на пример, прелазак на друге послове, доквалификација, упућивање на рад код другог послодавца.

Дакле, према Закону о раду, прва обавеза коју послодавац има јесте доношење програма решавања вишка запослених.¹⁴⁰² Ову обавезу послодавац има када 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. У том контексту, у Закону о

¹³⁹⁸ К. Plazonić, „Kolektivno otkazivanje viška radnika“, *Pravo u gospodarstvu*, бр. 2/2011, 515.

¹³⁹⁹ Посебним колективним уговором за основне и средње школе и домове ученика (2015), чл. 34.

¹⁴⁰⁰ Закон о раду (2005), чл.153.

¹⁴⁰¹ П. Јовановић, „Питање вишка запослених у међународном и нашем праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2009, 51.

¹⁴⁰² „У сваком случају, програм за решавање вишка запослених треба нарочито да садржи: 1) разлоге престанка потребе за радом запослених; 2) укупан број запослених код послодавца (мисли се на запослене на неодређено време); 3) број, квалификациону структуру, године старости и стаж осигурања запослених који су вишак и послове које обављају; 4) допуштене критеријуме за утврђивање вишка запослених (допуштени критеријуми - успешност у раду, имовно стање, дужина рада код послодавца итд, недопуштени критеријуми – одсуствовање са рада због привремене спречености за рад, трудноћа, породилско одсуство, нега детета и посебна нега детета); 5) мере за запошљавање (премештај на друге послове, рад код другог послодавца, преквалификација или доквалификација, рад најмање са половином пуног радног времена и друге мере); 6) средства за решавање социјално-економског положаја вишка запослених (средства обезбеђују из буџета надлежни органи Републике, територијалне аутономије и самоуправе, Национална служба за запошљавање и сам послодавац); 7) рок у коме ће бити отказан уговор о раду.“, *Ibid.*, 52.

запосленима у јавним службама се наводи да је “јавна служба дужна да донесе програм решавања вишка запослених, уколико утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време, у складу са законом којим се уређује област рада. Ако јавна служба нема обавезу доношења програма у складу са законом, дужна је да препрестанка радног односа запосленог, примени критеријуме за утврђивање вишка запослених који су прописани општим актом, односно одлуком послодавца о потреби утврђивања вишка запослених, ако критеријуми нису утврђени општим актом.” Када послодавац, односно управни одбор или, директор у случају да овај управни одбор није образован, састави предлог Програма решавања вишка запослених, у обавези је да, пре него што га директор, као надлежни орган потпише, затражи његову проверу, тј. добијање екстерног мишљења. Стога се је послодавац дужан да предузме обавезне мере, те да достави Програм решавања вишка запослених репрезентативном синдикату код послодавца, уколико он постоји, као и републичкој организацији која је надлежна за запошљавање, тј. Националној служби за запошљавање, код које овај запослени – уколико испуњава услове – може да оствари новчану накнаду. Послодавац је у обавези да узме у обзир (необавезујуће) предлоге Националне службе за запошљавање, као и (необавезујуће) мишљење репрезентативног синдиката, о чему мора и да их извести. Тек након тога се сматра да је оправдано рећи да је Програм решавања вишка запослених званичан, односно да је донет. На овом месту је, међутим, потребно да се размотри чињеница да је послодавац потпуни господар процеса и да, сходно томе, може да остане у оквирима закона чак и уколико у потпуности игнорише рационалне предлоге других учесника, односно Националне службе за запошљавање и репрезентативног синдиката. Наиме, Рељановић истиче да “не постоји механизам контроле над креирањем Програма решавања вишка запослених. Послодавци најчешће теже томе да испуне форму без икакве воље да програм заиста оствари своју основну сврху умањења броја запослених који ће бити отпуштен, што доводи до разних последица. На пример, послодавац у програму волшебно констатује да се на запослене који представљају вишак не може применити ниједна алтернативна могућност која би омогућила да до отпуштања не дође. Ово се дешава чак и у ситуацијама када је очигледно да се неке мере могу применити, макар на краће време док се радници не снађу у новим околностима (на пример, упаривање запослених на једном радном месту са по пола радног времена свакоме, уместо да један буде отпуштен, а други настави да ради са пуним радним временом). Закон о раду наводи да је послодавац дужан да узме у обзир мишљење синдиката и Националне службе за запошљавање, али то заправо не значи ништа, јер га та „дужност“ не обавезује да било који њихов савет или препоруку послуша – створен је дакле само привид да је у питању транспарентан и демократичан процес. Другим речима, нико не може ефективно утицати на садржину програма.”¹⁴⁰³

У погледу Програма решавања вишка запослених, законским решењима је оправдано упутити неколико замерки. Првенствено, у квоте за доношење Програма решавања вишка запослених улазе samozапослени на неодређено време. Изостављање запослених на одређено време, иако они могу бити запослени и по неколико година представља правну празнину, за коју позитивна судска пракса још увек није понудила решење. Примера ради, у овом контексту може да се наведе случај који није редак у јавним образовним установама, где се под уговором о раду на одређено време налазе запослени који су на посао примљени ради замене запосленог који је са посла одсутан ради привремене спречености за рад, која може да потраје и дужи временски период. Друга обавеза послодавца, односно право запосленог у поступку колективног отпуштања се односи на исплату отпремнине. Отпремнина је облик материјалног права запосленог и представља обештећење, као и новчану помоћ запосленом, уколико му

¹⁴⁰³ М. Рељановић, „Вишак запослених, мањак заштите“, <https://pecanik.net/visak-zaposlenih-manjak-zastite/>, 3. март 2023. године.

послодавац отказује уговор о раду. Отпремнина је институт који има заштитну функцију за запосленог, јер је Законом о раду прописан најнижи износ испод којег отпремнина не сме да се утврди, у законом прописаним случајевима обавезе исплате отпремнине. Отпремнина мора бити исплаћена запосленом пре отказа уговора о раду. Колики ће бити износ, односно висина отпремнине се утврђује општим актом или уговором о раду, с тим да отпремнина не може да буде нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца код којег запослени остварује право на отпремнину. Уколико пак, послодавац запосленом не исплати прописану отпремнину, отказ уговора о раду по основу вишка је незаконит. Такође, ускраћивање права запосленом на отпремнину је законом одређено као прекршај за који је прописана новчана казна за послодавца. Напоследку је важно да се нагласити и то, да престанак радног односа услед “технолошког вишка” подразумева, поред права на отпремнину и право на пензијско и инвалидско осигурање, као и на здравствену осигурање код Националне службе за запошљавање, а у складу са прописима о запошљавању, а пре свега, право на новчану накнаду за случај незапослености.

Послодавац, сходно релевантним законским одредбама, не може да заснује нови радни однос на пословима које је обављао запослени којем је отказан уговор о раду, јер је утврђен као “технолошки вишак” и то, у периоду од три месеца од отказа уговора о раду запосленом. Односно, уколико послодавац у наредна три месеца по отпуштању донесе одлуку да поново заснује радни однос на истим пословима, запослени који је отпуштен ће да има предност и, у том смислу, послодавац мора прво њега да пита. Међутим, послодавци често овај рок не поштују, те на више начина крше ову одредбу закона. То се, најчешће, најбоље огледа у одлуци послодавца да заснује радни однос са неким, ко ће формално да обавља различите или сличне, али не идентичне послове, док ће, заправо, да обавља управо оне послове које је обављао претходни запослени. У суштитни, може да се каже да је овде проблем у чињеници то што послодавац има могућност да једнострано и законито мења Правилник о организацији и систематизацији послова, што доводи до својеврсног лажирања да је, у конкретном случају, све законито, упркос томе што *de facto* није.¹⁴⁰⁴

¹⁴⁰⁴ Као још један пример злоупотребе ове послодавчеве могућности Рељановић наводи да „послодавци прибегавају тактици подуговарања одређених услуга након отпуштања радника који је наводни вишак. И овде је поступак једноставан: измени се правилник о организацији и систематизацији послова, тако што се одређени послови укину као непотребни. Непотребан је тада и радник који их обавља, па се он отпушта као вишак радника. Послови међутим нису непотребни и послодавац након тога са агенцијом која пружа одређене услуге (на пример рачуноводствене, обезбеђења, одржавања хигијене) закључује уговор о пословно-техничкој сарадњи и практично радници те агенције (по правилу јефтинији него оригинални запослени који је отпуштен) настављају да раде исте послове, који више нису систематизовани. Иако би неки судија који се плаши да уђе у суштину ствари рекао да овде нема кршења закона, ово је очигледно незаконито понашање послодавца, и то из два разлога. Најпре, из члана 153. Закона о раду можемо сазнати да вишак запослених настаје када „због технолошких, економских или организационих промена... дође до престанка потребе за радом запослених на неодређено време“. Потребно је дакле испунити два кумулативна услова: да дође до промена код послодавца, и да је потреба за радом запосленог престала управо због тих промена. Подуговарање одређених послова јасно говори о томе да се они и даље врше и – иако често не спадају у основну делатност послодавца већ у техничке и административне послове – да постоји реална потреба за њима и да ће се они вршити докле год послодавац постоји. На пример, чишћење просторија део је законске обавезе послодавца да примењује мере заштите здравља на раду. Рачуноводствени послови су такође законска нужност за свако предузеће и тако даље. Није дакле довољно да послодавац спроведе „реорганизацију“ предузећа па да прогласи неке послове за непостојеће у правилнику о организацији и систематизацији. Ако ти послови и даље постоје, постоји и потреба за радником који их обавља. И ту се долази до друге незаконитости у оваквом поступању послодавца – они нису након отпуштања понуђени отпуштеном раднику, већ се напротив њихово непостојање фингираше тиме што ће их преузети нека друга фирма у оквиру пословне сарадње. Нису ретки случајеви када су послодавци отпуштали своје запослене, само да би их запослила фирма која је потписала са послодавцем уговор о пословној сарадњи и која је наставила да користи њихов рад, наравно под значајно лошијим условима рада. Овакво поступање је злоупотреба института вишка запослених. Формално посматрано, послодавац

Сходно релевантним одредбама Закона о запосленима у јавним службама, послодавац је у обавези да исплати отпремнину запосленом који је утврђен као вишак. Конкретније речено, у случају престанка радног односа заснованог на потребама послодавца, тј. отказа уговора о раду запосленом услед технолошких, економских или организационих промена које су условиле престанак потребе за обављањем одређеног посла, односно смањења обима посла¹⁴⁰⁵, послодавац је дужан да запосленом исплати отпремнину као меру материјалне накнаде и привременог обезбеђења њега и његове породице настале због престанка радног односа и привремене незапослености. Висина отпремнине се утврђује у висини збира трећине просечне плате запосленог за сваку навршену годину рада код свих послодаваца одређених Законом о систему плата у тзв. јавном сектору.¹⁴⁰⁶ Отпремнина се исплаћује пре престанка радног односа запосленог, док се средства за отпремнину планирају и обезбеђују у финансијском плану конкретне јавне службе. Запослени не може да оствари отпремнину за исти период за који му је већ исплаћена отпремнина код послодавца у тзв. јавном сектору. Отпремнину по овом основу не може да оствари запослени који је у радном односу на одређено време.

8. Отказни поступак

Поступак отказа уговора о раду подразумева формални прекид радног односа између послодавца и запосленог. Овај поступак може да буде покренут из различитих разлога, као што су смањење броја радних места, неподобност запосленог за рад, лоше понашање на послу или кршење обавеза из радног односа. Поступак отказа уговора о раду у јавној служби је регулисан посебним законским прописима који су усклађени са Законом о раду. Према тим прописима, послодавац мора да следи одређене кораке како би правилно и законито окончао радни однос са запосленим. Послодавац, тако, пре свега, мора да утврди постојање оправданих разлога за отказивање уговора о раду. Први корак, након тога, а у поступку отказа уговора о раду је да обавести запосленог о намери да се покрене поступак отказа уговора о раду. Ово обавештење мора да буде у писаном облику и да садржи јасне разлоге за покретање поступка. Запослени има право на одбрану и може, сходно томе, да уложи жалбу против одлуке послодавца. Након тога, послодавац би требало да спроведе истрагу, како би утврдио да ли су разлози за отказ ваљани и оправдани. Уколико се утврди да су разлози ваљани, послодавац може да донесе одлуку о отказу уговора о раду. У случају отказа уговора о раду због смањења броја радних места, послодавац мора да следи посебне процедуре које су прописане законом. Ове процедуре укључују обавештавање синдиката, као и преговоре са представницима запослених. У случају да запослени није задовољан поступком отказа, има право на жалбу и може да се обрати надлежном суду за заштиту својих права. Уколико је отказ оправдан, послодавац може да да отказ уговора о раду, водећи се роковима који су прописани Законом о раду.

је испунио законска очекивања. Али и у неким другим ситуацијама послодавац испуњава форму, па то није довољно да његово поступање остане у оквирима закона – на пример, када ангажује по уговору о привременим и повременим пословима радника према којем се понаша као да се налази у радном односу. Тада суд реагује и утврђује да се ради о фингирању привремених и повремених послова, односно да они само служе као параван да се прикрије радни однос. Нема никаквог разлога да се судије и у наведеним ситуацијама мало не послуже логиком и тумачењем сврхе закона, осим што им је лакше да се не замере послодавцу тако што ће се држати (само) формалистичког тумачења одредби, које по правилу води ка неправедном исходу радног спора.“, М.Рељановић, „Вишак запослених, мањак заштите“, <https://pescanik.net/visak-zaposlenih-manjak-zastite/>, 3. март 2023. године.

¹⁴⁰⁵ Закон о запосленима у јавним службама (2021), чл. 145, ст. 1, тч. 1.

¹⁴⁰⁶ Односно, за утврђивање отпремнине коју остварује запослени се у обзир узима време проведено у радном односу код послодавца у тзв. јавном сектору који је престао да постоји, односно променио облик организовања ако је за време рада запосленог његов оснивач била Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе., Закон о запосленима у јавним службама (2021), чл. 132, ст. 3.

Запослени, такође, има право да да отказ уговора о раду. У том случају, он мора да обавести послодавца писменим путем о својој намери давања отказа. Запослени би требало да поштује рокове који су прописани Законом о раду или уговором о раду.

9. Права запосленог поводом отказа

Право запосленог на заштиту од (неоправданог) отказа је, између осталог, повезано са правом на достојанство и са правом на рад. С обзиром на значај који рад има за сваког појединца, неопходно је осигурати достојанствен третман запослених у случају отказа уговора о раду. Ово нарочито подразумева процесне гаранције које могу да пруже, пре свега, једнакост запосленог и послодавца у отказном поступку, али и приступ запосленог са којим је раскинут уговор о раду независном органу који ће, у случају незаконитог отказа, да досуди враћање на рад, односно накнаду штете.

Будући да као један од основних циљева радног права стоји заштита економски слабије стране из уговорног односа, препознато је више начина путем којих запосленом, који је добио отказ уговора о раду, може да се обезбеди заштита права. Заштиту права из радног односа пружају самостални и независни државни органи, који то чине путем инспекције рада, суда, те републичких јавних агенција, агенција за мирно решавање спорова. Наведени начини служе да омогуће заштиту законских права, али и права признатих колективним уговорима, правилницима послодавца и уговором о раду.

Интересантно је запажање које има Јовановић, када је у питању процес заштите права запослених поводом отказа уговора о раду пред судовима. Тако, Јовановић, између осталог, као негативан аспект истиче да је „дуготрајност поступака највећа мана судске заштите, нарочито посматрано из угла запосленог којем је због повреде права из радног односа угрожена егзистенција, док је са друге стране, основна карактеристика вансудског решавања спорова се огледа у коначности донете одлуке и заобилажењу спорих и неучинковитих, неретко и скувих поступака пред органима правосуђа.“¹⁴⁰⁷ Тако, запослени на располагању, поред судске заштите, има у управну заштиту која је поверена инспекцији рада, те заштиту пред независним контролним институцијама, која се пак, обавља пред Заштитником грађана, Повереником за заштиту равноправности и Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података личности.¹⁴⁰⁸

10. Правне последице незаконитог отказа

Најопштије посматрано, незаконити престанак радног односа подразумева повреду објективног права. Ова повреда ће, најпре, да постоји у случају неоправданог отказа уговора о раду, али и у осталим случајевима неоснованог престанка радног односа, као и у случајевима престанка радног односа у којима постоји повреда правила отказног поступка.

Као једна од најважнијих функција законодавства које се односи на рад се наводи управо заштитна функција, која се огледа у настојању државе да, путем законске заштите запослених, успостави равнотежу између формално, али не и стварно, једнаких страна у радном односу.¹⁴⁰⁹ Наиме, радни однос је однос субординације, односно економске и правне подређености запослених послодавцу. Како би се обезбедила (адекватна) заштита запослених, обезбеђује се примена института незаконитог престанка радног односа. Незаконит престанак радног односа

¹⁴⁰⁷ М. Јовановић (2022), 300.

¹⁴⁰⁸ Више о овоме, видети: М. Јовановић, 2022, 301 – 309.

¹⁴⁰⁹ Г. Обрадовић, „Заштитна функција законодавства о раду“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 70/2015, 269.

представља правну чињеницу за чији је настанак довољно да прекид радног односа није заснован на законом одређеном разлогу. Он ће, пре свега, да постоји уколико се судском одлуком поништи акт на основу којег је дошло до незаконитог престанка.¹⁴¹⁰ За разлику од ранијих, релевантних одредби Закона о раду¹⁴¹¹, сходно којима је запослени уживао иста права без обзира на врсту незаконитог престанка радног односа, измене и допуне су у важећи закон унеле новину усмерену ка препознавању разлике између процесноправне и материјалноправне незаконитости по овом питању. Један од случајева у којима је могуће да дође до незаконитог отказа уговора о раду је онда када је постајао правни основ за престанак радног односа, али је дошло до повреде процедуре за његов престанак, односно уколико је реч о процесноправној незаконитости. Са друге стране, до незаконитог отказа уговора о раду долази када за престанак радног односа није постајао правни основ, односно када је реч о материјалноправној незаконитости.¹⁴¹²

Правне последице незаконитог престанка радног односа нису исте у свим државама. Но, као најчешћи вид репарације се издваја враћање запосленог на рад и накнада штете.¹⁴¹³ У случају да је до отказа уговора о раду дошло на иницијативу послодавца, отказни разлози морају да буду оправдани и у складу са релевантним одредбама Закона о раду. У супротном ће да се ради о незаконитом престанку радног односа без правног основа, из чега деривира право запосленог да оствари своја права покретањем парничног поступка у року од 60 дана¹⁴¹⁴ од достављања решења о отказу уговора о раду, односно сазнања за повреду права. Закон о раду је предвидео правне последице¹⁴¹⁵ за послодавца, из чега следи, јасно, да суд може да донесе одлуку (1) да запосленог врати на рад, уколико запослени има такав захтев, као и да му се исплати накнада штете, те да се уплате припадајући доприноси за обавезно социјално осигурање за период у којем запослени није радио. Конкретније, ово значи да запослени, који је незаконитом одлуком био спречен да ради и на тај начин да остварује плату, има право на накнаду штете¹⁴¹⁶ и то, у висини изгубљене плате која је, притом, умањена за порезе и доприносе који се обрачунавају по основу плате. Изгубљена плата се утврђује на месечном нивоу за период од престанка радног односа до враћања запосленог на рад. Овде је веома битно да се истакне да, у случају да је запослени у том периоду остваривао приходе на други начин, надокнадиће се само разлика између изгубљене плате и остварених прихода, будући да износ штете не може да буде већи од стварно претрпљене штете.¹⁴¹⁷; (2) да послодавац, уколико

¹⁴¹⁰ Б. Живковић, „Реституција враћањем запосленог на радно место“, *Глосаријум*, 4/2019, 21.

¹⁴¹¹ Закон о раду (2005), чл. 108.

¹⁴¹² Савез самосталних синдиката Војводине, *Коментар измена и допуна Закона о раду*, Савез самосталних синдиката Војводине, Нови Сад, 2014, 61.

¹⁴¹³ У Великој Британији, уколико суд нађе да је престанак радног односа био незаконит он може одредити да се запослени врати на рад, повраћај у пређашње стање или новчану накнаду штете., R.W. Painter, K. Puttick, A. Holms, *Employment Rights, third edition*, London, 2004, 310.

¹⁴¹⁴ У односу на Закон о раду из 2001. године (чл. 122, ст. 2) у Закону о раду из 2005. године је тај рок скраћен са 90 на 60 дана. Такође, Закон о раду из 2005. године не садржи одредбу коју је садржао ЗОР из 2001. године (чл.122, ст. 3) која се односила на рок за завршетак поступка пред судом (шест месеци од покретања спора) чији је циљ био заштита запосленог. Иако се у пракси показало да је рок од шест месеци прекратак (нарочито у случају када другостепени суд укине првостепену пресуду и упути предмет првостепеном суду на поновно суђење), те је била потребна његова корекција, ипак боље решење би било продужетак рока него изостављање те одредбе.

¹⁴¹⁵ Закон о раду (2005), чл. 191.

¹⁴¹⁶ О накнади штете услед недозвољеног отказа уговора о раду као универзалне последице; те о односу компензационе и реституционалне накнаде штете, видети: J. Misailović, „Pravna priroda naknade štete usled nedozvoljenog otkaza ugovora o radu – odnos kompenzacione i restitutione naknade štete“, *Eudaimonia – Godina II*, 2/2018, 129 – 138.

¹⁴¹⁷ П. Јовановић, 2012, 341.

запослени не захтева да се врати на рад већ је само поставио одштетни захтев, има обавезу да исплати накнаду штете и то, у износу од највише 18 плата запосленог. Висина накнаде штете се одређује у односу на неколико критеријума, односно у зависности одплате коју би запослени остварио да ради; времена проведеног у радном односу; година живота запосленог; као и броја издржаваних чланова породице. Но, како 18 плата представља законски максимум, суд нема основа да досуди накнаду штете у већем износу, чак ни у случају да је поступак пред судом трајао дуже, без обзира на то што запослени у том периоду није радио и остваривао плату на други начин.¹⁴¹⁸; (3) да на захтев послодавца одбије захтев запосленог за враћање на рад, уколико послодавац у току поступка докаже да постоје околности које оправдано указују да наставак радног односа није могућ, уз уважавање свих околности и интереса обе стране у спору. Послодавац у свом захтеву, наиме, мора да наведе о којим је оправданим разлозима реч. Занимљиво, разлог који се најчешће наводи јесу, ”знатно поремећени односи између запосленог и послодавца, који су настали пре незаконитог престанка радног односа или у току суђења.”¹⁴¹⁹ Без обзира на то што неће да се врати на рад, запослени има право на накнаду штете у висини двоструког износа од износа утврђеног у случају када се не враћа на рад, али по свом захтеву.¹⁴²⁰ Изузетак наведеном, према којем ће послодавац да буде обавезан да запосленог врати на рад, али неће бити у обавези да га врати и на радно место предвиђено уговором о раду, је случај када је код послодавца, сходно измени Правилника о организацији и систематизацији послова, укинута радно место на којима је запослени радио пре незаконитог престанка радног односа. Но, будући да стоји обавеза послодавца да запосленог врати на посао, он ову ситуацију може да реши премештајем на друго, одговарајуће радно место или институтом вишка запослених.¹⁴²¹

Да су предметне одредбе путем судске праксе нашле примену и у случају када до отказа дође у јавној служби, указује, између осталих, пресуда Врховног суда Србије, којом је преиначена првостепена пресуда, тако што је одбијен као неоснован тужбени захтев тужиле којим је тражила да се поништи одлука директора о престанку радног односа тужилци као незаконита, као и да се обавезе тужени да тужилцу врати и распореди на послове лекара специјалисте гинекологије и акушерства.¹⁴²² Наиме, одлуком директора је утврђено да тужилци радни однос мирује због избора за члана Извршног одбора Скупштине града Крагујевца, док се налази у Извршном одбору Скупштине града, а без утврђеног рока враћања на посао по престанку функције. Решењем Административног одбора Скупштине града Крагујевца од је тужилци престала функција члана Извршног одбора, док је решењем, такође, Административног одбора, донесеног истог датума, тужилци по престанку функције члана Извршног одбора утврђено право на плату у трајању од 6 месеци у висини коју је имала у време престанка функције. Спорним решењем директора је тужилци престао радни однос код туженог, уз образложење да се тужилца није вратила на рад у року од 15 дана од дана истека рока за

¹⁴¹⁸ Ж. Албанезе, „Враћање запосленог на рад и накнада штете због незаконитог отказа“, *Правна пракса, часопис за примену прописа*, бр. 9/2008, 13.

¹⁴¹⁹ Г. Обрадовић, „О потпуној надокнади штете код незаконитог отказа“, у: (ур.) Н. Петрушић, *Пристап правосудју – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, Тематски зборник радова, књига трећа, Ниш, 2009, 96.

¹⁴²⁰ У хрватском Закону о раду, постоји институт „судског раскида уговора о раду“. Наиме, и запослени и послодавац у случају незаконитог престанка радног односа могу поставити захтев да се запослени не врати на рад, уколико је евидентно да наставак радног односа није могућ. Овај захтев могу истаћи до закључења главне расправе пред првостепеним судом. Запослени ће имати право на накнаду штете у виду изгубљене зараде, само што је она, за разлику од решења у српском Закону мања, и може износити најмање три а највише осам зарада запослених зависно од трајања радног односа, и година старости запосленог. Члан 125. Закон о раду Републике Хрватске, *Народне новине* бр. 93/14, 127/17, 98/19, а који је ступио на снагу 01.01. 2020. године.

¹⁴²¹ Мишљење Министарства рада и социјалне политике, бр. 011 – 00 – 00176/2009 – 02, од 01. 04. 2009. године.

¹⁴²² Пресуда Врховног суда Србије, Рев2 53/07 од 27. марта 2007. године.

мировање радног односа. С обзиром на релевантне одредбе Закона о радним односима¹⁴²³, који је у време доношења пресуде био на снази, тужилца је остварила право на мировање радног односа избором члана Извршног одбора Скупштине града Крагујевца, будући да је прописано да запосленом престаје радни однос независно од његове воље отказом уговора о раду, од стране послодавца и то ако се не врати на рад у року од 30 дана¹⁴²⁴, односно уколико се лице изабрано на државну или другу функцију не врати на рад у року од 30 дана по протеклу времена за које остварује право на плату у складу са посебним прописима. Будући да је тужилци решењем Административног одбора Скупштине града Крагујевца престала функција члана Извршног одбора, са утврђеним правом на плату у трајању од 6 месеци у висини коју је имала у време престанка функције, оправдано је закључити да је решење директора, којим је тужилци престао радни однос пре протекла времена за које остварује право на плату у складу са посебним прописима, незаконито. Из овога следи да тужилци, која је остварила право на мировање радног односа по пропису који је био на снази пре ступања на снагу Закона о раду, радни однос може да престане уколико се не врати на рад у року од 30 дана по протеклу времена за које остварује право на плату у складу са посебним прописима. На основу наведених чињеница, Врховни суд Србије је применом наведених одредби материјалног права и применом релевантних одредби Закона о парничном поступку¹⁴²⁵ преиначио побијану пресуду и то одбијањем као неосноване жалбу туженог и првостепену пресуду потврдио.

Коначно, до незаконитог престанка радног односа, чак и у случајевима када постоји основ за његов престанак, долази (1) уколико послодавац не поштује законом предвиђену форму за доношење решења о престанку радног односа; (2) уколико послодавац не поштује законом предвиђену посебну процедуру за доношење решења о престанку радног односа којамора да се примени у појединим случајевима; (3) уколико послодавац доноси решење о престанку радног односа на основу отказних разлога код којих је наступила застарелост. Уколико суд, поводом наведених случајева, утврди да је постајао разлог за престанак радног односа, али да послодавац није поштовао релевантне одредбе Закона о раду у којима је прописан поступак за престанак радног односа, одбиће захтев запосленог о враћању на рад, али ће на име накнаде да му досуди износ у висини до шест плата запосленог.¹⁴²⁶ сагласно Закону о облигационим односима¹⁴²⁷, право запосленог на накнаду штете проистиче из овде одређених, општих начела о проузроковању штете. Према њима, дужан је, онај ко другоме проузрукује штету својом кривицом, да исту надокнади, под условом да не докаже да је штета настала без његове кривице. Посматрано кроз призму незаконитог престанка радног односа, запослени трпи штету због незаконите одлуке послодавца, будући да је кривицом послодавца онемогућен да остварује своја права по основу радног односа, која би, да није било незаконитог престанка радног односа, остваривао, те због тога има право да му се та штета надокнади.¹⁴²⁸

¹⁴²³ Закон о радним односима, *Службени гласник РС*, бр. 55/1996, чл. 108.

¹⁴²⁴ Закон о радним односима (1996), чл. 62.

¹⁴²⁵ Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023 – др. закон, чл. 407, ст. 1.

¹⁴²⁶ Закон о раду (2005), чл. 191, ст. 7.

¹⁴²⁷ Закон о облигационим односима, чл. 154, ст. 1.

¹⁴²⁸ М. Стојиљковић, *Извршење ради враћања запосленог на рад у правном систему Републике Србије са освртом на законодавство у земљама бивше Југославије*, мастер рад, Ниш, 2020, 10.

Х КОЛЕКТИВНА ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Право на синдикално организовање

1.1. Слобода синдикалног организовања и удруживања и (не)допуштеност њеног ограничавања у јавним службама

Један од (нај)значајнијих облика заштите права и положаја запослених се остварује кроз синдикално организовање и удруживање, које представља предуслов достојанственог рада. Такође, синдикално организовање и удруживање резултира побољшањем услова рада, чиме доприноси и повећању продуктивности, дохотка и профита за све учеснике у процесу пружања услуга, односно у процесу производње. Ово је и логичан закључак, будући да, запослени, који имају безбедне услове рада, социјалну сигурност и адекватно су награђени и плаћени за посао који раде, долазе до нових идеја, знања и искустава. Штавише, синдикално организовање представља део обавезе државе да, у процесима креирања и спровођења јавних политика у области рада, води активан социјални дијалог са представницима свих заинтересованих страна у радним односима, односно синдикатима и удружењима послодаваца.¹⁴²⁹

Слобода удруживања, као и са њом повезана основна права запослених и послодаваца представљају неопходну основу за адекватно функционисање радних односа. Слобода удруживања и основна права којима (би требало да) располажу субјекти радног односа су загарантовани, не само у Европској социјалној повељи, тј. Повељи о основним социјалним правима усвојеној на нивоу Европске уније, већ и у уставима појединих држава чланица Европске уније. Најзначајније конвенције Међународне организације рада о слободи удруживања и преговарања су ратификоване у националним законодавствима држава чланица Европске уније. Међутим, неизбежно је питање (не)ограниченог спровођења основних норми релевантних конвенција интегрисаних у национална законодавства.

Нема сумње да конвенције Међународне организације рада (Конвенција број 87, број 98 и број 135) представљају основна документа који гарантују право на синдикално организовање и удруживање, на организовање послодаваца, као и на колективно преговарање. О томе да су конвенције “најјачи ослонац” запосленима, али и адекватна подршка послодавцима, сведоче, између осталог, релевантне одредбе Међународне конвенције рада број 87, у којој се наводи да “запослени и послодавци, без икаквих изузетака, имају право без претходног одобрења да образују организације по своме избору, као и да приступају овим организацијама, под искључивим условима да се придржавају статута ових организација. Јавне власти морају се уздржавати сваке интервенције такве природе која би имала за циљ ограничење овога права или ометање законског извршења.”¹⁴³⁰ У контексту ратификације ових конвенција се наводи да “одговарајуће мере, према националним условима, треба да буду предузете ако је потребно да се подстакне и унапреди развој и шире коришћење процедура добровољних преговора путем колективних уговора између послодаваца и организација послодаваца, с једне стране и организације радника с друге стране, како би се овим путем одредили радни услови.”¹⁴³¹ Будући да узимање учешћа у синдикалном организовању и удруживању може да резултира негативним поступцима по запослене, од стране послодавца, релевантним одредбама конвенције је

¹⁴²⁹ D. Nešović, M. Balaban, S. Župljanin, „Neki novi trendovi u radnopravnom položaju zaposlenih u Srbiji u uslovima integracionih procesa”, *Научно – стручни часопис Svarog*, бр.18/2019, 132.

¹⁴³⁰ Конвенција Међународне организације рада број 87, Конвенција о синдикалним слободама, удруживању и заштити синдикалних права.

¹⁴³¹ Конвенција Међународне организације рада број 98, Конвенција о правима радника на организовање и на колективно преговарање.

прописано и то да “представници запослених (у предузећу) уживају ефикасну заштиту од сваког поступка који је штетан по њих, укључујући и отпуштање, због њиховог статуса или активности као представника радника или чланства синдиката или учешћа у синдикалним активностима ако поступају у складу са важећим законима или колективним споразумима или многим другим заједнички договореним аранжманима.”¹⁴³² Конвенција о људским правима садржи одредбе које упућују на то да “свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања са другима, укључујући право да оснива синдикат и приступи му ради заштите својих интереса”, те да “за вршење ових права не смеју да се постављају никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна су демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других, овим се не спречава законито ограничавање вршења ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.”¹⁴³³

Право на слободу окупљања није апсолутно. Оно може да буде подложно ограничењима, уколико су она у складу са релевантним одредбама Конвенције о људским правима.¹⁴³⁴ Међутим, уплитање у вршење тог права не мора да буде потпуна забрана, *de iure* или *de facto*, већ може да се састоји од разних других мера које власти предузимају. Израз “ограничење” би требало да се тумачи тако да укључује и мере предузете пре или током скупа, као и оне, попут казних мера, које су предузете након скупа. Примера ради, претходна забрана може да има ефекат застрашивања на особе које намеравају да учествују у скупу, што у коначници представља уплитање, чак и ако се скуп настави без уплитања од стране власти. Ограничења могу да се манифестују кроз најразличитије облике уплитања.

Устав Републике Србије јамчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, као и право да се остане изван сваког удружења.¹⁴³⁵ Запосленима се, такође, Законом о раду јамчи слобода синдикалног организовања и деловања без одобрења, уз упис у регистар. Ова слобода добија додатно на значају, уколико се разматра кроз призму примене прописа у области безбедности запослених и заштите права у вези са радом, која би, у сваком случају, требало да почива на синдикатима. Ово је од нарочитог значаја уколико се, као истинита, у обзир узме поражавајућа чињеница о масовном кршењу и злоупотреби радноправних института и права запослених. Судска заштита често представља прву инстанцу

¹⁴³² Конвенција Међународне организације рада о заштити и олакшицама које се пружају представницима радника у предузећу број 135.

¹⁴³³ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са протоколом број 11, протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, протокола број 6 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и протокола број 113 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015, чл. 11.

¹⁴³⁴ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са протоколом број 11, протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, протокола број 6 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и протокола број 113 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015, чл. 11, ст. 2.

¹⁴³⁵ Устав Републике Србије (2006), чл. 55.

заштите права запослених, но истовремено је и најкомпликованији, најскупљи и најдуготрајнији поступак, са проблематичним извршењем судских одлука. Вансудска заштита права запослених, са друге стране, која укључује методе алтернативног решавања спорова (арбитража, медијација) је тек у повоју, дакле, без институционалне и финансијске подршке развоју ових механизма. Заштита права кроз управне поступке, које су у надлежности инспекција, такође није довољно јака и, као таква је недовољна. Поред наведених облика заштите права из радних односа, посебну улогу ужива колективна акција која, између осталих права, укључује и синдикално организовање. Међутим, синдикално организовање у Републици Србији прати низ проблема, из којих деривира тежак положај запослених, управо услед неискоришћене улоге и неадекватног друштвеног статуса синдиката, као и њиховог слабог утицаја на процесе одлучивања.¹⁴³⁶ Република Србија се, као усталом имноге државе које су се нашле у процесу транзиције, нашла пред својеврсном маргинализацијом синдикалног деловања. Нема, с тога, места сумњи да се са правом указује на постојање синдикалног плурализма, чија је основна негативна страна, пре свега, умањење укупне синдикалне моћи, која делује двојачко: према послодавцима и држави, кроз маргинализовање социјалног дијалога и колективног преговарања, и према сопственом чланству, резонује Јовановић.¹⁴³⁷

Као потврда Јовановићевом наводу, може за пример да се узме размтрање проблема синдикалног плурализма у јавним предузећима. Наиме, упитно је да ли постојање више синдикалних организација омогућава бољу позицију запосленима у борби за боље услова рада, и веће плате или то, ипак, последично може да доведе до незадовољства и разједињавања запослених у одређеној јавној служби, чиме се смањује и њихова колективна снага. Потврдан одговор је у пракси недвосмислено уочљив у Градском саобраћајном предузећу Београд, „у којем (према подацима из 2022. године) има 24 синдиката, међу којима су и они који имају велики број чланова, док истовремено запослени самостално организују протесте, незадовољни условима у јавном предузећу.“¹⁴³⁸ Овде је интересантно подсетити на штрајк у Градском саобраћајном предузећу Београд из 1998. године. Ово из разлога што је предметни, генерални штрајк имао значајног одјека у јавности, будући да је био прва потпуна обустава јавног превоза, која је на 6 дана паралисала главни град.

У тзв. јавном сектору, што ће рећи у јавним службама, синдикати представљају продукт наслеђен из периода социјализма, а као симптоматичан се јавља пораст броја синдиката. Наиме, нове синдикалне организације су осниване услед незадовољства запослених деловањем постојећих синдиката, док се као „сасвим сигурно има и оних „жутих“ синдиката чије оснивање и раст су подстицали послодавци како би контролисали незадовољство великог броја радника и радница.“¹⁴³⁹ С тим у вези, Рељановић наводи да великом броју синдиката у јавним службама, а нарочито у јавним преузећима, доприноси и то што „постоји, са једне стране, дужа традиција колективног преговарања, а са друге стране, јавно предузеће као послодавац се не понаша рестриктивно као приватни послодавац, јер је правна природа јавног предузећа у Републици Србији јединствена – она се штите као комерцијална и независна од државе када је потребно применити неку рестриктивну политику (на пример, забрану запошљавања), а истовремено њихове дугове, по правилу, плаћа држава из буџета, дакле новцем свих грађана.“¹⁴⁴⁰

¹⁴³⁶ D. Nešović, M. Balaban, S. Župljanin, 141.

¹⁴³⁷ Целисходније: P. Jovanović, “Pravo na profesionalno udruživanje zaposlenih i poslodavaca u Srbiji”, *Radno i socijalno pravo*, бр. 1/2009, 13.

¹⁴³⁸ M. Miletić, „Veliki broj sindikata u javnim preduzećima ne znači i bolje radne uslove”, <https://www.masina.rs/veliki-broj-sindikata-u-javnim-preduzecima-ne-znaci-i-bolje-radne-uslove/>, преузето 25. јануара 2023. године.

¹⁴³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁴⁰ *Ibid.*

Коначно, није немогуће претпоставити да ће последице синдикалног плурализма пре представљати својеврстан „камен спотицања“ јавним службама у којима (би требало) да дејствују у циљу остваривања бољих услова рада и већих плата запослених, него што ће то бити ограничавање слободе синдикалног удруживања у јавним службама.

1.2. Нивои организовања синдиката запослених у јавним службама на националном нивоу

Нивои организовања синдиката запослених у јавним службама на националном нивоу се, углавном, деле на три нивоа: локални, регионални и национални. Локални синдикати представљају запослене на нивоу конкретне јавне службе, тј. у оквиру једног јавног предузећа или јавне установе. Регионални обухватају више локалних синдиката, док национални представљају запослене на целој територији државе. Локални синдикати се, тако, баве проблемима који се односе на запослене на том месту, односно код конкретног послодавца. Регионални синдикати решавају проблеме који се односе на запослене у одређеној регији, док се национални синдикати баве проблемима који се односе на запослене у јавним службама на националном нивоу. У неким државама постоје и међународни синдикати који представљају запослене у јавним службама широм света.

Интересантно је истаћи чињеницу да синдикати који су на различитим нивоима, на изванредан начин, могу удружено да делују. Ово је било приметно, примера ради, крајем 2017. године, када су се синдикати побунили против Закона о запосленима у јавним службама, који је требало да ступи на снагу 1. јануара 2019. године, изузев појединих одредби које ће на примену сачекати до 1. јануара 2020. године. Представници чак пет синдикаата су, наиме, истицали да би такав, усвојен закон значао својеврсну угроженост за готово пола милиона запослених у јавним службама, тј. у просвети, култури, здравству, социјалним службама и спорту и ђеда изазове тешке последице по радноправни статус и права из радних односа. С тим у вези је представница Уније синдиката просветних радника истакла да је тражено да се овај закон повуче или да се просвета изузме из његових одредби. Док је синдикат који представља просветне раднике истицао незадовољство висином плате у просвети, Нови синдикат здравства је своје незадовољство предметним законом нашао у одредбама које се односе на могућност која ће уговором о раду бити дата послодавцу, а конкретно значи да запослени, без његове сагласности, може да буде премештен на радно место удаљено до 50 километара од места становања, те да постоји и могућност послодавца да сваког дана премешта радника на друго радно место, будући да запослени може да склопи такав уговор о раду са послодавцем да ради на више радних места. Као проблем који је, примера ради, био заједнички именилац за запослене у просвети и здравству јесте предвиђено мерење радног учинка запослених. Тако је Синдикат медицинских сестара и техничара Србије од (тадашњег) министра просвете, науке и технолошког напретка, затражио објашњење значења одредбе закона о мерењу ефикасности медицинских сестара, док је Грански синдикат просветних радника Србије „Независност“ представио проблем (не)постојања начина да се измери колико запослени у образовању учествују у васпитању деце.¹⁴⁴¹

Урдаревић наглашава да је (у периоду децембра 2017. године) Нацрт закона о запосленима у јавним службама „само још један у низу закона којим се повећава несигурност

¹⁴⁴¹ Insajder, “Синдикати: Закон о запосленима у јавним службама угрожава пола милиона људи”, <https://insajder.net/arhiva/vesti/sindikati-zakon-o-zaposlenima-u-javnim-sluzbama-ugrozava-pola-miliona-ljudi>, преузето 25. јануар 2024. године.

запослених, овога пута у тзв. јавном сектору, а по узору на већ спроведене мере у тзв. приватном сектору.¹⁴⁴²

1.3. Међународне организације синдиката запослених у јавним службама

Међународне организације синдиката запослених у јавним службама (*International organizations of public service employees unions*) су организације које представљају интересе запослених у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама, укључујући тако, примера ради, градске и општинске службенике, професоре, медицинско особље. Ове организације раде, између осталог, на заштити права запослених, на побољшању услова рада, на повећању производње, односно пружања услуга. Међу међународним организацијама синдиката запослених у јавним службама се као најпознатије набрајају (1) Светска федерација традиционалних и модерних занимања (*World Federation of Trade Unions*), која је основана 1945. године. Ова организација представља преко 92 милиона чланова у преко 126 држава широм света. Циљ Светске федерације традиционалних и модерних занимања је да омогући и пружи заштиту права запослених, те да се бори против експлоатације радне снаге. Затим, Међународна конфедерација слободних синдиката (*International Trade Union Confederation*), која је основана 1949. године. Она представља преко 207 милиона чланова у преко 163 државе широм света. Циљ ове организације је да заштити права запослених и бори се против социјалне неједнакости. Међу њима је и Европска федерација јавних служби (*European Public Service Union*), основана 1978. године. Она представља преко 8 милиона чланова у преко 270 синдикалних организација у Европи. Ова организација ради на заштити права запослених у тзв. јавном сектору и делује ка побољшању услова рада.

На сличан начин на који удружено (могу да) дејствују синдикати запослених у јавним службама који су на различитим нивоима, могу да дејствују и међународне организације синдиката запослених у јавним службама. У прилог наведеном је згодно поменути политичке и друштвене околности у Аргентини, које су за последицу имале генерални штрајк, који је, између осталог, на улице Буенос Ајреса и других градова државе, извео готово 1,5 милиона људи, а у борби против нових мера владе и указа председника усмереног против синдиката, као и предлога економске реформе. Занимљиво, први пут од поновног повратка демократије у Аргентину до којег је дошло пре 40 година, један се председник суочава са генералним штрајком и то, након свега месец и по дана од доласка на власт. Наиме, штрајк је организован у координацији моћног кровног синдиката Опште конфедерације рада (*Confederación General del Trabajo*) у жеку разматрања два велика реформска потеза председника, тј. предлога омнибус закона и тзв. председничког мега – декрета о дерегулацији економије. Предметне промене, заправо, значе измене од преко 650 тачака закона, које ће у коначници, између осталог, да произведу „доларизовање“ економије укидањем аргентинског пезоса, затварање централне банке, флексибилизацију правила о оружју, смањење јавне потрошње и пореза, увођење ваучерског система школовања, приватизовање јавних медија.¹⁴⁴³ Међутим, прва реформа до које ће доћи, је усмерена на рад, односно, на одузимање права запосленима. С тим у вези, штрајк и јесте одговор на указ, којим је ограничено право на штрајк запослених у болничким службама, образовању и саобраћају, те којим су уведени нови механизми компензације ради

¹⁴⁴² *Ibid.*

¹⁴⁴³ Комплетан текст декрета, видети: “La nacion, El texto complete del DNU que anunció Javier Milei”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-texto-completo-del-dnu-que-anuncio-javier-milei-nid21122023/> , преузето 27. јануара 2024. године.

лакшег отпуштања запослених. Указом је такође омогућено запосленима да директно плаћају приватним пружаоцима здравствених услуга, чиме је исушио значајан извор прихода синдиката.¹⁴⁴⁴ Важно је напоменути да је опозиција власти успела да обори тек стотинак од 664 тачке предлога мега – закона. Планирајући предметни генерални штрајк, глобална кампања *People over profit*¹⁴⁴⁵ је објаснивши проблем пред којим се налазе запослени у јавним службама у Аргентини позвала на подршку и све запослене у другим државама, наводећи да она може да се, између осталог, пружи путем упућивања писама подршке амбасадорима Аргентине, протестима испред аргентинских амбасада. Пружање подршке је, такође, предложено и путем учешћа представника власти, излагање и једноминутном видеу, што је наишло на одговор генералног секретара Међународне федерације синдиката јавних служби, који је, између осталог, указао на потпуну подршку запосленима у јавним службама Аргентине, које планирају да ступе у генерални штрајк, наглашавајући притом, да мере које се налажу нису наишле на позитивне последице применом у другим државама, чак да су, напротив, створиле друштвене немире, уништиле јавне службе, те да подривају деморатију.¹⁴⁴⁶ Кроз Међународну федерацију синдиката јавних служби, аргентински запослене судобили подршку од синдиката ипојединаца из преко 30 држава, међу којима су се нашле и Аруба, Аустралија, Бангладеш, Барбадос, Белгија, Бразил, Канада, Колумбија, Данска, Доминика, Еквадор, Салвадор, Француска, Немачка, Мађарска, Индија, Ирска, Кенија, Либериа, Луксембург, Мексико, Норвешка, Перу, Филипини, Света Луција, Јужна Африка, Јужна Кореја, Шпанија, Шведска, Тајван, Турска, Уједињено Краљевство и Сједињене Америчке Државе, док је Република Србија подршку пружила путем извођења перформанса подршке испред зграде амбасаде Аргентине, од стране организације Бунта за опстанак (*Extinction rebellion Serbia*).¹⁴⁴⁷

2. Право на колективно преговарање

2.1. Претходно питање: појам и претпоставке за социјални дијалог

Социјални дијалог¹⁴⁴⁸ представља процес, као и одговарајући пратећи нормативни и институционални оквир, у којем представници владе државе и социјалних партнера –

¹⁴⁴⁴“Generalni štrajk u Argentini zbog reformi novog desničarskog predsednika”, <https://www.nin.rs/svet/vesti/44474/generalni-strajk-u-argentini-zbog-reformi-novog-desnicarskog-predsednika>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁴⁴⁵ „People over profit”, <https://peopleoverprofit.online/who-we-are/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁴⁴⁶ “Muestra tu solidaridad con el sindicalismo argentino en lucha contra las medidas ultraliberales de Milei”, <https://peopleoverprof.it/campaigns/muestra-tu-solidaridad-con-el-sindicalismo-argentino-en-lucha-contra-las-medidas-ultraliberales-de-milei?id=14414&lang=es>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁴⁴⁷ „Да би осигурала моћ за даље реформе, Милејева странка је у оквиру „мега-измене закона” предложила да се реструктурира доњи дом Конгреса и донесу строга ограничења јавних протеста, која укључују казне до шест година затвора. Активисти покрета ExtinctionrebellionSerbia су оценили највећу корист од реформи имати мегакорпорације које се баве екстрактивизмом, тврдећи да су оне и довеле Милеја на власт да би осигурале прођу пројеката који наишае на отпор локалног становништва и активиста. Милејеви противници су већ на мети напада репресивног апарата: „Не либе се убијања, злостављања и киднаповања активиста и активисткиња који се боре за свој ваздух, земљу и воду“, кажу из Extinctionrebelliona.“, Машина, <https://www.masina.rs/dve-argentine-ona-koja-zelida-zivi-i-ona-koja-ne-sme-da-stane/>, преузето 27. јануара. 2024. године, У вези са дејствовањем Extinction rebellion Serbia, више видети: I. Krstić, „Argentinski „masakr motornom testerom“ radnih prava izazvao generalni štrajk i proteste”, <https://www.masina.rs/argentinski-masakr-motornom-testerom-radnih-prava-izazvao-generalni-strajk-i-proteste/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁴⁴⁸ „Социјални дијалог послодаваца и синдиката, трипартитно договарање, које укључује и представнике националне и локалних власти и, посебно, најшири облици мултипартитног дијалога – такозвани трипартизам плус, у коме учествују сви релевантни актери цивилног друштва, попут samozапослених, пензионера или

репрезентативних синдиката и унија послодаваца, разменом мишљења и сучељавањем аргумената настоје да приближе и усагласе своје ставове, регулишу евентуалне конфликте и успоставе стање социјалног мира и кохезије.¹⁴⁴⁹ Стога је корисно разумети и разграничити шта су предмет и сврха социјалног дијалога, те који је његов смисао. Ово како би се разумела његова улога и ефекти које (не)остварује у оквиру јавних служби. Предмет социјалног дијалога чине стратегија и политика запошљавања, те укупна економска и социјална политика, предлози закона из области радног и социјалног законодавства, процес приватизације и његови социјални ефекти, политика плата и колективно преговарање, те превенција и регулисање конфликта, али и сва друга питања која су од интереса за запослене и њихове синдикате и послодавце. Сврха вођења социјалног дијалога се огледа у постизању компромиса, тј. својеврсног социјалног пакта о садржају, динамици и социјалној цени економских и друштвених промена.

Социјални дијалог, дакле, претпоставља договор, а не прегласавање, те као такав, јесте кључни елемент консенсуалног разумевања и конститутивни је елемент модерне демократије, но, само под условом да његови учесници заиста дејствују *bona fide*. Практично, социјални дијалог јесте појам који покрива веома различите праксе, форме и садржаје дијалога и преговора два (бипартитни), три (трипартитни) или више (мултипартитни) актера. Трипартитни процес, механизми и институције имају, по правилу, саветодавну и консултативну улогу и статус и базирају се на доношењу мишљења, препорука и одлука консензусом.¹⁴⁵⁰ Један од кључних елемената у европској социјалној политици јесте унапређење социјалног дијалога. Ова тежња произилази из Уговора о оснивању Европске уније, у којем се наводи да “Комисија има задатак да унапређује консултације између управе и рада на нивоу Уније и да предузима све релевантне мере у циљу потпомагања њиховог дијалога кроз обезбеђење уравнотежене подршке партнерима”. Појам социјални дијалог очигледно подразумева колективно преговарање и закључивање споразума између социјалних партнера.

2.2. Социјални дијалог у праву Републике Србије

Социјални дијалог у Републици Србији је на изузетно ниском нивоу. Култура социјалног дијалога није развијена, а бипартитна и трипартитна сарадња социјалних партнера и државе не постоји или не даје резултате. Неразумевање за значај постојања континуиране комуникације социјалних партнера није изненађујуће и, између осталог, је одраз како понашања државе у претходном периоду према послодавцима и синдикатима, тако и ограниченог виђења задатака и циљева деловања удружења послодаваца и синдиката у Републици Србији.

Закон о раду представља, у овој сфери, тек посредни инструмент, који би требало да послужи као припрема механизма социјалног дијалога и неговање културе социјалног договарања, а што постављене основе система не омогућава. У пракси примене Закона о раду у постојећим облицима социјалног дијалога, а нарочито у колективном преговарању, закон је више представљао препреку и одвраћајући елемент, него што је довео до поспешивања размене информација, ставова, идеја и планова међу социјалним партнерима. Чак ни измене и допуне Закона о раду нису допринеле развоју социјалног дијалога, уједно ни свести о његовом суштинском значају у развоју радног и социјалног законодавства. Измене које су начињене се, углавном, ограничавају на опште нормирање синдиката, рад Одбора за

погрошача, такође представљају „социјални осигурач“ и гарант демократије.“, Z. Stojiljković, “Novi početak za socijalni dijalog”, 2021, 2, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17804.pdf>, преузето 28. април 2023. године.

¹⁴⁴⁹ *Ibid.*

¹⁴⁵⁰ Z. Stojiljković, *Potencijali zapromene. Ogleđi o sindikatima, civilnom društvu i strategijama promena*, Beograd, 2019, 415 – 417.

утврђивање/преиспитивање репрезентативности, као и на поништавање досадашњих резултата колективног преговарања.¹⁴⁵¹

У време економских (не)прилика, односно економске кризе која већ дужи временски период има (не)посредног утицаја и на тржиште рада Републике Србије и која, сходно томе, знатно успорава токове пословања, потреба за јаком социјалним тржиштемрада све више расте, с обзиром на то да се он сматра стубом демократске и правне државе. Из тих разлога је у Републици Србији неопходно да се оствари стабилан социјални дијалог, у којем ће се са једне стране наћи синдикати и послодавци, док ће са друге стране да стоји Влада Републике Србије. Наиме, за успешан покушај да се у неком друштву међусобно повежу принципи слободе и социјалне одговорности, социјални дијалог носи карактер нужног. Социјална слога друштва и постизање социјалне правде, услед глобализације, све више доспевају у фокус пажње економске и социјално – политичке дискусије влада европских држава, што би требало да буде пут којим иде и Република Србија, закључује Миленковић.¹⁴⁵²

У Републици Србији је током 2001. године формиран Социјално – економски савет¹⁴⁵³ Републике Србије као полазни институционални оквир за трипартитно преговарање. Тако је, макар у формалним оквирима, прихваћен модел којим се ствара мрежа институција за консултативни процес и дијалог. Упркос изменама, као и делимичном побољшању, споразум о Социјално – економском савету је све до усвајања Закона о социјално – економском савету¹⁴⁵⁴, остао без законске основе. Према Закону о социјално – економском савету, овај савет је дефинисан као независно тело сачињено од представника Владе Републике Србије, представника репрезентативних удружења послодаваца и представника репрезентативних синдиката. Социјално – економски савет, између осталог, разматра и нацрте закона и предлоге других прописа од значаја за економски и социјални положај запослених и послодаваца, те је овлашћен да о њима даје мишљење.¹⁴⁵⁵ Но, чак ни након доношења овог закона се ништа у погледу рада Социјално – економског саветаније битније променило, те он наставља да делује уз одсуство прецизног програмског и садржајног оквира. Штавише, овај је савет био лишен

¹⁴⁵¹ Детаљније о овоме: М. Reljanović, В. Ružić, А. Petrović, *Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu*, Београд, 2016, 58 – 67.

¹⁴⁵² S. Milenković, “Uloga i značaj socijalno – ekonomskog dijaloga u procesu konsolidacije preduzeća u Srbiji”, 1, <https://www.ecinst.org.rs/sites/default/files/prezentacije/11.1.poslodavac-sandra-milenkovic.pdf>, 28. јануар 2023. године; Будући да се држава и њени органи јављају у вишеструкој улози највећег послодавца, уједно и регулатора социјалног дијалога, нема места сумњи да посебну улогу и одговорност за развој социјалног дијалога има управо Влада Републике Србије. У том контексту је неопходно да се кроз дијалог са социјалним партнерима институционализује рад социјално – економских савета. Овде је посебно важна стручна, административна и финансијска подршка раду на локалу кроз формирање секретаријата и аналитичко – истраживачке службе, као и отвореност њиховог рада широј јавности., „У циљу поређења, у недавном европском истраживању о социјалном дијалогу, спроведеном међу социјалним партнерима, дошло се до резултата који показују да се о овој институцији, његовој важности и механизмима зна веома много. На пример, 87% испитаника зна да су институције ЕУ у обавези да консултују социјалне partnere при доношењу одлука, као и да иницијативе социјалних партнера могу да резултирају законском регулативом. Исто истраживање показало је да већина сматра да је социјални дијалог позитивна ствар и да је остварио одређене резултате, те да је важно оруђе прогреса.“, *Ibid.*, 2; Неопходно је да Република Србија своје радно, синдикално и социјално законодавство прилагоди и хармонизује са нормативно – институционалним оквиром, али и праксом социјалног дијалога у државама Европске уније. Миленковић наводи и да као саставни део промена за будућност успешног социјалног дијалога у Републици Србији, између осталог, мора доћи до реформе привредног, пореског и финансијског система, укључујући и својинску трансформацију, односно укидање неефикасне друштвене својине и процес реструктурирања и приватизације.; *Ibid.*

¹⁴⁵³ Детаљније о сврси, надлежностима и саставу Социјално економског савета, видети: К. Vučićević, *Ekonomikaradaujavnojopravi, završniрад, VeleučilišteuPožegi, Požega*, 2017, 20 – 23.

¹⁴⁵⁴ Закон о социјално – економском савету, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004.

¹⁴⁵⁵ У садашњем сазиву учествују преставници Уније послодаваца Србије, Савеза самосталних синдиката Србије и Уједињених гранских синдиката „Независност“.

средстава и неопходне аналитичко – истраживачке службе и инфраструктуре, те нису била формирана ни радна тела, ни Агенција за мирно решавање радних спорова¹⁴⁵⁶.

Полазећи од кључних, интерних карактеристика попут развијености механизма и институција за вођење социјалног дијалога, односно карактера односа његових актера, али и спољних детерминанти попут економског стања, односа на тржишту рада, карактеристика ширег социјалног и политичког окружења, две деценије постојања социјалног дијалога би условно могле да се поделе на три периода. Први је период институционалне неуређености, одсуства програмске и организационе профилираности и лишности и елементарних административних капацитета и ослоњености на стручну помоћ и рад радних група. Други је период институционалне изградње и стабилизације оквира за вођење социјалног дијалога. Трећи, актуелни период је период пресечен (сада већ, не у толикој мери) актуелном пандемијском кризом, у коме позитивни економски ефекти омогућују раст плата и запослености и отварају простор за прихватање захтева социјалних партнера.¹⁴⁵⁷

У погледу основних разлога за одсуство ефективног социјалног дијалога се, пре свега, издваја страх међу запосленима од губитка посла, те арбитарно понашање Владе Републике Србије по овом питању, за коју важи тврдњада само фингира социјални дијалог.¹⁴⁵⁸ Овде, такође, као битна фигурира и чињеница да социјални партнери нису успели да направе кључни помак у процесу оживљавања колективног преговарања. Општи колективни уговор (који није на снази) је потписан тек на заједничкој конвенцији два репрезентативна синдиката (СССС и УГС Независност), одржаној 29. априла 2008. године и то, чак преко две године наконистека важења претходног Општег колективног уговора.¹⁴⁵⁹ Светска финансијска и економска криза, праћена са мултипликованим екстерним и интерним утицајима које производи су у Републици Србији довели до практичне суспензије Општег колективног уговора, притом му дајући карактер и домет изборног политичког маркетинга. Унутар кризе се тежиште са дијалога о развојним политикама померило на дијалог о расподели сиромаштва, што смањује маневарски простор свим учесницима социјалног дијалога, нарочито синдикатима, закључује Стојиљковић.¹⁴⁶⁰ Сходно наведеном је оправдано да се претпостави даје социјални дијалог, уместо неопходне добре воље и поверења, често окарактерисан узајамним неповерењем и краткорочним тактичким приближавањима.¹⁴⁶¹ Уколико изостаје развој културе дијалога у свомбазичном облику, као и међусобно уважавање и толеранција, нема места сумњи да ће неминовно да изостане и ефективан социјални дијалог. Као разлог изостајању ефективног социјалног дијалога мора да се узме у обзир и то да су, како Стојиљковић истиче, актери социјалног дијалога у великој мери били и неспособљени дау сложенем и тешком преговарачком процесу прво трагају зазаједничким, стратешким опредељењима, на којима се тек могу градити компромисне формуле и решења.¹⁴⁶²

Проблем који не сме да се занемари јесте тај да локална повереништва и организације синдиката (СССС и УГС „Независност“) и Унија послодаваца Србије, које су репрезентативне на нивоу Републике Србије, такође нису на задовољавајући начин оспособљене и организоване за вођење успешног социјалног дијалога.

¹⁴⁵⁶ Републичка агенција за мирно решавање радних спорова је основана Законом о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 104/2009 и 50/2018. Основана је као посебна организација у систему државне управе Републике Србије, која се бави мирним решавањем индивидуалних и колективних радних спорова.

¹⁴⁵⁷ Z. Stojiljković, 7 – 8.

¹⁴⁵⁸ *Ibid.*, 7.

¹⁴⁵⁹ Детаљније о овоме, видети: S. Mihailović, Z. Stojiljković, *Stanje socijalnog dijaloga u Srbiji u 2010. godini*, Beograd, 2010.

¹⁴⁶⁰ Z. Stojiljković, 7.

¹⁴⁶¹ Детаљније, видети: D. Stajić, *Mogućnosti socijalnog dijaloga u vremenu krize*, Beograd, 2009.

¹⁴⁶² Z. Stojiljković, 8.

Штавише, поред организационе структуре која је недовољно развијена и прилагођена потреби за паралелним вођењем бипартитног и трипартитног социјалног дијалога на више равни организовања, основни проблем у односима социјалних партнера представља и асиметрија ресурса, моћи и организовања послодаваца и синдиката. Ово је најбоље уочљиво у поређењу између тзв. приватног и тзв. јавног сектора. Наиме, тамо где има тзв. правих приватних послодаваца – у малим и средњим предузећима, по правилу, нема организованих синдиката. И обратно, тзв. синдикалне тврђаве – јавне службе, односно јавна предузећа и јавне установе, у којима је, још увек, велики проценат запослених у неком од синдиката, чине тзв. јавни сектор и велика приватизована предузећа где је нови власник затекао раније формиране синдикалне структуре. Синдикално организованим запосленима се као послодавац најчешће налази држава, локална самоуправа или представници страног капитала. На другој страни, у фирмама чији су власници чланови послодавачких удружења најчешће нема синдиката са којима би се склапали колективни уговори.¹⁴⁶³ Стојиљковић истиче да “кључну оцену стања социјалног дијалога можда најјезгровитије описује тврдња да у социјалном дијалогу нити се одлучује о свему ономе што би требало, нити у одлучивању учествују (сви) они који имају ресурсе и заиста се питају”.¹⁴⁶⁴

На територији Републике Србије је основано 19 локалних социјално – економских савета¹⁴⁶⁵. Када је реч о колективном преговарању, према Изводу из регистра Министарства за рад, социјална и борацка питања, од релевантних Посебних колективних уговора који су и даље на снази су, између осталих, наведени: (1) Посебан колективни уговор за Електропривреду Србије; (2) Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика; (3) Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности града Пожаревца; (4) Посебан колективни уговор за делатност путне привреде Републике Србије; (5) Посебан колективни уговор за запослене у установама студентског стандарда чији је оснивач Република Србија; (6) Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији; (7) Посебан колективни уговор за високо образовање; (8) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе; (9) Посебан колективни уговор за запослене у установама предшколског васпитања и образовања чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе; (10) Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности града Врања; (11) Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној делатности на територији Републике Србије; (12) Посебан колективни уговор за јавна и јавно комунална предузећа Града Суботице Посебан колективни уговор за јавна и јавно комунална предузећа Града Суботице; (13) Посебан колективни уговор за јавна предузећа у комуналној и стамбеној делатности града Београда; (14) Посебан колективни уговор за установе културе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе; (15) Посебан колективни уговор за јавна комунална предузећа и друга јавна предузећа Града Новог Сада; док је у 2023. години, између осталих, постигнут (16) Посебан колективни уговор за предшколске установе чији је оснивач Град Београд.¹⁴⁶⁶

Социјални дијалог синдиката, послодаваца и државе се, дакле, процењује као лош. Такође му се приписује мањак поверења међу социјалним партнерима, као и то да је одржан у

¹⁴⁶³ *Ibid.*, 445.

¹⁴⁶⁴ *Ibid.*, 8.

¹⁴⁶⁵ “Списак локалних Социјално – економских савета“, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/kolektivno%20pregovaranje/posebni%20kolektivni%20ugovori.pdf>, преузето 29. јануара 2024. године.

¹⁴⁶⁶ “Kolektivno pregovaranje u Srbiji“, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/kolektivno%20pregovaranje/kolektivnopregovaranje.pdf>, преузето 2. јануара 2023. године.

уском маневарском простору, у којем свака страна лобира за своје интересе без спремности да саслушају и чују захтеве других страна. Општи је утисак да Влада Републике Србије, додуше, у одређеној мери, занемарује процес социјалног дијалога. Како би се обезбедио потребан оквир за одржавање успешног социјалног дијалога као основног инструмента за решавање проблема међу социјалним партнерима, те консултације у случају доношења нових законодавних аката у овој области, потребно је да Влада Републике Србије буде осетљивија на мишљења и резултате рада које остварује Социјално – економски савет на републичком нивоу, закључује Миленковић. Ово је могуће обезбедити, не само одговарајућим средствима за рад овог савета, већ и обезбеђивањем времена за доношење мишљења и консултације о горућим питањима из његове надлежности, а пре свега тако што ће да се инсистира на томе да министарства испуњавају законску обавезу достављања нацрта закона на мишљење Социјално – економском савету.¹⁴⁶⁷ Међутим, на супрот негативно изложеним карактеристикама, пракса Социјално – економског савета Републике Србије познаје и добре примере социјалног дијалога на нижем нивоу, тј. код послодаваца, нарочито у јавним предузећима, која имају закључене колективне уговоре или су у току преговори (нпр. закључени су колективни уговори за ЈП „Електропривреда Србије“, ЈП „Електромрежа“, ЈП „Србијагас“, ЈП „Службени гласник“, ЈП „Транснафта“ и др.). Поред наведеног, ради остваривања тежње ка успешнијем социјалном дијалогу, те успостављању хармонизације са нормативно – институционалним оквиром, али и праксом социјалног дијалога у државама Европске уније је важно указати и на проблем разједињености међу синдикатима, питање статуса репрезентативности социјалних партнера, такође, на проблеме који утичу на слаб напредак социјалног дијалога, али и на проблем јачања преговарачких капацитета.¹⁴⁶⁸

Кључни разлог за унапређење социјалног дијалога у Републици Србији представља уверење да без (1) креирања културе дијалога, (2) стварања одговарајућег нормативног и институционалног оквира, као и без (3) стварног подизања капацитета и успостављања међусобног поверења учесника у социјалном дијалогу, није могуће остварити динамичан привредни раст праћен смањењем неједнакости и редуковањем сиромаштва.¹⁴⁶⁹

2.3. Колективно преговарање као модел социјалног дијалога

2.3.1. Појам колективног преговарања

Колективно преговарање је могуће одредити кроз два његова аспекта: (1) као колективно право које деривира из радног односа и (2) као процес који води закључивању колективних уговора, односно њиховој измени и допуни. Уколико колективно преговарање третирамо као право, онда ово подразумева слободу социјалних партнера да преговарају око услова рада. Ако га пак, третирамо као процес који има за циљ закључивање, измену и допуну колективних уговора, онда оно има своје уже и шире значење, зависно од субјеката који узимају учешће у преговарању. У ширем значењу посматрано, колективно преговарање је процес који се заснива на начелу трипартизма, односно подразумева равноправно учешће сва три социјална партнера – државе, послодаваца и синдиката. Овај вид колективног преговарања карактеристичан је за колективне уговоре који се закључују на националном нивоу, те су као такви, односни на све

¹⁴⁶⁷ S. Milenković, 3 – 4.

¹⁴⁶⁸ *Ibid.*, 4.

¹⁴⁶⁹ Z. Stojiljković, 2; С тим у вези, видети: „Годишњи извештај о Србији 2023“, <https://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji/>, преузето 29. јануара 2024. године; G. Nikolin, „Socijalna pomoć u Srbiji mizerna, nema novca za siromašne: Šta EU kaže o našem standardu?“, <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/357959/Socijalna-pomoc-u-Srbiji-mizerna-nema-novca-za-siromasne-Sta-EU-kaže-o-našem-standardu.html>, преузето 29. јануара 2024. године.

запослене на територији једне државе. Са друге стране, колективно преговарање као процес у ужем смислу подразумева само учешће „индустријских страна“, односно представника послодаваца и запослених, те је као такво, карактеристично за грански ниво преговарања или за колективно преговарање на нивоу предузећа.¹⁴⁷⁰

Колективно преговарање¹⁴⁷¹, односно преговори синдиката и представника послодаваца, у које су у тзв. јавном сектору укључени и представници владе као агенти државе као послодаваца, имају за циљ склапање колективних уговора, који могу да буду општи, грански или посебни. Овим уговорима се регулишу цене рада, радни услови и односи, права синдиката и запослених, те сама процедура корекције, ревидирања и поновног склапања колективних уговора.¹⁴⁷²

Постоје два значења колективног преговарања: шире и уже. У ширем значењу, колективно преговарање подразумева све врсте бипартитних или трипартитних дискусија у вези радноправних проблема које укључују обе стране индустрије и државне власти у циљу ширег разумевања, одлучности, припреме или примене политике, покушавајући да се постигне компромис, али не нужно и обавезујући уговор. У ужем смислу, значење колективног преговарања је фокусирано на дискусије усмерене на постизање споразума, било моралног или правног и обично ограниченог на индустријске стране.¹⁴⁷³ Када се говори о функцијама које колективно преговарање има, могуће је издвојити различите функције, између осталих и, утврђивање зарада и услова рада, решавање спорова и уређивање односа између колективних страна. Колективно преговарање је, уосталом, и облик партиципације запослених.

Актуелни кризни оквир карактерише настојање послодаваца да колективно преговарање и колективне уговоре замене правилницима и појединачним уговорима о раду. Тимесе, симултано, сужава простор за деловање и доводи се у питање сврха постојања синдиката.

2.3.2. Предуслови за колективно преговарање у јавним службама и погодности за организације јавних службеника

Државној управи, односно Влади, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе је важно како се уређују права и обавезе запослених у јавним службама. Ово због обавезе обезбеђења непрекидног, односно континуираног обављања послова, као и због висине расхода који држави предстоји за плате запослених у јавним службама.

Конвенције Међународне организације рада, које се односе на колективно преговарање, на уопштен начин уређују право на колективно преговарање у тзв. јавном сектору, остављајући,

¹⁴⁷⁰ Целисходније: В. Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савјет Црне Горе, 2011.

¹⁴⁷¹ „Термин „колективно преговарање“ потиче из 19. века, а везује се за историчаре синдикалног покрета – Sidney-a и BeatriceWebb-a, док су се процесом колективног преговарања најпре бавили теоретичари Danlop (1944) и Leontief (1946).“, Т. F. Richard, *„Macroeconomics, Theories and Policies, NewYork“*, 1990, у: Н. М. Завођа, *Државна управа у поступку закључивања колективних уговора у јавном сектору* (докторска дисертација), Правни факултет у Нишу, 2018, 34.

¹⁴⁷² „Први чини напор усмерен ка уједначавању правила пословања (у грани или привреди у целини), односно ка поштовању правила конкуренције. По другом, ради се о настојању да се кроз колективно преговарање ојача позиција радника, коју они као изоловани преговарачи не би успели да обезбеде. Два заједничка елемента повезују крајње различите актуелне моделе и праксу колективног преговарања. Први чини раширена тенденција децентрализације – спуштања процеса преговарања на ниво предузећа. Други – комплементарно и коригујуће стварање механизма за проширење важења колективних уговора и на предузећа која нису учествовала у њиховом склапању.“, Z. Stojiljković, 3.

¹⁴⁷³ G. Obradović, M. Jevtić, 55.

притом, државама да у складу са својим потребама и националним законодавним оквиром уреде право на колективно преговарање у јавним службама. Комитет експерата Међународне организације рада, анализирајући извештаје земаља које су ратификовале конвенције о колективном преговарању у јавним службама, сматра да се у националним извештајима приметна спорост и/или чак непостојање процедура у случајевима против синдикалне дискриминације или уплитања у синдикална питања. Суштински, приметни су недостаци довољне акције представника јавних служби и њихових оснивача у заштити права синдиката. Такође, може да се закључи да постоји ускраћивање права на колективно преговарање за све запослене у јавним службама. Присутне су и бројне преставке синдиката који приговарају, односно указују на проблем који се односи на високо постављен проценат потребног чланства синдиката у односу на укупан број запослених, као услов за утврђивања или признавања права на репрезентативност, а што је потребан услов за колективно преговарање у јавним службама. Такође, неке државе искључују одређене предмете из колективног преговарања, попут преговора о висини плата, будући да су коефицијенти и основица за утврђивање плата уређени законом или другим прописом, који се непосредно примењује на запослене у јавним службама, те о њима не може да се преговара, као што не може да преговара ни о висини додатака на плате.¹⁴⁷⁴

Закон о раду уређује начин, услове и процедуру за започињање колективног преговарања у јавним службама, те је његовим релевантним одредбама утврђено да посебан колективни уговор за јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат.¹⁴⁷⁵ Посебан колективни уговор за територију Републике Србије за јавне службе чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе може да закључи Влада Републике Србије и репрезентативни синдикат, уколико постоји оправдани интерес и у циљу обезбеђивања једнаких услова рада.¹⁴⁷⁶ Посебан колективни уговор за јавна предузећа, али и за друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће, закључују оснивач јавног предузећа, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат. Посебан колективни уговор за лица која самостално обављају делатност у области уметности или културе (самостални уметници) закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат.¹⁴⁷⁷

¹⁴⁷⁴ Комитету експерата Међународне организације рада су се често јављале делегације синдиката из различитих држава, са тужбом поводом кршења Конвенције Међународне организације рада број 151 и Конвенције Међународне организације рада број 154. Ове тужбе су, наиме, биле управо усмерене на питање да ли регионална структура, као што је Европска унија чији прописи у пракси посредно ограничавају повећање плата кроз колективно преговарање у јавној управи, чине повреду ових конвенција. Комитет експерата Међународне организације рада сматра да уколико су репрезентативне синдикалне организације којима је на националном нивоу утврђена репрезентативност и које имају право да се укључе у колективно преговарање са представницима јавних служби, а које су консултоване приликом утврђивања прописа о висини плата у јавним службама, нису у супротности са конвенцијама под условом да су ови прописи усвојени након интензивних консултација и разговора са заинтересованим странама на које се ови прописи примењују.

¹⁴⁷⁵ Закон о раду (2005), чл. 246.

¹⁴⁷⁶ Измене и допуне Закона о раду, *Службени гласник РС*, бр. 75/14, чл. 97, за чл. 246, Закона о раду. Ово представља новину у односу на раније постојећа решења јер се кроз праксу показала потреба да представници ресорних министарстава за одређене јавне службе закључе посебан колективни уговор, као што је обављање предшколске делатности, или за обављање јавно комуналних делатности за које је и закључен Посебан колективни уговор за комуналну делатност и Посебан колективни уговор за предшколску делатност.

¹⁴⁷⁷ Упореди: Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС), чланови 246 – 250. У складу са чланом 246 је требало да се закључи Колективни уговори за Телеком Србије, чији је оснивач ЈП ПТТ Србије и колективни уговор, односно Правилник о раду за Институт ЦИП, чији је оснивач ЈП Железнице Србије, али је ова процедура прописана Законом о раду изостала., у: Завођа, фн. 346, 155.

Закон о раду је увео одређене новине по питању могућности закључивања нових облика колективних уговора, који ранијим законом нису били предвиђени. Једна од тих новина се односи на колективно преговарање у јавним предузећима, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Овим су законом предвиђени посебни колективни уговори за територију Републике Србије, за јавне службе којима је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (примера ради, за јавна комунална предузећа). Наиме, уколико постоји оправдани интерес, а нарочито у погледу обезбеђивања једнаких услова рада, Влада Републике Србије ће моћи, по слову закона, да донесе одлуку о његовом закључивању са синдикатом који је репрезентативан у одређеној области на републичком нивоу. Следи да ће, примера ради, Влада Републике Србије моћи да донесе посебан колективни уговор за све јавне установе које обављају здравствену делатност, без обзира на то да ли је њихов оснивач локална самоуправа или аутономна покрајина. Разлика лежи у чињеници да је, пре усвајања измена и допуна овог закона, Влада Републике Србије имала обавезу да доноси одлуку о проширеном дејству колективног уговора, како би он могао да се примењује на све облике организовања јавних установа, којима су оснивачи други нивои власти.¹⁴⁷⁸ Измене и допуне Закона о раду, које су релевантне за учеснике у закључивању колективних уговора се односе на јавна предузећа, која су један од организационих делова јавних служби. Захваљујући изменама и допунама овог закона ће приликом закључивања и потписивања колективног уговора, за свако јавно предузеће, као и друштво капитала којем је оснивач Република Србија, општина или покрајина, да учествује и оснивач послодавца. За друштво капитала, којем је оснивач јавно предузећесе појављује „нови” учесник у преговарању и потписник колективног уговора, односно јавно предузеће. Тако ће оснивач, поред послодавца и синдиката, да буде трећи потписник ових колективних уговора.¹⁴⁷⁹ Већ по покретању иницијативе за започињање преговора ради закључивања колективног уговора, стране уговорнице морају да се идентификују и да другој страни доставе доказ о поседовању овлашћења за преговарање и закључивање колективних уговора. За синдикалну организацију, која је, најчешће, иницијатор преговора по питању закључивања колективног уговора, идентификација и поседовање овлашћења, значи да је у обавези да докаже своју репрезентативност. Такође, може са другим синдикалним организацијама да направи споразум о стварању преговарачког тима. Синдикат¹⁴⁸⁰ ужива право да доноси свој статут и правила, да

¹⁴⁷⁸ А. Марковић, „Колективно преговарање и колективни уговор“, доступно са: <http://www.nezavisnostbeoel.rs/?p=175>. преузето 1. марта 2023. године.

¹⁴⁷⁹ *Ibid.*

¹⁴⁸⁰ „Синдикат је по дефиницији струковна, а не политичка организација. Ипак није искључена могућност да поједини чланови синдиката имају и политичка уверења која су блиска синдикалном деловању и да су истовремено чланови политичких странака. Посматрајући историјски развој појединих политичких странака које су социјал-демократске оријентације или социјалистичке оријентације видимо да су поједине партије настале из синдикалног деловања јер управо заштита интереса радника, социјални мир, успостављање економске и социјалне равнотеже у свету рада, заштита интереса дугорочно незапослених, заштита радника од прековременог рада или обезбеђење једнаког и редовног плаћања запослених без прековременог рада могу бити циљеви и политичких странака и синдикалних организација. Историјски пример свакако је стварање лабуристичке партије у Великој Британији али и социјал-демократских странака у Шведској које су већ неколико година на власти и које показују функционалну симбиозу синдикалних и страначких циљева који се кроз политичку борбу остварују у парламенту. И у нашим условима транзиције долазило је до синдикалног плурализма, било је примера извесног „зближавања“ синдикалних и политичких организација. Али њихово партнерство тј. улоге нису биле јасно подељене, долазило је до преплитања чланства, те резултати тог зближавања нису тако импонантни, о чему сведочи чињеница о укупном опадању чланства, неразвијеног социјалног дијалога и колективног преговарања, рудименталним формама партиципације запослених у управљању и тд.“, Опширније види: П. Јовановић, „Право на професионално удруживање запослених и послодавца у Србији“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2009, 73.

спроводи слободне изборе својих представника, да формулише свој акциони програм и да на организован начин управља и делује.¹⁴⁸¹ По правилу, синдикалне репрезентативне, као и друге, нерепрезентативне организације, формирају одбор за преговоре. Суштина формирања овог одбора се односи на заступање јединствених интереса које синдикат, као преговарачка страна, има у преговорима ради закључивања колективног уговора. Релевантне одредбе Закона о раду уређују услове за формирање овог одбора синдиката, као и Статутом и/или другим општим актима синдикалне организације. Ради заштите интереса запослених, синдикалне организације, сходно овим одредбама, удружују своје снаге и иступају са синдикалним захтевима према другој уговорној страни. Но, није непознаница да понекад и саме синдикалне организације не могу у потпуности да се сложе у конкретном питању, попут висине солидарне помоћи или критеријума за добијање солидарне помоћи или пак, око услова за остваривање права на годишњи одмор или његове максималне дужине. У таквим случајевима, једна синдикална организација има могућност да издвоји своје мишљење и да се у току преговора залаже за другачије решење, износећи, притом, аргументацију која служи као оправдање предложеном решењу. Сачињеним протоколом или споразумом синдикалне организације утврђују своје улоге у току преговора, преговарачке технике и тактике. Овим документима, такође, могу да буду дефинисане крајње границе које желе да остваре у преговарачком процесу или минимални услови, тј. погодности, испод којих не могу да пристану у оствареном поступку колективног преговарања. Услови за раскидање, односно излазак из заједничког Одбора за преговоре су такође одредиви овим документима. Право синдикалног представника, који је испред синдикалне организације овлашћен да преговара за своју синдикалну организацију, било на нивоу предузећа или на нивоу гране, групе или делатности је да има обезбеђено плаћено одсуство за време преговарања синдикалном представнику.

Заштитне клаузуле за синдикате јавних служби јесу правна одредба која штити право синдиката да представља своје чланове у преговорима са послодавцима и да, сходно томе, штити њихове интересе. Ове клаузуле, по правилу, садрже одредбе о колективном преговарању, арбитражи и мирном решавању спорова, као и одредбе о заштити од дискриминације и санкција. Клаузуле о колективном преговарању омогућавају синдикатима да преговарају са послодавцима о условима рада својих чланова, укључујући плате, радно време, услове радног окружења и бенефиције. Уколико не постоји колективни уговор, закон може да захтева да послодавци спроведу преговарачки процес са индивидуалним запосленим или групом запослених. Арбитражне клаузуле омогућавају решавање спорова до којих долази између синдиката и послодавца преко арбитражног поступка, уместо да се спорови решавају у суду. Ово може да значи брже и јефтиније решење за обе стране. Клаузуле о мирном решавању спорова подразумевају поступке за решавање спорова између синдиката и послодавца путем медијације или других метода алтернативног решавања спорова. Одредбе о заштити од дискриминације и санкција штите чланове синдиката од неправедних поступака послодавца. Ово може да укључује заштиту од дискриминације која је заснована на раси, полу, вери или другим основама, као и заштиту од санкција због узимања учешћа у синдикалној активности.

Организације јавних служби уживају низ погодности, које су регулисане законским прописима. Према Законима о раду, који су на снази у конкретним државама, синдикати уживају право на организовање и заступање интереса запослених у јавним службама. Ово право укључује право на преговарање о условима рада, платама и другим питањима од значаја за запослене. Такође, синдикати имају право на информисање и консултовање са послодавцем, о питањима која се тичу радног окружења, као и на учешће у доношењу одлука које се односе на радне услове. Синдикати, такође, имају право да организују штрајкове и друге облике протеста

¹⁴⁸¹ П. Јовановић, „Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2009, 5.

у циљу заштите интереса својих чланова. Поред ових права, синдикати јавних служби могу да остваре и низ других погодности. Примера ради, у Црној Гори су то погодности као што су субвенције за обуку и едукацију својих чланова, повлашћене цене за коришћење одређених услуга или производа, као и разне друге врсте подршке. Но, упркос овим погодностима, синдикати се суочавају са изазовима у борби за права својих чланова. Међутим, један од главних изазова је недостатак подршке послодавца и државних институција, што може да отежа преговоре и, сходно томе, да смањи могућност остваривања циљева синдиката.

Координација за заступање интереса запослених је, заправо, процес у којем запослени организују своје захтеве и интересе као група, а не индивидуално. Ово им омогућава да имају више моћи, тј. да остваре значајнији утицај у преговорима са послодавцима, као и да на адекватнији начин заштите своја права. Постоје различити механизми координације за заступање интереса запослених. Међу њима су, свакако, синдикати, али и раднички савети и коалиције. Синдикати су, јасно, најчешћи начин координације за заступање интереса запослених, будући да они организују запослене у групе и, као такви, служе да се оствари преговарање са послодавцима о условима рада, платама и другим питањима која су од значаја за запослене. Савети запослених су, са друге стране, тела која представљају запослене у одређеној компанији или институцији, конкретније, код послодавца. Они имају право да учествују у одлучивању о питањима која се тичу радника, као што су услови рада, плате (односно, зараде) и бенефиције. Коалиције су, пак, групе различитих организација које заступају интересе запослених. Ове организације могу да буду синдикати, неправне организације, као и други актери, који се баве правима запослених. Коалиције имају за циљ да уједине различите групе запослених и да им, на тај начин дејствовања, пруже подршку у заштити њихових права.

У различитим државама, механизми координације за заступање интереса запослених могу да се разликују у зависности од законодавства, али и културних разлика. Неке од држава у којима постоје јаки механизми за координацију за заступање интереса запослених су Шведска, Француска и Јапан. Шведска, наиме, ужива јаку традицију синдикалног организовања и они, заиста, представљају велики број запослених у држави. Такође, постоје закони који гарантују право радних савета да учествују у одлучивању о питањима која се тичу радника. У Француској, синдикати имају јаку улогу у заштити права запослених и неретко организују протесте и штрајкове, како би присилили послодавце на преговарање. У Јапану, постоје закони који гарантују право радничких савета да учествују у одлучивању о питањима која се тичу радника. Такође, постоје закони који гарантују право запослених (односно, радника) на штрајк.¹⁴⁸²

2.4. Карактеристике и функционалност колективног преговарања у јавним службама Републике Србије

Колективно преговарање у јавним службама је процес у којем представници владе и удружених синдиката покушавају да постигну споразум о условима рада и плановима за будућност. Функционалност колективног преговарања у јавним службама Републике Србије обухвата неколико аспеката. Прво, колективно преговарање омогућава запосленима да имају глас у одређивању својих услова рада. Овај процес им омогућава да изразе своје потребе и захтеве, као и да донесу одлуке о томе шта је најбоље за њих. Друго, колективно преговарање у јавним службама омогућава влади и синдикатима да постигну споразум о условима рада који су

¹⁴⁸² Japan Institute for Labour Policy and Training. (2021). Industrial relations in Japan. <https://www.jil.go.jp/english/laborinfo/library/JapanLaborFactBook2019-2020/chapter2-2.html>, преузето 13. априла 2023. године.

прихватљиви за обе стране, што доприноси стабилности и хармонији у раду јавних служби, што је од великог значаја за ефикасно и ефикасно обављање послова. Треће, колективно преговарање у јавним службама може да допринесе побољшању услова рада и квалитету услуга које јавне службе пружају грађанима. Овај процес, даље, може да доведе до увођења нових стандарда и процедура које би допринеле повећању ефикасности рада јавних служби.

Но, упркос томе што су у тзв. јавном сектору закључени посебни колективни уговори за готово све гране, чини се да систем колективног преговарања, условно речено, делује немоћно пред све снажнијим процеса глобализације. Следи да је оправдано закључити да изостајање конкретних мера усмерених на прилагођавање поменутих променама једино може да резултира слабљењу партнерске позиције синдиката у поступку преговора изакључивања колективних уговора, те је, у том контексту, можда и (нај)погодније размотрити дејство које колективни уговори (могу да) остваре.

Овде је битно подвући то да се у тзв. јавном сектору не преговара о висини плате (односно, зараде), накнаде плате (односно, зараде), као ни о висини других примања. Другим речима, Влада Републике Србије је та која непосредно, путем законских и подзаконских аката утврђује висину плате (односно, зараде). Из наведеног следи да се колективно преговарање у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама неретко, између осталог, везује за преговоре око топлог оброка, регреса за коришћење годишњег одмора, основа за годишњи одмор, плаћеног и неплаћеног одсуства, што у коначници, додатно сужава обим деловања колективних уговора, те на одређен начин, додатно отежава њихову функционалност. Управо је у контексту (не)функционалности колективног преговарања у јавним службама Републике Србије корисно осврнути се на дејство колективног уговора. Наиме, Јовановић подсећа да колективни уговори, како општи тако и посебни, имају непосредну примену и обавезују, са једне стране, све послодавце који су у време закључивања колективног уговора били чланови удружења послодаваца, које је учесник колективног уговора, док са друге стране, обавезују послодавце који су накнадно постали чланови тог удружења послодаваца, који су учесник колективног уговора.¹⁴⁸³ Но, примена колективног уговора може да се прошири, што би даље значило обавезно поступање по одредбама конкретног колективног уговора и оних послодаваца који нису чланови удружења послодаваца – учесника колективног уговора. Суштина ове могућности, између осталог, управо и почива на идеји да се постигне изједначавање услова рада, а на том фонду, пре свега, плата (односно, зарада) и укупног социјално – економског положаја запослених. Но, проширивање дејства колективног уговора може да уследи тек пошто су испуњени одређени услови.¹⁴⁸⁴ Ипак, важно је имати на уму да, чак и у случају када су захтевани услови испуњени, проширење дејства колективног уговора зависи од дискреционе одлуке Владе Републике Србије, која цени оправданост проширења. Будући да су за спровођење актуелене социјалне и економске политике одговорни надлежни државни органи, следи да о проширеном дејству колективних уговора одлучује министар за рад. На овај начин

¹⁴⁸³ „Ове послодавце, наведени колективни уговори обавезују и у периоду од шест месеци након њиховог иступања из удружења послодаваца – учесника колективног уговора. Сви остали послодавци нису обавезни да примењују наведене колективне уговоре.“, Р. Јовановић, „Radnopravni standardi u vezi kolektivnog pregovaranja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, бр. 2/2009, 108.

¹⁴⁸⁴ В. Urdarević, М. Reljanović, S. Bradaš, J. Misailović, *Kolektivno pregovaranje u Republici Srbiji*, <https://cdrsrbija.org/wp-content/uploads/2024/03/Kolektivno-pregovaranje-u-Republici-Srbiji.pdf>, преузето 4. августа 2024. године, 41.

се „Република Србија сврстала у ред оних држава које само формално познају институт проширеног дејства колективног уговора, али је у пракси он скоро неприменљив.“¹⁴⁸⁵

(Не)функционалност колективног преговарања у јавним службама Републике Србије, дакле, посматрано у овом контексту деловања колективних уговора, говори у прилог томе да пракса проширивања дејства колективних уговора у Републици Србији није правило, али да ипак постоји. Тако је, примера ради, згодно подсетити да је први, посебан колективни уговор који је понео карактер колективног уговора са проширеним дејством био у области културе.¹⁴⁸⁶

Посматрани кроз призму (не)функционалности у области јавних служби, у контексту њиховог дејства, колективни уговори, као и колективно преговарање уопште, представљају погодан тло за напредак радног законодавства у смислу прихватања процеса глобализације, будући да се они, својим одредбама, па и деловањем, прилагођавају одређеном сектору, односно делатности.

3. Право на колективно деловање

3.1. Право на штрајк у јавним службама: услови и ограничења

3.1.1. Правни режим штрајка у међународном праву и у страним правима

Право на штрајк је основно људско право које је признато међународним правом. Штрајк је препознат као средство које запослени могу да користе како би изразили своје незадовољство, као и да траже боље услове рада и плате. Правни режим права на штрајк у међународном праву је сложен и разликује се између држава. Конвенција Међународне организације рада број 87 о слободи удруживања и заштити права на организовање¹⁴⁸⁷, коју су ратификовале 153 државе, предвиђа да запослени имају право да оснивају синдикате и да се придружују њима, а да ови синдикати имају право на штрајк. Конвенција такође предвиђа да владе не би требало да се мешају у остваривање ових права.

Уједињене нације су, такође, признале право на штрајк као основно људско право. Универзална декларација Уједињених нација о људским правима¹⁴⁸⁸ предвиђа да свако има право да оснива синдикате и да им се придружи, ради заштите својих интереса, као и да ти синдикати имају право на штрајк. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима¹⁴⁸⁹, такође признаје право на штрајк као основно људско право.

У различитим страним правима, постоје различити закони и прописи који регулишу право на штрајк. Неке државе имају добро заштићено право на штрајк, док су у другим државама ограничени одређени аспекти права на штрајк. На пример, у Сједињеним Америчким Државама, Федерални закон о раду¹⁴⁹⁰ регулише право на штрајк и прописује да је законит само мирни протест, док је у Великој Британији право на штрајк заштићено Законом о правима

¹⁴⁸⁵ *Ibid.*

¹⁴⁸⁶ *Ibid.*

¹⁴⁸⁷ Конвенција Међународне организације рада број 87 о слободи удруживања и заштити права на организовање
¹⁴⁸⁸ Универзална декларација о људским правима,
https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cnr.pdf, преузето: 27. јануара 2024. године.

¹⁴⁸⁹ Видети: Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (ICESCR),
<https://www.minlmpdd.gov.rs/medjunarodni-ugovori-icescr.php>, преузето: 27. јануара 2024. године.

¹⁴⁹⁰ Summary of the Major Laws of the Department of Labor, <https://www.dol.gov/general/aboutdol/majorlaws>, преузето 22. јануара 2024. године.

радника¹⁴⁹¹ из 1996. године. У Немачкој је, примера ради, право на штрајк заштићено Основним законом¹⁴⁹² (*Grundgesetz*) и Законом о индустријским споровима¹⁴⁹³ (*Tarifvertragsgesetz*). Основни закон гарантује слободу удруживања, што укључује право на оснивање и учлањење у синдикате, као и право на штрајк. Закон о индустријским споровима регулише поступке за колективно преговарање и штрајкове. Према немачком закону, штрајкови су легални само уколико их организује синдикат или друго тело предвиђено за заступање запослених, које је признато од стране послодавца или удружења послодаваца. Пре него што дође до штрајка, синдикат мора да покуша да преговара са послодавцем или удружењем послодаваца, како би решио спор. Тек уколико ови преговори пропадну, синдикат може да позове на штрајк. Током штрајка, запослени не морају да раде и могу да протестују ван свог радног места. Послодавци не смеју да запошљавају замену или предузимају било какве друге радње које би поткопале штрајк. Међутим, послодавци могу да предузму потребне мере да заштите своју имовину и обезбеде безбедност запослених који не штрајкују. Штрајкови у јавним службама које пружају услуге, као што су здравство, транспорт и енергија подлежу додатним прописима. У овим секторима морају да се одржавају минимални нивои услуга, како би се осигурало да јавна безбедност и здравље нису угрожени.

У Босни и Херцеговини је право на штрајк гарантован Уставом Босне и Херцеговине и законима о раду¹⁴⁹⁴, који гарантује право на штрајк за заштиту економских и социјалних интереса радника. Препоручује се, сагласно релевантним одредбама, да се прво покушају мирна решења конфликта преко медијације или арбитраже. У случају да овај процес не успе, запослени имају право на штрајк. Закон такође захтева да се поштују одређени услови пре него што штрајк може да се сматра законитим. Услови укључују представљање захтева послодавцу у писаној форми, обавештење послодавца о намери да се штрајкује, као и претходно обавештење органа надлежног за рад о намери да се штрајкује. У случају да се штрајк сматра законитим, закон такође дефинише права и обавезе запослених и послодавца током штрајка. Наиме, запослени имају право да учествују у штрајку, да прекину свој рад и да не буду кажњени за то. Са друге стране, послодавци имају право да, током трајања штрајка, користе замену за радну снагу која је ступила у штрајк. Уколико штрајк није спроведен у складу са законом, може да дође до законских последица, као што су кажњавања или губитак права на заштиту од овлашћених органа.

3.1.2. Забрана и ограничавање права на штрајк: службе које се баве делатностима од јавног значаја

3.1.2.1. Појам и значај служби које се баве делатностима од јавног значаја у праву Републике Србије

Разумљиво је да држава, као свеприсутни послодавац, није благонаклоно окренута синдикатима, будући на постојање тенденције да несметано и самостално управља односима у које ступа, међу којима је, свакако и радноправни однос. Но, нема места сумњи да држава нужно мора да допусти синдикално организовање и удруживање, као и право на штрајк, јер

¹⁴⁹¹ Employment Rights Act, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents>, преузето 22. јануара 2024. године.

¹⁴⁹² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, преузето 2. фебруара 2024. године.

¹⁴⁹³ Tarifvertragsgesetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/tvg/BJNR700550949.html>, преузето 2. фебруара 2024. године.

¹⁴⁹⁴ Zakon o radu, *Službene novine Federacije BiH*, br. 26/2016 i 89/2018, čl. 66.

тима успоставља својеврсну равнотежу између неједнаких сила: послодаваца и запослених. Наиме, омогућавање синдикатима да спроведу право на штрајк, не значи, нужно, да је штрајк циљ синдиката. Но, већ и само сазнање послодавца да се налази пред добро припремљеним штрајком, пружа најбољу гаранцију да неће бити штрајка, већ реда и пословања. Јасно је да је тешко могуће да се очекује да држава буде неутрална у ситуацији када је директно ангажована, као и онда када је у питању њен интерес. Стога, држава увек настоји да се помоћу законских прописа заштити од, по државу “штетног” деловања грађана и, у том контексту ово, оправдано, представља основни разлог за одржавање увек приправних полицијских снага, као јавне службе која ужива право на употребу апарата државне принуде. Као други елемент од значаја фигурира настојање државе да, исто како штити себе, тако тежи да заштиту пружи и својим грађанима. То чини тако што одређене секторе проглашава јавним службама које обављају делатности од општег интереса или јавним службама од виталног значаја. Упитно је, међутим, да ли би и – уколико је одговор потврдан – колико требало јавност штитити од могућег штетног деловања запослених. Штавише, довољно је да се у разматрање узме дефиниција делатности од јавног значаја и минимума процеса рада из радне верзије Закона о штрајку, да би се недвосмислено закључило да држава, неспремна да решава узроке, покушава неоправданим проширењима да онемогући штрајкове. У сваком случају, не би требало пренебрегнути став Комитета стручњака Међународне организације рада, будући да се њиховом анализом увиђа све нераскидивости појма јавних служби од општег интереса и (забране) ограничења права на штрајк, а у којем се наводи да “начело којим се право на штрајк може ограничити или укинути, у државним или нужним службама, постало би бесмислено, ако би се те службе одредиле прешироко. Нужним службама се могу сматрати оне службе чије би укидање угрозило живот, личну сигурност или здравље целокупног или дела становништва.”¹⁴⁹⁵ Република Србија, додуше невољно како резонује Милуновић, запосленима признаје право на штрајк, док се, истовремено, труди да га обесмисли бројним ограничењима, будући да жели да успешно и континуирано функционише и труди се да искључи могућност да синдикати, према својој вољи, прекидају вршење неке од функција државе, која се представља као заступник општег интереса, обезбеђујући тако жељени ред и мир.¹⁴⁹⁶ Правне недоречености везане за минималне услуге и одбијање владе да преговара о терминима минималних услуга значе да у пракси број запослених одређује равнотежу снаге између запослених са једне стране и државе као послодавца са друге. Напослетку, уколико се унапред не утврди које су то делатности које су окарактерисане као оне које су од општег интереса које, као такве, чине неопходну услугу, чије је (макар) минимално пружање грађанима нужно, Влада може да има утицаја на формирање јавног мишљења по том питању, што даље утиче на то да штрајк који укључује јавне службе које обављају делатности од јавног значаја има утицаја на јавност, тако слабећи подршку те јавности штрајку.

3.1.2.2. Ограничавање права на штрајк у делатностима које су од јавног значаја

Право на штрајк је, према мишљењу Међународне организације рада “основно право запослених и њихових организација (синдиката, федерација и конфедерација), које је заштићено на међународном нивоу, под условом да се то право остварује на миран начин”.¹⁴⁹⁷ Упркос томе што се држава, у великом броју случајева, појављује као послодавац који има власт да забрани штрајк, она то нерадо чини. Разлог овоме је у томе што држава не наступа искључиво кроз

¹⁴⁹⁵ Закон о штрајку (1996).

¹⁴⁹⁶ J. Milunović, „Država kao sveprisutni poslodavac”, <http://www.republika.co.rs/346-347/09.html>, преузето 6. маја 2023. године.

¹⁴⁹⁷ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO principles concerning the right to strike*, Geneva, 1998, 55.

улогу послодавца само у економском смислу, већ је и социјална институција која, у односу на друштво, мора да чини уступке у оној мери која је неопходна и довољна да се обезбеди социјални мир. Држава, додуше, може да употреби и брутална средства у гушењу штрајкова и синдиката. Но, тиме се не иде ка решавању проблема, нарочито уколико се има у виду и то да, деловање синдиката има основу у самом економском устројству и да ће, стога, штрајкови увек спонтано да избијају. Управо се у томе огледа разлог услед којег држава не полаже много вере у накнадне мере, већ, макар у теорији, нуди синдикатима активно учешће у решавању материјалног и статусног положаја запослених, као најефикасније средство против штрајка. Пракса по овом питању, ипак, носи другачије облике.

Истраживање¹⁴⁹⁸ спроведено у међународним оквирима у петогодишњем временском периоду, односно од 2011. до 2016. године показује да је право на штрајк подржано као признато право, које је саставни део устава држава или је пак, садржано у релевантним одредбама националних закона ораду. Уз то, резултат истраживања указује да је мали број држава које имају законске прописе и/или одлуке у оквиру судске праксе, којима се забрањује право на штрајк или се то право суспендује на одређени временски период (Белорусија, Бенин, Бурунди и Камбоџа). Међутим, оно што се издваја као засебан проблем по питању (не)признавања права на штрајк, те његове забране, односно својеврсне суспензије, јесте да општа забрана права на штрајк може да се уочи онда када дође до стварног остваривања тог права у пракси¹⁴⁹⁹ (Камерун, Кина, Конго, Етиопија, Мадагаскар, Мексико и Вијетнам). Као нарочито забрињавајуће делује чињеница да, према резултатима истраживања, већина држава испитаница и даље искључује групе запослених из права на штрајк. Ово не би требало много да зачуди, будући да, подсећа Озаки, у многим државама поједине групе запослених нису оствариле право (чак ни) да формирају синдикате¹⁵⁰⁰, дуги низ година, док је својеврсна „забрана“ права да ступе у штрајк или ангажовање у некој другој врсти индустријског деловања, готово потпуно онемогућавана многим категоријама запослених у јавним службама, под оправдањем да они обављају делатности од јавног значаја, попут услуга снабдевања гасом, струјом, водом или пружања медицинских услуга.¹⁵⁰¹ Код овог закључка би, међутим, требало имати на уму да су надзорна тела Међународне организације рада признала опште право на штрајк, уз једине могуће изузетке: (1) оружане снаге и полицију; (2) државне службенике који обављају власт у име државе; и (3) запослене у службама које се баве делатностима од јавног значаја, односно, како Ххафа наводи: запослене у неопходним, есенцијалним службама, тј. услугама у строгом смислу те речи,¹⁵⁰² тј. „службама у којима би прекид рада угрозио живот, личну сигурност или здравље целог или дела становништва”.¹⁵⁰³ Ове службе, односно службе које обављају делатности од јавног значаја, а у којима право на штрајк може да се ограничи или чак, забранијесу здравство, електропривреда, водопривреда, телефонске службе, контрола ваздушног саобраћаја. Право на штрајк, такође, може да се забрани услучајевима ванредне ситуације у држави.

Искључење групе запослених из правана штрајк, који се налазе ван случајева који су утврђени међународним принципима је била честа појава у чак 52 државе, како наводи Ххафа. Поменути кршења законских прописа и/или одлука у оквиру судске праксе полазе од потпуног

¹⁴⁹⁸ Е. Ххафа, “Pravo na štrajk – na udaru?”, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13257.pdf>, преузето 22. јануара 2023. године.

¹⁴⁹⁹ „Примера ради, та забрана поприми облик политике мексичке владе »штрајк забрањен« или категоризацију штрајкова као претње националној сигурности. У случају Румуније, на пример, Национални Институт за статистику је пријавио нулу у свом извештавању о броју штрајкова за период 2010.–2014. година.“, *Ibid.*, 6.

¹⁵⁰⁰ М. Ozaki *et alia*, *Labour relations in the public service: Developing countries*, Geneva, 1988, 4.

¹⁵⁰¹ G. Casale, J. Tenkorang, 2.

¹⁵⁰² *Ibid.*, 7.

¹⁵⁰³ В. Gernigon, А. Odero, Н. Guido, 55.

искључења свих државних службеника до искључења запослених у одређеним секторима (или индустријским гранама), међу којима се, између осталих, налазе и сектор образовања, односно сви запослени у јавним образовним институцијама, те просветни инспектори и њихови помоћници; службе превоза и комуникација, односно цивилна авијација, луке, железничке станице, трајектне и аутобуске службе, транспорт робе, поштанске и телефонске службе, јавни радио и телевизија, техничари телекомуникација, потом општинске, тј. јавне комуналне службе, односно чишћење града и канализација; противпожарна служба, погребне услуге, и запослени у сектору шумарства; те коначно, неколико других служби и сектора, као што су ветеринарско збрињавање, апотеке и здравствене лабораторијске службе, социјална заштита, пијаце.¹⁵⁰⁴ Већина наведених изузетака проистиче из практичне примене широке и нејасне дефиниције “служби које се баве делатностима од јавног значаја” или пак, “служби од виталне важности, виталног значаја”, јер су њоме искључене групе запослених изправа на штрајк. У другим случајевима, искључења запослених из права на штрајк се заснивају на другим критеријумима, између којих и по основу величине радног места, чланству запослених у синдикату, те врсти делатности. Тако су, примера ради, запослени у јавним установама у Румунији, које имају мањеод 21 запосленог, искључени из права на штрајк.¹⁵⁰⁵ Како би послодавац заштитио пословање на начин који му омогућава обнављање рада непосредно по завршетку штрајка и/или како би за време трајања штрајка могао да обавља послове који су нужни ради спречавања угрожавања живота, здравља или личне сигурности грађана, дужан је до дана окончања поступка мирења да предложи синдикату споразумну изразу и доношење правила о наведеном, који не смеју да се прекидају за време трајања штрајка, као и о броју запослених који ће послове да обављају за то време. Одређивањем ових послова, међутим, не сме да онемогућити или да се битно ограничи право на штрајк. Оваквом регулативом је послодавцу омогућено да организује пословање на начин на који ће штрајк да резултира са што је могуће мањом штетом, док са друге стране, прописани поступак изrade и доношења правила не онемогућава нити ограничава право на штрајк.

¹⁵⁰⁴ E. Xhafa, 7 – 8.

¹⁵⁰⁵ „У другим случајевима, закон или одлуке у оквиру судске праксе гарантирају право оснивања синдиката и, стога, право на штрајк само оним радницима који су признати као упосленици, на тај начин искључујући из права на штрајк синдикалне организације које немају статус синдиката или које су у процесу оснивања (Аргентина) или независне професионалце (Шпанија). У Индонезији, закон забрањује право на штрајк радницима запосленим на виталним местима за државу, што укључује 49 фабрика и 14 индустријских зона. У задњих 5 година, уведено је и ново искључење у 8 земаља, а то су: Аргентина, Бангладеш, Канада, Еквадор, Египат, Фиџи, Турска и Вијетнам. И овде, такође, разлог за већину искључења лежи у примјени широких и нејасних категорија „неопходних/есенцијалних служби“, „државних службеника“ или „предузећа од виталног значаја“ у закону и/или судској пракси. Те категорије укључују: кућну послугу, неформалне раднике, раднике у компанијама мобилне телефоније, пилоте и упослене на аеродрому у службама техничке подршке, одржавања и оперативне подршке, раднике на одржавању чистоће кабина, чистаће авиона, раднике на пословима утовара и истовара пртљага и терета, запослене на отпреми пртљага и терета, запослене на пословима мерења оптерећења и баланса авиона, инструкторе и планере, све запослене у државним службама, државне службенике, запослене у сектору обраде боровине и махагонија, послугу, раднике који раде од куће, као и пољопривредне раднике запослене у установама и предузећима који запошљавају најмање 50 запослених (укључујући 50), запослене у сектору штедње материјалних добара, сахрана и погребних услуга, ватрогасну службу, производњу која почиње од нафте или природног гаса, истраживање и вађење нафте и гаса, производњу и снабдевање гасом. Кршења права у пракси Праксе искључених група радника из права на штрајк – често због произвољне примјене „есенцијалних служби/услуга“ – су уобичајене у неколико (20) земаља. Оне укључују: трговце, раднике у малим и средњим предузећима (СМЕС); медијима, све раднике у јавном сектору, учитеље, раднике у сектору шумарства. У зонама производње за извоз (ЕПЗ), ограничење права на организовање и континуирана репресија над синдикалистима такође имају ефекат негирања права на штрајк тим радницима. У једном случају је од радника, чланова владајуће странке, затражено да се јављају на посао у данима штрајка, на тај начин им негирајући право на штрајк. Последњих година, праксе које незаконито искључују раднике из права на штрајк прихваћене су у ДР Конгу, Непалу, Шри Ланки и Турској.“, *Ibid.*

Право на штрајк не значи да је оно нужно зајамчено без икаквих ограничења. Наиме, право на штрајк мора да дејствује упоредо са слободом и правима других лица, која морају да се поштују. Из овога следи да, у делатностима у којима би организовање и спровођење штрајка могло да доведе у опасност живот, здравље и сигурност грађана, држава има овлашћење да донесе *lex specialis*, којима се право на штрајк у одређеној делатности ограничава.¹⁵⁰⁶ Међутим, доношење посебних закона уједно значи и то да је запосленима у релевантним делатностима, на које се посебни закони односе, одузето најважније средство у одбрани њихових интереса. Из тог разлога је неопходно да сепредвиде прикладне гаранције, којима би се компензовало поменуто, законом наметнуто ограничење. Билић и Перкушић резонују да би најоптималнији облик компензације било да се у оквиру националних законодавстава пропише адекватна, непристрани и ефикасна концилијација или пак, арбитражни поступак којима би странке могле да приступе у било којој фази њихових колективних преговора, а чије би се одлуке у потпуности и промптно извршавале.¹⁵⁰⁷

Када је реч о јавним службама, Закон о здравственој заштити садржи посебне одредбе о штрајку. Тако, примера ради, према одредбама Закона о здравственој заштити, штрајк у Заводу за хитну медицину Републике Хрватске, заводима за хитну медицину јединица подручне (регионалне) самоуправе и уговореним службама хитне медицине здравствених установа није допуштен. У осталим делатностима здравствених установа, пак, штрајк не сме започне пре окончања поступка мирења према општим прописима о штрајку. Надлежно министарство, уз претходно прибављено мишљење синдиката, у року од три дана од најаве штрајка, одређује преко потребне послове који морају непрекидно да се обављају у циљу спречавања угрожавања живота или настанка инвалидности болесника за све здравствене делатности здравствених установа, притом изузимајући делатности хитне медицине. Уколико синдикат не прихвата ову одлуку министарства, он ужива могућност да поднесе тужбу посебној арбитражи у року од 48 сати од пријема одлуке. Арбитража има пет чланова мора да донесе одлуку по тужби синдиката у року од три дана од дана пријема тужбе. Одлука арбитраже је коначна. Остали поступак у вођењу штрајка се одвија у складу са општим прописима о штрајку. Посебно је уређена обавеза запослених који обављају послове који не могу да се прекидају за време штрајка, да за време штрајка спроводе налоге које издаје надлежно министарство, а оном запосленом који не спроведе налог престаје радни однос.¹⁵⁰⁸

¹⁵⁰⁶ У Француској је посебним законима ограничено право на штрајк: у интервентној полицији (Закон од 1947.); полицији (Закон од 1948.); затворским стражарима (Декрет од 1958.); судијама (Декрет од 1958.); војном особљу (Закон од 1972.); и неким категоријама запослених у ваздушном саобраћају (Закон од 1984.); радијском и телевизијском особљу (Закон од 1982.). У Немачкој је у складу са чл. 33 ст. 5. Устава забрањен штрајк свим државним службеницима, независно од подручја њихове делатности и произлази из њихова правног статуса (Пресуда Федералног административног суда од 2014. – 2 С 1.13). У Италији је посебним законима ограничено право на штрајк у војсци (Закон од 1978. бр. 382., чл. 8.); државним полицијским снагама (Закон од 1981., бр. 121., чл. 84.; затворским полицијским службеницима (Закон од 1990., бр. 395., чл. 19., пара. 13.); радницима у јавним службама од виталног значаја (оне које осигуравају уставом зајамчена права грађана: на живот, здравље, сигурност и слободу, слободу кретања, социјалну заштиту и социјалну сигурност, образовање и слободу комуникација) према Закону бр. 146/1990, чл. 1. штрајк није забрањен, али се исти мора спроводити према посебним правилима (штрајк се мора најавити најмање десет дана прије почетка, нужно је одредити његово трајање те јамство одржавања нужних послова за време трајања штрајка); у Великој Британији се предвиђа забрана права на штрајк, али на индиректан начин у војсци (*Disaffection Act* 1934) и за полицијске службенике (*Police Act* 1996., *sekc.* 91).

¹⁵⁰⁷ ILO, Freedom of Association and Collective Bargaining, c. para. 164; ILO, Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996., str. 546.–547, у: А. Билић, Т. Перкушић, „Законитост штрајка – *qui, quid, quando et quomodo?*”, *Pravni vjesnik*, br. 3 – 4, 2018, 129, фн. 145.

¹⁵⁰⁸ *Ibid.*, 130; Закон о штрајку, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/1996 и *Службени гласник РС*, бр. 101/2005 и др. закон и 103/2012 – одлука УС, чл. 18.

Као један од три предлога закона у области социјалног дијалога се, према Плану Владе Републике Србије за 2018. годину, нашао и Предлог заакона о штрајку, који није усвојен. Но, јавна расправа о Нацрту закона о штрајку¹⁵⁰⁹ није изостала. Нацрт закона је достављен на мишљење Социјално – економском савету, који, међутим, није постигао консензус поводом текста Нацрта закона. Док је са једне стране, похваљен напор који је надлежно министарство уложило, као и напредак који је постигнут предложеним текстом “у решавању проблематике штрајка”, са друге стране стоје критике синдиката на предложени текст, а односе се на чињеницу да Нацрт закона о штрајку није кровни закон, те да не утиче на ограничења прописана другим посебним законима и подзаконским актима; преуско дефинисање; прешироко утврђене делатности у којима је забрањен штрајк, као и делатности од општег интереса у којима је могуће организовати штрајк уколико се обезбеди минимум процеса рада. Главне новине у односу на важећи Закон о штрајку су, према наводима у Образложењу Нацрта закона, управо разлог за доношење новог Закона о штрајку, који се огледају у потреби његовог усклађивања са радним законодавством и другим прописима који, између осталог, регулишу и саму материју штрајка. Такође је наведено да доношење новог закона о штрајку представља једну од обавеза у процесу приступања Европској унији, с обзиром на то да је Европска комисија у Извештају о напретку Србије истакла да Закон о штрајку није у складу са стандардима Европске уније, као ни Међународне организације рада. Постојање неусклађености се посебно истиче у области ограничења правана штрајк, услед чега је, како се наводи, потребно да се новим законом ограничи право на штрајк само у оним делатностима у којима би прекид рада могао да угрози живот, здравље и безбедност становништва или дела становништва, као и прописати да социјални партнери имају могућност да учествују у утврђивању минимума процеса рада у овим делатностима.¹⁵¹⁰ Ограничења која се постављају у вези са коришћењем права на штрајк у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја се неретко препознају као својеврсна кршења тог права. Наиме, кршења права на штрајк у овим службама могу да буду у облику: (1) широке, неодређене и нејасне дефиниције “неопходних служби / услуга” које даје органима јавне власти могућност да једнострано прогласи сваку службу / услугу неопходном и то, без обавезе да о томе консултује социјалне partnere (Канада, Италија); (2) нејасне дефиниције термина “минималне услуге”, која за резултат има суспензију или проглашење штрајкова незаконитим¹⁵¹¹; (3) једностране дефиниције минималних услуга на захтев послодавца/владе без било каквих претходних консултација са организацијама радника (Канада/Квибек, Мауританија¹⁵¹², Румунија); (4) врло високог нивоа минималних оперативних услуга, тако да подрива учинковитост штрајка (Аргентина, Бразил, Бугарска, Мађарска¹⁵¹³).

Аргументи влада држава који су усмерени ка пружању подршке за ограничавање штрајкова у тзв. јавном сектору, *ergo* јавним службама се крећу око утицаја који штрајкови (могу да) имају на јавне услуге и грађане. Језик који се обично користи против штрајкова, као и запосленик који су у штрајку је да они “узимају пацијенте као таоце”; “прете јавном здравству”; “крше права родитеља и ученика и студената на државне испите без унутрашњих или спољних ометања”; “да су трошак пореским обвезницима”; те да “запослени, посебно они у образовном

¹⁵⁰⁹ Нацрт Закона о штрајку, https://www.minrzs.gov.rs/files/nacrt_zakona_o_strajku.docx, преузето 22. фебруара 2023. године.

¹⁵¹⁰ S. Bradaš, I. Sekulović, 35.

¹⁵¹¹ Закон Румуније, који прописује да се најмање једна трећина редовних услуга мора пружати је довео до проблематичних одлука у оквиру судске праксе, где је тешко одредити да ли се она односи на радно време или на услуге.

¹⁵¹² Закон Мауританије дефинише до одређеног степена утврђивање минималних услуга као одговорност владе.

¹⁵¹³ Мађарски закон (2012) прописује да минимални ниво услуге у службама локалног и приградског јавног превоза у току штрајка износи 66%.

сектору, увек прекораче своје право на штрајк”. Такође се тврди да дефиниција Међунароине организације рада о делатностима од јавног значаја не делује у циљу јавног интереса.

3.1.2.3. Обезбеђивање и спровођење минимума процеса рада као услов за ступање у штрајку јавним службама које се баве делатностима од јавног значаја

Међународна организација рада заузима становиште да је “успостављање минималних услуга у случају штрајка могуће само код: (1) неопходних служби у строгом смислу тог појма; (2) служби које нису неопходне у строгом смислу тог појма, али у којима степен и трајање штрајка могу бити таквог карактера да доведу до акутне националне кризе која угрожава нормалне услове живота становништва; те (3) јавних служби од фундаменталног интереса.” Термин “минимална услуга” односи се на одређивање значења минимума процеса рада, чије је обезбеђивање и спровођење *conditio sine qua non* за ступање у штрајк, када се он као право које уживају запослени користи у јавним службама. Поред тога, термин “минимална услуга” би требало да испуњава најмање два захтева. Прво, минимални процес рада, тј. услуга мора да буде истинска и искључиво минимална услуга. Конкретније, мора да се ради о услузи која је ограничена на строго неопходне радње које су усмерене ка задовољењу основних потреба становништва или минимум захтева конкретне јавне службе, која притом, задржава ефективност под притиском којем је изложена. Друго, организације запослених би требало да буду у могућности, уколико тожеле, да учествују у дефинисању такве услуге, заједноса послодавцима и органима јавне власти. Гернигон резонује да је пожељно да се “дефиниција организације минималне услугезанемари у току радног спора, тако да све стране могу размотрити предмет спора са неопходном објективношћу и непристрасности.”¹⁵¹⁴

3.1.2.4. Упоредноправни осврт на службе које се баве делатностима од јавног значаја

Многе службе широм света се баве делатностима од јавног значаја, и упоредноправни осврт на њих може да буде веома користан за разумевање њиховог значаја и утицаја на друштво. Овакве службе обухватају многе области, укључујући, између осталог, здравство, образовање, безбедност, правосуђе, транспорт.

У Републици Хрватској постоје многе службе које се баве делатностима од јавног значаја, међу којима, као можда и најважнија, фигурира Хрватска пошта¹⁵¹⁵, која пружа услуге поштанског саобраћаја, дистрибуције и пријема поште, финансијских услуга и других услуга које су важне за грађане и привреду. Ова служба има широку мрежу пословница широм државе и игра кључну улогу у повезивању људи и пословања. Друга важна служба која обавља делатности од јавног значаја је Хрватска електропривреда¹⁵¹⁶ (ХЕП), која се бави производњом, дистрибуцијом и продајом електричне енергије. Ова служба је кључна за обезбеђивање струје свим домаћинствима, предузећима и индустрији у држави. Још једна значајна јавна служба јесте Хрватске воде¹⁵¹⁷, која се бави управљањем водним ресурсима у држави. Ова служба је задужена за одржавање водних токова, регулисање нивоа воде у рекама и језерима, као и заштита од поплава. Поред ових служби, постоје и многе друге које се баве различитим

¹⁵¹⁴ В. Gernigon, А. Odero, Н. Guido, 30 – 32.

¹⁵¹⁵ Хрватска пошта, <https://www.posta.hr/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵¹⁶ Хрватска електропривреда, <https://www.hep.hr/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵¹⁷ Хрватске воде, <http://www.voda.hr/hr>, преузето 27. јануара 2024. године.

делатностима од јавног значаја, као што су Хрватске аутоцесте¹⁵¹⁸, Хрватске железнице¹⁵¹⁹, Хрватска контрола зрачне пловидбе¹⁵²⁰ и друге.

У Словенији постоји неколико служби које се баве делатностима од јавног значаја и све су, јасно, основане како би се осигурала транспарентност и ефикасност у обављању јавних послова, као и заштита интереса грађана. Једна од најважнијих служби у Словенији која се бави делатностима од јавног значаја је Повереник за информације¹⁵²¹ (сло. *Informacijski pooblaščenec*, енгл. *Information Commissioner*). Основни задатак ове службе је да штити право грађана на приватност и приступ информацијама. Ова служба надгледа и регулише прикупљање, обраду и употребу личних података од стране државних органа, приватних компанија и других организација. Друга важна служба је Агенција за јавни надзор над ревидирањем¹⁵²² (сло. *Agencija za revizijski nadzor*, енгл. *Auditing Supervision Agency*). Њихов главни задатак је да обезбеде квалитетну и непристрасну ревизију финансијских извештаја компанија које су укључене у јавне послове. Ова агенција такође спроводи надзор над радом ревизорских фирми које обављају послове за друге организације. Служба која се бави делатностима од јавног значаја, а која је, такође, међу најбитнијима у Словенији јесте Агенција за заштиту конкуренције¹⁵²³ (сло. *Agencija za varstvo konkurence*, енгл. *Competition Protection Agency*). На овој је служби да спречи монопол и заштити конкуренцију на тржишту. Ова агенција, такође, спроводи истраге о неправедној конкуренцији, злоупотреби тржишне моћи и другим нелегалним праксама које могу штетити потрошачима. Уз ове три службе, постоји много других организација које се баве делатностима од јавног значаја у Словенији. Неки други примери укључују Агенцију за животну средину¹⁵²⁴ (сло. *Agencija za okolje*, енгл. *Environmental Agency*), Агенцију за јавни промет¹⁵²⁵ (сло. *Agencija za javni promet*, енгл. *Public Transport Agency*) и Агенцију за телекомуникације¹⁵²⁶ (сло. *Agencija za telekomunikacije*, енгл. *Telecommunications Agency*).

Интересантно, у државама региона постоје правни системи, који под надлежност јавних служби убрајају делатности које су, посматрано кроз призму правног система Републике Србије, ипак службе које носе карактер државних. Тако, у Мађарској, постоје многе службе које се баве делатностима од јавног значаја и које су, сходно томе, одговорне за пружање различитих услуга и функција које су од виталног значаја за становништво и друштво у целини. Примера ради, то је Мађарска полиција¹⁵²⁷. Ова служба је одговорна за одржавање јавног реда и мира, као и заштити грађана и имовине. Полиција, такође, има улогу у борби против криминала и тероризма, као и у спровођењу закона. Међу најзначајније јавне службе у Мађарској се убрајају Национална служба за хитне интервенције¹⁵²⁸, која је одговорна за пружање хитне медицинске помоћи, спасавање и гашење пожара, као и заштиту животне средине у случају

¹⁵¹⁸ Хрватске аутоцесте, <https://www.hac.hr/hr/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵¹⁹ Хрватске железнице, <https://www.hzpp.hr/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵²⁰ Хрватска контрола зрачне пловидбе, <https://www.crocontrol.hr/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵²¹ Повереник за информације, <https://www.ip-rs.si/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵²² Агенција за јавни надзор над ревидирањем, <https://www.anr.si/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵²³ Агенција за заштиту конкуренције, <http://www.varstvo-konkurence.si/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵²⁴ Агенција за животну средину, <https://www.arso.gov.si/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵²⁵ Агенција за јавни промет, <https://www.avp-rs.si/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵²⁶ Агенцију за телекомуникације, <https://www.akos-rs.si/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵²⁷ Министарство унутрашњих послова Мађарске, <https://kormany.hu/belugyminiszterium>, преузето 27. јануара 2024. године

¹⁵²⁸ Национална служба за хитне интервенције у Мађарској, <https://www.mentok.hu/ugyelet/#:~:text=1830%20%E2%80%93%20az%20egys%C3%A9ges%20%C3%BCgyeleti%20h%C3%ADv%C3%B3sz%C3%A1m,az%20ell%C3%A1tottak%20tov%C3%A1bbra%20is%20el%C3%A9gedettek>, преузето 27. јануара 2024. године.

несрећа, те Агенција за националну безбедност¹⁵²⁹, која је одговорна за прикупљање обавештајних података ради заштите националне безбедности Мађарске. Ова агенција такође има улогу у борби против тероризма и других претњи по безбедност државе. Осим ових служби, постоје и друге организације које се баве делатностима од јавног значаја у Мађарској, као што су Министарство здравља¹⁵³⁰, Министарство образовања¹⁵³¹, Министарство рада и социјалне политике¹⁵³².

3.1.2.5. Концепт и критеријуми за утврђивање минимума процеса рада

Концепт минимума процеса рада се, суштински посматрано, односи на најнижи ниво услова и активности које су потребне за обављање одређеног пословног процеса. Овај концепт је од значаја за пословни свет, будући да помаже у ефикасном – или макар, ефикаснијем – коришћењу расположивих ресурса, времена, али и новца. Утврђивање минимума процеса рада је, са друге стране, комплексан процес, с обзиром на то да (не)посредно зависи од (нај)различити(ји)х фактора, укључујући и природу пословног процеса, технологију, законске и регулаторне захтеве, као и стандарде квалитета услуга које се пружају корисницима. Бројни су и различити критеријуми који се користе за утврђивање минимума процеса рада. Као један од најчешћих критеријума фигурира елиминација свих активности које не додају вредност крајњем производу или услугама. Ова анализа се често назива *Lean*¹⁵³³ анализа и користи се за утврђивање минимума процеса рада у производњи. Други критеријум који се користи јесте минимизација времена потребног за завршетак процеса. Овај критеријум је важан у пословним процесима који су временски ограничени, као што је, примера ради, обрада захтева поставених од стране клијената. Трећи критеријум јесте максимизација ефикасности и ефективности у обављању пословног процеса.

У контексту јавних служби које обављају делатности од јавног значаја је институт минимума процеса рада, чини се, у још већој мери од значаја. Наиме, утврђивање минимума процеса рада у овим јавним службама је од значаја за осигуравање учинковитости и квалитета услуга које се пружају грађанима. Овај поступак укључује дефинисање најмање количине ресурса који су потребни за обављање посла, као што су време, људски ресурси и, неретко, финансијска средства. Утврђивање минимума процеса рада помаже у спречавању прекомерне потрошње ресурса, те се на овај начин осигурава да јавне службе које обављају делатности од јавног значаја пружају своје услуге на најучинковитији начин. Поступак утврђивања минимума процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја може да се спроведе на неколико различитих начина. Један од најчешћих начина јесте анализа процеса рада, која укључује идентификацију свих активности које су потребне за обављање одређеног посла, односно задатка. Након тога се свака активност процењује према времену и ресурсима који су потребни. Коначно, утврђују се минимални захтеви за сваку активност, како би се осигурало да посао *de facto* може да се обави на најучинковитији начин. Утврђивање минимума процеса рада, такође, може да подразумева и анализу података о перформансама, како би се утврдило колико времена и ресурса је потребно за обављање одређених послова.

¹⁵²⁹ Агенција за националну безбедност Мађарске, <https://nbsz.gov.hu/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵³⁰ Министарство здравља Мађарске, <http://www.nefmi.gov.hu/egeszsegugy>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵³¹ Министарство образовања Мађарске, <https://www.oktatas.hu/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵³² Министарство рада и социјалне политике, <http://www.ommf.gov.hu/>, преузето 27. јануара 2024. године.

¹⁵³³ Детаније о овоме, видети: Z. Radnor, S. P. Osborne, "Lean: A failed theory for public services?", *Public Management Review*, 15/2013, 265 – 287.

3.1.3. Кршење права на штрајк

Међународна организација рада је признала опште право на штрајк. Ово право, дакле, може да се спроведе у праксу, уз *numerous clauses* могућих изузетата оних који уживају право на штрајк: (1) оружане снаге и полиција; (2) државни службеници који обављају власт у име државе; и (3) запослени у неопходним/есенцијалним службама/услугама у строгом смислу те речи, тј. „службама у којимаби прекид рада угрозио живот, личну сигурност или здравље целог или дела становништва“.¹⁵³⁴ Есенцијалне / неопходне, односно службе које обављају делатности од јавног значаја, у којима право на штрајк може да буде ограничено или чак и забрањено су здравство, електропривреда, водопривреда, телефонске службе, контрола ваздушног промета. Право на штрајк, такође, може да се забрани случајевима ванредне ситуације у држави.

Кршење права на штрајк, односно, искључивање група запослених из правана штрајк изван случајева који су утврђени међународним принципима је честа појава у великом броју држава. Штавише, она су неретко у непосредној вези са (не)могућошћу спровођења права на штрајк у оквиру служби које се баве делатностима од јавног значаја. Поменути кршења законских прописа и/или одлука у оквиру судске праксе иду до искључења запослених у одређеним секторима као што су: сектор образовања, комуналне службе, здравствене службе.

Осим делимичног или чак, потпуног искључења одређених група запослених у јавним службама из права на штрајк, под кршењем овог права се убраја и наметање прекомерних услова које је неопходно испунити како би штрајк понео карактер законитог. Према Међународној организацији рада се наводи да би ти услови „требало да буду разумни и, у сваком случају, не смеју да постављају значајна ограничења на средства акције која су на располагању синдикалним организацијама.“ У том контексту, услови се одређују тако да се захтева да штрајку претходе: (1) најава; (2) могућност мирне и посредовања; (3) поштивање одређеног кворума и споразум специфициране већине; (4) одлука о штрајку тајним гласањем; (5) мере за осигурање поштовања захтева сигурности и превенције несретних случајева; (6) успостављање минимума услуге у одређеним случајевима; (7) гарантовање слободе на рад за оне који не учествују у штрајку.¹⁵³⁵ Овакви захтеви и одлагања која они узрокују у пракси имају двоструки ефекат, тј. ефекат негирања права на штрајк запосленима или ефекат присиљавања запослених да ступају у штрајкове, који лако могу да се прогласе незаконитим. Дуге процедуре одлагања омогућавају послодавцу да реорганизује своје пословање, те да ангажује сезонске и привремене раднике, што даље поставља питања која су уско повезана са радњама уплитања у току акције обуставе рада. Овако одређени, прекомерни захтеви за остваривање права на штрајк судонесени у значајном броју држава – чак 40 – пре него је дошло до њиховог оспоравања (енгл. *controversy*) на Међународној конференцији рада 2012. године.

Одговорност за проглашење штрајка незаконитим није, према наводима Међународне организације рада, на влади конкретне државе, већ на независном телу које ужива поверење укључених страна.¹⁵³⁶

У погледу стања у Европи, бројне државе су усвојиле законске прописе, одлуке у оквиру судске праксе и/или уредбе које дају овлашћење органима јавне власти да суспендују или прогласе штрајк незаконитим. Ово овлашћење уживају министаррада или министар неког сродног министарства, председник државе или министарско веће, инспекција рада или локални управни орган. Суспензија или проглашење незаконитости штрајка је неретко представљена као потреба да се заштити „национална сигурност“, „интереси националне економије“, „јавни интерес“, „јавно здравље“, или као потреба да се избегне „потенцијална штета за добробит или

¹⁵³⁴ *Ibid.*, 55.

¹⁵³⁵ E. Xhafa, 8.

¹⁵³⁶ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, 32.

интересе студената“. Симултано, прописи који омогућавају министру да прогласи сваку службу/услугу неопходном, такође дају органима јавне власти одрешене руке по питању суспензије или проглашења штрајка незаконитим.

Законски прописи и судске одлуке новијег датума, које дају ова овлашћења органима јавне власти се огледају кроз кршења права у облику: (1) омогућавања влади да суспендује и/или прогласи штрајкове незаконитим; (2) омогућавања влади да на различитим нивоима користи законепом хитном поступку и нејасно дефинисане „неопходне услуге“, како би окончале штрајкове учитеља, помораца и транспортних радника; те (3) могућности управних органа да доносе извршне одлуке о окончању штрајкова.

Детаљ који потенцијално може да понесе карактер изузетно важног се јавља у погледу одређивања органа који ужива право да суспендује или прогласи штрајк незаконитим, што (може да) крши релевантне међународне принципе. Наводећи „националну сигурност“, „друштвени реди стабилност“ и друге изговоре, ови регулаторни прописи се често злоупотребљавају и то, управо у сврхусамоволне суспензије или проглашења штрајкова незаконитим. Ово је посебно случај у јавним службама, у којима органи власти користе уредбе како би вршиле притисак на запослене, тако да изостане њихово учествовање у штрајку или да, пак, окончају штрајк.

3.2. Последице штрајка у јавним службама

Штрајк у јавним службама (може да) резултира различитим последицама, у зависности од трајања и обима штрајка, као и од тога у којим је службама до њега дошло. Кордова, с тим у вези, наводи да је, пре свега, врло вероватно да не постоји држава у чијим јавним службама није дошло до штрајка дуги низ година, чак и ако су у питању били спорадични или изоловани случајеви. Пораст броја случајева, као и интензитет штрајкова у јавним службама су резултирали неизбежним променама у њима.¹⁵³⁷ Неке од најчешћих последица штрајка у јавним службама укључују, пре свега, одложене услуге. Када јавни службеници штрајкују, јасно је да може да дође до одлагања услуга које пружају. На пример, наставници могу прекинути наставу, лекари могу да одложе заказане прегледе, а запослени у комуналним предузећима могу да престану да сакупљају отпад. Проблеми за грађане, до којих може да дође услед штрајка у јавном службама, су такође неминовни. Штрајк у јавним службама може да представља велики проблем за грађане уопште, а то је нарочито случај за оне који зависе од услуга које пружају неке од јавних служби које имају највише комуникације са грађанима. Примера ради, родитељи који раде могу да имају проблем да организују чување деце, уколико је настао штрајк у школама. Економски губитак који предстоји јавним службама, такође деривира као последица штрајка. Штрајкови у тзв. јавном сектору, то ће рећи и јавним службама, могу да произведу и економске последице, као што су губитак радних сати, пад производње и пружених услуга, као и пропуштене пословне прилике. Ово може да има негативан утицај на градску економију и финансијско стање компанија које зависе од услуга тзв. јавног сектора, тј. јавних служби. Штрајк у јавним службама може да изазове и повећан притисак на владу. Наиме, штрајкови у тзв. јавном сектору могу да створе велики притисак на владу по питању испуњења захтева штрајкача. Ово може да доведе до преговарања између владе и представника штрајкача, што може да траје данима или недељама. Но, осим ових, очигледних последица, које се готово увек дешавају, важно је да се напомене да ће последице штрајка да зависе и од тога да ли штрајк до којег је у јавној служби дошло, носи карактер законитог или пак, незаконитог штрајка.

¹⁵³⁷ E. Cordova, „Strikes in Public Service: Some Determinants and Trends“, *International Labour Review*, 124/1985, 163.

Последице учешћа запослених у законитом штрајку ће да зависе од тога да ли је у односном правном систему призната само слобода штрајка или/и право на штрајк. Разлика између ове две форме правног јамства у подручју правног уређења штрајка није занемарива, будући да правона штрајк пружа снажнију заштиту за његове учеснике од саме слободе штрајка. Наиме, уколико је у правном систему предвиђено право на штрајк, то би за учеснике штрајка значило само суспензију уговора о раду. Ово под условом да је штрајк организиован и спроведен на законит начин, јер овакав прекид рада од странезапослених не би представљао кршење обавеза из индивидуалног радног односа. Организовање законитог штрајка, као и учешће у спровођењу таквог штрајка, не производи било какве негативне правне последице, како за синдикат који је штрајк организовао,¹⁵³⁸ тако и за запослене¹⁵³⁹ који су узели учешће у његовом спровођењу. Ово значи да запосленом због организовања или узимања учешћа у таквом штрајку не може да се откаже уговор о раду, нити сме да буде стављен у било какав облик неповољнијег положаја у односу на друге запослене. Такође, послодавац не би смео запосленима да, због неузимања учешћа у штрајку исплатити већу плату, јер би управо таквим поступком послодавца, учесници штрајка били стављени у неповољнији положај у односу на остале запослене.¹⁵⁴⁰ Ипак, не би требало да се испусти из вида чињеница да запослени сноси одговорност – и, да може због тога да му се откаже уговор о раду – уколико је за време штрајка починио неку другу тешку повреду обавезе из радног односа. У овом случају, дакле, неће доћи до отказа уговора о раду конкретног запосленог због тога што је узео учешће у штрајку, већ због тога што је починио другу повреду обавезе из радног односа. Наиме, упркос томе што за време штрајка мирују основна права и обавезе из радног односа, тј. рад и исплата плате и додатака на плату, радни однос и даље *de facto* траје. Управо је ово разлог услед којег су запослени који узимају учешће у штрајку, као и њихов послодавац, у обавези да поштују (пре)остала права и обавезе која су продукт тог правног односа, па тако и обавезу запосленог на савестан и поштен однос према послодавцу.¹⁵⁴¹ Овде је, међутим, згодно осврнути се на начело *pro rata temporis*. Наиме, допуштено је да се запосленом, који је узео учешће у штрајку, умањи плата и додаци на плату сразмерно времену које је „потрошио”, односно провео у штрајку. Реч је, дакле, о времену током којег запослени није радио, тј. током којег је његов рад био обустављени током којег су мировала основна права и обавезе из његовог радног односа.¹⁵⁴² Наведено законско одређење је диспозитивне природе, те стога послодавац и синдикат могу да уговоре и повољнији статус који (би) запослени (требало да) има.¹⁵⁴³ Будући да се за време трајања штрајка послодавац суочава са повећаним обимом посла, он је – оправдано – овлашћен да ангажује

¹⁵³⁸ „Но, у Великој Британији не постоји право на штрајк, него само слобода штрајка те стога, у складу са стриктним англосаксонским правом, синдикат позивајући радника на престанак рада *prima facie* крши грађанско или приватно право. Међутим, овакав стриктан став ублажен је доношењем серије законских одредаба са сврхом да се синдикатима ипак омогући спровођење штрајка дајући им имунитет против могућих грађанских тужби, али само ако испуне законом предвиђене услове за спровођење штрајка те ограничавајући износ накнаде штете која се од синдиката може потраживати.“, А. Bilić, Т. Perkušić, фн. 159, 131.

¹⁵³⁹ Узимање учешћа запослених, односно радника у штрајку нема за последицу раскидно деловање уговора о раду., *Code de travail*, чл. 521.; Федерални суд за радне спорове, пресуда од 1955. – ГС 1/54.

¹⁵⁴⁰ Мишљење Министарства рада и социјалне скрби Републике Хрватске, Класа: 110-01/02-01/36, Ур. број: 524-04/2-02 од 18. ожујка 2002. године.

¹⁵⁴¹ Слично: I. Crnić, M. Dika, A. Eraković, V. Gotovacetalia, 742.

¹⁵⁴² У Немачкој пресуда Федералног суда за радне спорове од 1994. – 1АЗР 622/93.; у Италији партиципација у штрајку подразумева примену начела *pro rata temporis* у погледу остварења права на плату; Пресуда Касационог суда бр. 7196 од 2001. године и годишњи одмор, пресуда Касационог суда бр. 418 од 1985. године, у Холандији радницима може бити одузета цела или део плате, као и социјална давања (клаузула 7:627 Грађанског законика и клаузула 19.1 Закона о незапослености).

¹⁵⁴³ Видети правна схватања судске праксе заузета у одлукама: VSRHRevр – 227/09 од 28. travnja 2009., Управнисудр.: Зра – 6/2016 од 15. ожујка 2006. године.

искључиво оне запослене који нису у штрајку, по питању обављања прековременог рада, али у границама одређеним законом. Ово овлашћује се, међутим, ту и завршава, што даље имплицира да, послодавац није овлашћен да запошљава нове запослене, на одређено време, ради замене запосленог, односно запослених, који су у штрајку. Но, занимљиво, не постоје законска ограничења која би послодавца спречила да ангажује запослене посматрано кроз призму основа стандардног института уговора о раду на одређено време. Стога је оправдано да се постави питање (не)оправданости одредбе о забрани ангажовања запослених који би обављали посао у својству замене за запослене који су у штрајку.

У контексту последица због организовања, односно због учешћа у штрајку је згодно осврнути се на проблем пред којим се, у том случају, налазе запослени у јавним образовним установама. Овде је кључно имати у виду да се, када је у питању конкретан штрајк, ради о делатности која спада у делатност од јавног интереса, у којој запослени могу да остваре право на штрајк само уколико се испуне и посебни услови предвиђени законом.¹⁵⁴⁴ Закон о штрајку, наиме, прави разлику између делатности од јавног интереса и делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера. тако је, делатност коју обављају јавне образовне установе опредељена у ове прве, што даље имплицира да запослени у овим установама могу да почну са штрајком уколико се обезбеди минимум процеса рада, који, према слову закона, утврђује директор.¹⁵⁴⁵ Када се ради о просвети, минимум процеса рада је регулисан различито, тога и засебно, за основно и средње образовање и то, Законом о основном образовању и васпитању¹⁵⁴⁶ и Законом о средњем образовању¹⁵⁴⁷. Док се као одредба која је готово идентично предвиђена у оба закона издваја та да наставници, стручни сарадници, односно васпитачи у школи остварују право на штрајк, под условом да обезбеде минимум процеса рада школе, у остваривању права грађана од општег интереса у основном, односно средњем образовању и васпитању¹⁵⁴⁸, разлика се огледа у трајању захтеваног минимума процеса рада за наставника, те је тако, за извођење наставе у основном образовању, прописано трајање од 30 минута по часу у оквиру дневног распореда и обављање испита, а за извођење наставе у основном образовање је прописано трајање од 30, односно 40 минута по часу у оквиру дневног распореда и обављање испита.¹⁵⁴⁹ У погледу последица које трпе запослени у јавним образовним установама, а због организовања или пак, учешћа у штрајку, ова два закона не праве разлику, наводећи да се, као санкција запосленом који не поштује захтевани минимум процеса рада, изриче мера престанка радног односа и то, по спроведеном дисциплинском поступку.¹⁵⁵⁰ Поред поменутог, Закон о штрајку, такође, прописује мере у виду изрицања новчане казне.¹⁵⁵¹ Међутим, на овом месту је нужно скренути пажњу на то да су предметне последице, такође, предмет Закона о основама система образовања и васпитања, који прави битан осврт на меру престанка радног односа, а због повреде обавезе из радног односа.¹⁵⁵² Сходно овом закону, мера престанка радног односа запосленом може да се

¹⁵⁴⁴ Закон о штрајку (1996), чл. 9.

¹⁵⁴⁵ Закон о штрајку (1996), чл. 10.

¹⁵⁴⁶ Закон о основном образовању и васпитању (2013), чл. 79.

¹⁵⁴⁷ Закон о средњем образовању и васпитању (2013), чл. 92.

¹⁵⁴⁸ Закон о основном образовању и васпитању (2013), чл. 79, ст. 1; Закон о средњем образовању и васпитању (2013), чл. 92, ст. 1.

¹⁵⁴⁹ Закон о основном образовању и васпитању (2013), чл. 79, ст. 2; Закон о средњем образовању и васпитању (2013), чл. 92, ст. 2.

¹⁵⁵⁰ Закон о основном образовању и васпитању (2013), чл. 79, ст. 3 – 4; Закон о средњем образовању и васпитању (2013), чл. 92, ст. 3 – 4.

¹⁵⁵¹ Закон о штрајку (1996), чл. 20.

¹⁵⁵² Закон о основама система образовања и васпитања (2017), чл. 166.

изрекне за наведене повреде само под условом да су оне учињене свесним нехатом, намерно или у циљу прибављања себи или другоме противправне имовинске користи.

За разлику од штрајка који је организован у складу са одредбама закона, колективног уговора и правилима синдиката, незаконито организован штрајк представља противправну радњу, што послодавцу да је овлашћење да од синдиката захтева накнаду штете коју трпи, а која се јавља као дериват узрочно – последичне везе са незаконитим штрајком. Запосленом који је узео учешће у незаконитом штрајку може да престане радни однос,¹⁵⁵³ чак и ванредним отказом уговора о раду.¹⁵⁵⁴ Штавише, овде би нарочито требало узети у обзир и ставове судске праксе, према којима, сама чињеница да радник није знао да узима учешће у незаконитом штрајку не представља за тог запосленог олакшавајућу околност у контексту процене оправданости отказа.

4. Право запослених у јавним службама на партиципацију

4.1. Претходно питање: појам и уређивање партиципације запослених

Учешће запослених у одлучивању о организацији радног процеса, условима рада, платама може да има значајно, стабилизујуће, али и мобилизацијско и интегративно дејство.¹⁵⁵⁵

Партиципација се, у европским државама не одвија према једном, унапред прописаном моделу. Штавише, постоји мноштво различитих облика организовања, који у основи имају заједничку суштину, тј. заснивају се на идеји учешћа запослених у одлучивању. Учешће запослених у различитим облицима консултовања и саодлучивања у државама Европе, те посебно на нивоу Европске уније је широко постављено, уређено правом и институционализовано. На тај начин је право запослених на партиципацију прерасло саставни део економског, политичког и правног система, не само појединих држава чланица Европске уније, већ и њеног правног система, уједно и правних система бројних националних радних законодавстава.¹⁵⁵⁶ Наиме, европско право, а нарочито право Европске уније, веома широко и компетентно уређује питања партиципације, у различитим облицима¹⁵⁵⁷, док је интересантна чињеница да право Републике Србије препознаје право запослених на партиципацију, а да, у том контексту, Марјановић наводи да је “партиципација запослених, као цивилизацијска

¹⁵⁵³ У Холандији су чак и радници који суделују у незаконитом штрајку правно заштићени, све до окончања штрајка по судском проглашењу незаконитости истог (пресуда Врховног суда од 1988. НЈ 1988. 952). Отказ као санкција је могућ, али се у одлуци ваља руководити тестом пропорционалности; у Немачкој радник који је суделовао у незаконитом штрајку може добити отказ. Утемељеност отказа ће да зависи од тога да је ли незаконитост штрајка мање или више уочљива (пресуда Федералног суда за радне спорове од 29. новембра 1983. – 1АЗР 469/82), као и односу радника спрам таквог штрајка. Наиме, ако је радник суделовао у штрајку само из чина солидарности и при том имао одвојен однос према штрајку то ће за њега представљати олакшану околност; у Италији радник који је учествовао у незаконитом штрајку подлеже дисциплинској (новчана казна или суспензија с рада) и грађанској одговорности (пресуда Касационог суда од 1986., бр. 2214), но овакво понашање радника не може бити основа за престанак радног односа, осим за раднике у нужним државним делатностима (Закон бр. 146/1990).

¹⁵⁵⁴ Видети правна схватања судске праксе заузета у одлукама: Ustavni sud RH broj: U-III-1831/2006 od 24. ožujka 2009., VSRH broj: Gž-1/98 od 17. veljače 1998., Revr-586/03 od 14. veljače 2004., Revr-175/02 od 12. lipnja 2002., Rev-417/99 od 4. travnja 2001., Revr-482/05 od 25. listopada 2005., Revr-583/03 od 20. siječnja 2004. iGž-1/98 od 17. veljače 1998. у: А. Bilić, Т. Perkušić, фн. 170, 133.

¹⁵⁵⁵ Z. Stojiljković, 3.

¹⁵⁵⁶ О праву запослених на партиципацију у државама чланицама Европске уније видети: S. Lakićević, „Radničko akcionarstvo i participacija”, *Pravni zapisi*, бр. 2/2014, 377 – 378.

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*, 378 – 380.

тековина, тренутно недоступна запосленима Србије”.¹⁵⁵⁸ Посебно је карактеристично одсуство иницијативе усмерене ка препознавању значаја који партиципација (може да) има по запослене, нарочито онда када је препозната путем релевантног законодавства. Евентуалне активности усмерене ка препознавању потребе за отпочињањем одређених облика саодлучивања немају ослонац у постојећем правном систему, односно не могу да се ослоне на одређене норме позитивног права Републике Србије. Штавише, имајући у виду да српско друштво није еволутивно ишло ка освајању виших степена слободе на тржишту рада, оно се нашло у проблему наслеђених облика понашања. Након пада социјализма је дошло до покушаја да се такво стање ствари измени, те су доношени закони о радним односима са наглашеним овлашћењима послодавца. Важећи Закон о раду Републике Србије даје власт послодавцу, притом предвиђајући да она, пре свега, може да буде ограничена колективним уговорима о раду. Ограничење послодавчеве власти представљају, управо, партиципативна права запослених, под којима се у ширем смислу у радном праву Србије подразумевају информисање и консултовање, савет запослених, представљање запослених у одбору за безбедност и здравље на раду, колективно преговарање. Сагласно одредбама садржаним у Закону о раду, запослени непосредно, односно преко својих представника, имају право на удруживање, учешће у преговорима за закључивање колективних уговора, мирно решавање колективних спорова и индивидуалних радних спорова, консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада.¹⁵⁵⁹ Послодавац је у обавези да затражи мишљење синдиката приликом доношења програма и мера решавања вишка запослених и колективног отпуштања, као и при увођењу ноћног рада у вези са мерама безбедности и заштите здравља на раду, код промене послодавца послодавац претходник и послодавац следбеник морају да обавесте синдикат или непосредно запослене о мерама за ублажавање социјално – економских последица преноса.

Закон о савету запослених још увек није донесен, мада и када је Закон о раду из 2001. године предвиђао да Савет запослених може да се оснује колективним договором, искуство запослених са овим институтом је било веома скромно. Наиме, према важећем законодавству следи да је највећа моћ по питању ограничавања власти коју има послодавац, дата синдикату, с обзиром на то да је законом предвиђено да правилник о раду које донесе послодавац престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора. Закон о раду садржи норми не обавезујућег карактера, која пак, дејствује под одређеним ограничењима за запослене. Конкретније, Законом о раду је прописана тек могућност, али, не и обавеза, послодавца да образује савет запослених, с тим да би деловање евентуално образованог овог савета био ограничено на давање мишљења, учешће, те одлучивање у вези са економским и социјалним правима запослених.¹⁵⁶⁰ Лакићевић је готово идентичног размишљања по питању ограничења под којима делује одредба Закона о раду која се односи на партиципацију запослених, те закључује да ова одредба “анализирана према садржини, има основа за констатацију да су укључена, обухваћена (сва) три основна облика учешћа запослених у управљању друштвом: информисање, консултовање и учествовање у доношењу одлука о одређеним „економским и социјалним правима запослених”. Ипак, треба констатовати да је одлучивање изричито ограничено само на „економска и социјална права запослених” те да, сагласно овој одредби, не може прећи дати оквир. Другим

¹⁵⁵⁸ D. Marjanović, „Participacija zaposlenih u definisanju ekonomske politike i strategije”, сајт ISSS, 10. јул 2015. године у: S. Lakićević, „Radničko akcionarstvo i participacija”, *Pravni zapisi*, бр. 2/2014, 380.

¹⁵⁵⁹ Закон о раду (2005), чл. 12.

¹⁵⁶⁰ „Запослени код послодавца који има више од 50 запослених могу образовати Савет запослених у складу са законом;” и „Савет запослених даје мишљење и учествује у одлучивању о економским и социјалним правима запослених, на начин и под условима утврђеним законом и општим актом.”, Закон о раду (2005), чл. 205.

речима, искључена су сва питања везана за пословање предузећа, организацију рада, увођење нових технологија”.¹⁵⁶¹ Оправдано је закључити да корен овог проблема није у постојању правне празнине, већ да почива на (пр)оцени да нема разлога да се, бар за сада, област партиципације запослених уређује правом. У том погледу се право Републике Србије евидентно разликује од права европских држава, а нарочито од права свих држава чланица Европске уније, у чијим је правним системима процес правног уређивања различитих облика учешћа запослених у информисању, консултовању и одлучивању веома интензив(ир)ан.

Партиципација је сложен и вишезначан друштвени однос који не може да се развија уколико није успостављен правни оквир који том друштвеном односу даје својство правом уређеног односа, а тиме ослонац у правном систему. Када је друштвени однос уређен правом, када је институционализован, неминовно се стварају правне претпоставке за његов даљи развој и усмеравање према пројектованим циљевима. Управном систему Републике Србије такав, неопходан, правни оквир не постоји. Будући да је овде, неспорно, реч о друштвеном односу већег значаја и ширег домаћаја, његов најопштији и најпоузданији ослонац би морао да се налази у највишем правном акту, тј. у уставу. Међутим, Устав Републике Србије из 2006. године не садржи ниједну одредбу која се (не)посредно односи на било који од облика информисања, консултовања или учешћа запослених у одлучивању. Насупрот изостајања из уставних одредби, у укупној правној нормативи постоје два члана Закона о раду, укупно четири одредбе, које су уз то уопштене, декларативне и без правних инструмената за реализацију.¹⁵⁶² Наиме, релевантна одредба је остала без одређене систематике и било какве разраде, редоследом који евидентно није одговарајући, који садржи иначе разнородне појмове, од удруживања до “слободног изношења ставова”. Стога, с обзиром на начин како је дата, ова одредба не може да представља основу за успостављање неопходног правног оквира којим би се отвориле могућности за увођење, институционализовање, различитих облика информисања, консултовања и саодлучивања.

4.2. Класификација партиципативних права запослених

Захтев да се омогући узимање учешћа у одлучивању се сматра легитимним захтевом за демократију на местима рада. Партиципација, схваћена “као процес који омогућава запосленима да имају одређени утицај на свој рад и услове рада под којима раде”, остварује битан утицај на карактер радног односа. Тако, радни однос престаје да буде једносмеран, тј. одређен искључиво хијерархијски, те успоставља одређене облике сарадње између запосленог и послодавца. Запослени, захваљујући партиципацији, има могућности да утиче на свој рад и услове рада, док, притом, истовремено преузима и део одговорности за (не)остварене резултате. Но, Лакићевић занимљиво примећује да, партиципација увек остаје “ограничено право”.¹⁵⁶³ Ово, суштински значи да послодавац и даље одлучује, а да запослени тек узима учешће, тј. партиципира, у одлучивању до степена који је прописан или договорен. Обрадовић подвлачи да се “под учешћем запослених подразумева сваки поступак, укључујући и обавештавање, консултовање и саодлучивање, кроз који радници, преко својих представника, могу утицати на доношење одлука”.¹⁵⁶⁴

Партиципација се, углавном, разматра у ширем смислу, из разлога различитости националних права, будући да национална права познају различите моделе представљања

¹⁵⁶¹ S. Lakićević, 381.

¹⁵⁶² Устав Републике Србије (2006), чл. 13.

¹⁵⁶³ S. Lakićević, 371.

¹⁵⁶⁴ G. Obradović, M. Jevtić, 2008, 60.

запослених, те унутар различитих држава јачу позицију могу да заузимају синдикати или савети запослених. Партиципација може да се испољи кроз неколико основних, различитих облика: (1) у вршењу нормативне власти¹⁵⁶⁵; (2) у одлучивању; (3) у управљању¹⁵⁶⁶; те (4) вршењу дисциплинске власти¹⁵⁶⁷.

Сходно наведеном схватању градације удела који запослени (може да) има у оквиру партиципације у одлучивању, нема места сумњи да саодлучивање представља најозбиљнији, највиши степен партиципације, који ствара (пред)услове да, запослени, послове које ради на одређени начин прихвата као своје, што може да има – и, по правилу има, резонује Лакићевић¹⁵⁶⁸ – повољан утицај на мотивацију запослених. Ипак, партиципација у сваком облику “подразумева односе неједнакости, хијерархијску расподелу овлашћења, где једни управљају, а други учествују у управљању”¹⁵⁶⁹.

У погледу права на колективно преговарање се као титулар препознаје (репрезентативни) синдикат, док право на информисање и консултовање могу да остваре и синдикално неорганизовани запослени. Интересантно је да је опсег питања права на информисање и консултовање шири од питања о којима се колективно преговара. Циљ којем тежи колективно преговарање јесте да се дође до закључења обавезујућег колективног уговора који би, пре свега, требало да обезбеди адекватније услове рада за запослене, али и да доведе до подизања и очувања животног стандарда запослених. Информисање и консултовање, са друге стране, иде нешто даље од тога, те тако поставља у први план питања која се, пре свега, односе на управљачке власти послодавца.¹⁵⁷⁰

Хармонизацији права у овој области је допринела Европска унија са низом директива које настоје да право партиципације запослених учине делотворним. Карактеристике најзначајније међу њима носи Директива 2002/14/ЕЗ, будући да је донесена под утицајем есенцијалних вредности на којима се заснивају европска друштва. Она на општи начин предвиђа увођење права на информисање и консултовање у све правне поретке држава чланица Европске уније, притом налажући обавезу државама да права из директиве учине делотворним. Пракса Суда правде Европске уније право на информисање и консултовање препознаје као колективно

¹⁵⁶⁵ О овоме, више видети: Т. Ђ. Угарковић, *Партиципативна права радника као вид ограничавања послодавчеве власти и претпоставка индустријске демократије*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020, 281 – 287.

¹⁵⁶⁶ О овоме, више видети: *Ibid.*, 295 – 300.

¹⁵⁶⁷ *Ibid.*, 300 – 305.

¹⁵⁶⁸ S. Lakićević, 371.

¹⁵⁶⁹ D. Mojić, *Radnička participacija danas: „Svetska iskustva i naša stvarnost”*, u: (ur.) I. Mladenović, M. Timotijević, *Sloboda, jednakost, solidarnost i internacionalizam, izazovi i perspective savremene levice u Srbiji*, Beograd, 2008, 238; Партиципација запослених у вршењу нормативне власти дејствује путем колективног преговарања, док партиципација запослених у одлучивању значи: (1) информисање, право запосленог да буде обавештаван, чему кореспондира обавеза послодавца да такво обавештавање обезбеди; (2) консултовање, осетно већи степен у којем информисање поприма свој практични смисао, пружа могућност запосленом да се мање или више компетентно упусти у процес одлучивања; те (3) саодлучивање, учешће у одлучивању кроз разне облике посредног или непосредног узима учешћа у доношењу одлука. Партиципација запослених у управљању се остварује путем узимања учешћа у пословању управног и надзорног одбора, док се партиципација у вршењу дисциплинске власти спроводи кроз ограничење аутономије послодавца у нормирању дисциплинских повреда, као и поступка за утврђивање (не)постојања одговорности запослених.

¹⁵⁷⁰ Право на информисање, према броју питања које обухвата, представља најшире партиципативно право запослених. Право на консултовање је, истина, садржински богатије, али је по обухвату питања уже од права на информисање. За разлику од информисања, консултовање представља двострану активност, односно код њега је реч о дијалогу који се успоставља између представника запослених и послодавца.

право, чији су титулари представници запослених.¹⁵⁷¹ Занимљиво је да круг представника запослених који имају карактер признатих, није коначно одређен. Стога следи да у њима могу да иступе репрезентативни синдикат, (удружени) синдикати или изабрани представници запослених. Угарковић закључује да “признавање права на изражавање мишљења, благовремено достављање информација и савесно узимање у обзир ставова свих заинтересованих страна представљају срж права на информисање и консултовање, али и задовољење основног захтева демократије који каже да одлуке треба да буду у највећој могућој мери легитимне.”¹⁵⁷² и ефикасне. Међутим, на (не)постојање ефикасности која деривира из партиципације запослених, утицаја има неколицина различитих фактора.

4.3. Фактори који су од утицаја на (не)ефикасну партиципацију запослених

Закон о раду предвиђа да савет запослених даје мишљења и учествује у одлучивању о економским и социјалним правима запослених. Но, овде изостаје прецизирање круга питања у којима би запослени остваривали утицај на одлучивање код послодавца. Такође, изостаје одредница од чему би се тај утицај састојао, с обзиром на то да у развијеним друштвима, савету запослених, поред права информисања и консултовања, припада право саодлучивања.

Наиме, одредбе Закона о раду на свега неколико места предвиђају право на информисање и консултовање запослених, остављајући тиме ова права (репрезентативном) синдикату, иако начелно предвиђају да је послодавац дужан да у случају да кад код послодавца није образован синдикат, затражи мишљење од представника кога одреде запослени када је законом одређено да се такво мишљење од синдиката и затражи.¹⁵⁷³ Послодавац је у обавези да затражи мишљење од репрезентативног синдиката код послодавца, како релевантне одредбе овог законанаводе, само у случајевима колективног отпуштања радника и промене послодавца. Но, на овим местима Закон о раду одступа од општег принципа, који је одређен Конвенцијом Међународне организације број 135, према којој се, у случају одсуства синдиката, у дијалог са послодавцем укључују изабрани представници запослених. Одступање од наведеног правног стандарда је мање у случају промене послодавца, будући да Закон о раду изричито наводи да запослени имају право да буду непосредно обавештени о датуму, разлозима и правним, економским и социјалним последицама промене послодавца.¹⁵⁷⁴ У случају колективних отпуштања законско одступање је апсолутно, будући да запослене које не представља репрезентативни синдикат оставља без икаквог права у одлучивању о колективном отпуштању.¹⁵⁷⁵ Угарковић у вези са тим закључује да “узимајући у обзир да се права партиципације у овим осетљивим питањима свде на пуку формалност, с обзиром да синдикат само одлаже наступање последица једнострано утврђене послодавчеве одлуке за 15 дана колико му је Законом остављено да се изјасни о њој, домаће законодавство крши европске радне стандарде, које у овој материји право консултовања веома приближавају праву на колективно преговарање.”¹⁵⁷⁶ Изостајањејасне визије по питању односа који (би требало да) сеуспоставља између савета запослених и (репрезентативних) синдиката је уочљиво у још две области. У оквиру њих се, наиме, исцрпљује круг питања у којима запослени, сходно релевантним

¹⁵⁷¹ Љ. Ковачевић, „Европски радноправни стандарди о обавештавању и консултовању запослених у привредним друштвима“, *Право и привреда*, бр. 7 – 9/2019, 138-139

¹⁵⁷² Т. Ђ. Угарковић, 289.

¹⁵⁷³ Закон о раду (2005), чл. 16.

¹⁵⁷⁴ Закон о раду, чл. 151.

¹⁵⁷⁵ А. М. Лазаревић, *Радни спорови у вези да колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, 679

¹⁵⁷⁶ Т. Ђ. Угарковић, 434.

одредбама Закона о раду, уживају право на информисање, али не и консултовање. Наиме, Закон предвиђа да синдикат има право да буде обавештен од стране послодавца о економским и радно – социјалним питањима која су од значаја за положај запослених, односно чланова синдиката.¹⁵⁷⁷ Уколико се у виду има норма према којој савет запослених даје мишљење и узима учешће у одлучивању о економским и социјалним правима запослених, онда нема места сумњи да је обавештење синдиката о готово истим питањима једино могуће схватити у контексту адекватне припреме синдиката за колективно преговарање. Овде, одређену конфузију ствара посебно истицање да се ради о радно – социјалном положају чланова синдиката. Конфузија се, јасно, ствара услед чињенице да се колективни уговор код послодавца примењује на све запослене, укључујући и оне који нису чланови синдиката који је закључио уговор са послодавцем.¹⁵⁷⁸ Ове одредбе о информисању синдиката имају више смисла ако се посматрају у контексту преговарања на вишим нивоима, као и светлу права запослених да се учлањују директно у гранске или националне синдикате и то, без претходног учлањења у синдикат код послодавца, што није непознаница међународној синдикалној пракси.¹⁵⁷⁹

Закон о раду, такође, садржи одредбе према којима следи да ће колективним уговором да се предвиди информисање синдиката у погледу послова са непуним радним временом, остављајући поново недоумицу да ли би савет запослених требало да као своју надлежност има учествовање о утврђивању услова рада или би она, пак, била тек супсидијерна. Сходно праву Републике Србије, правилник о раду представља алтернативу колективном уговору. Послодавац може да донесе овај правилник само под условом да не постоји репрезентативни синдикат код послодавца, или уколико преговори са синдикатом пропадну.

Разматрање целокупног законског уређења материје партиципативних права, почевши од недовољно јасно уређених, релевантних, норми о информисању и консултовању у материји колективног отпуштања, до нејасно издиференциране надлежности савета запослених и синдиката, резултира закључком да законодавство Републике Србије ипак не установљава јасан систем партиципације запослених, нити помаже да се створе услови за њену ефикасну примену у пракси. Судска пракса Републике Србије, ослањајући се на опште норме о обавезама послодавца, не одступа превише од законских одредби. Штавише, она наводи на тумачење да би послодавац, у случају да код њега није основан синдикат, требало пре отказа индивидуалног уговора о раду да достави савету запослених упозорење о постојању разлога за отказ уговора о раду. Конкретније, став судске праксе указује на то да је послодавац у обавези да, у одсуству синдиката код послодавца, мишљење затражи од представника запослених¹⁵⁸⁰, односно да мишљење достави представнику запослених којег одреде запослени.¹⁵⁸¹ Занимљиво је пак, то што, за сада, судска пракса не сматра да пропуштање достављања само по себи представља битну повреду која би имала утицаја на законитост отказа уговора о раду.¹⁵⁸²

Будући да је савет запослених, првенствено, орган сарадње, неспорно је да би требало да се служи каналом комуникације у вези са свим спорним питањима, као и саветовања са послодавцем о методима рада, а све у сврху повећања достојанства запослених, као и њихове личне иницијативе. Права консултовања би, између осталог, требало да обухвате и питања о промени послодавца, заштити здравља и безбедности на раду, колективном отпуштању. Када учествује у одлучивању о социјалним питањима, савет запослених би могао да располаже

¹⁵⁷⁷ Закон о раду (2005), чл. 209.

¹⁵⁷⁸ Закон о раду (2005), чл. 262.

¹⁵⁷⁹ Т. Ђ. Угарковић, 434.

¹⁵⁸⁰ Закон о раду (2005), чл. 16, ст. 5.

¹⁵⁸¹ Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж 2491/12 од 05.12.2012. године.

¹⁵⁸² Немачка право овакав пропуст санкционише ништавошћу датог отказа., М. Weiss, М. Schmidt, 130.

правом саодлучивања. Законодавство Републике Србије би требало, сматра Угарковић, да пропише да ће савет запослених заједно са послодавцем да решава у одсуству колективног уговора о питањима организације рада и понашања запослених, о почетку и завршетку радног времена и одморима у току дана, о привременом скраћивању радног времена, о времену, начину и месту исплате зараде, о плановима годишњих одмора, о надзору над радом запослених, о мерама за превенцију несрећа на раду и заштити здравља на раду, о управљању службама социјалног старања.¹⁵⁸³ У случају да преговори резултирају разликама у мишљењима, које је тешко или пак, немогуће интерно превазићи, њих би могла да разматра Агенција за мирно решавање радних спорова. Но, с обзиром на дужину парничних поступака у Републици Србији, али и с обзиром на састав одбора који пред Агенцијом решава у материји колективних права, како би ово право запослених било ефикасно заштићено, одлука Агенције би требало да буде коначна, правоснажна и извршна, сматра Угарковић.¹⁵⁸⁴

Закон о раду Републике Србије је, у основи, дао назнаке даљег регулисања партиципативних права запослених. Међутим, не би требало да се изгуби из вида да партиципација делује у две крајности: усклађивање и оспоравање. Стога, следи да је колективно преговарање привилеговано место партиципације, односно да је преговарање метода, а да је партиципација циљ колективне акције запослених, резонује Вајс.¹⁵⁸⁵

Тако је Законом о јавним службама предвиђено да се органима јавне установе сматрају директор, управни одбор и надзорни одбор, уколико законом није другачије одређено.¹⁵⁸⁶ Законом о јавним службама се установљава надлежност управног одбора, која поразумева: (1) доношење статута јавне установе; (2) одлучивање о пословању; (3) усвајање извештаја о пословању и годишњег обрачуна; (4) доношење програма рада установе; (5) одлучивање окоришћењу средства у складу са законом и (6) вршење других послова утврђених актом о оснивању и статутом, те да се број и састав управног одбора одређују актом о оснивању јавне установе.¹⁵⁸⁷ Законом је, такође, одређено да се број, састав, права и обавезе надзорног одбора јавне установе утврђују актом о оснивању, као и то, да се у надзорни одбор именују и чланови из реда запослених у установи.¹⁵⁸⁸

Са друге стране, Законом о јавним предузећима се пописује да се као органи управљања јављају директор и надзорни одбор.¹⁵⁸⁹ Овде је, интересантно, у релевантним законским одредбама направљен нешто детаљнији осврт на предиспозиције које би чланови који улазе у састав Надзорног одбора требало да испуњавају. Тако је прописано да се за члана Надзорног одбора именује лице које испуњава одређене услове и то: (1) да је пунолетно и пословно способно; (2) да има стечено високо образовање на основним студијама у трајању од најмање четири године, односно на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама или специјалистичким струковним студијама; (3) да има најмање пет година радног искуства на пословима за које се захтева високо образовање из тачке 2) овог члана; (4) да има најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са пословима јавног предузећа; (5) да познаје област корпоративног управљања или област финансија; (6) да није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци; (7) да му нису изречене мере безбедности у складу са законом којим се уређују одређена кривична дела. Уз то

¹⁵⁸³ Т. Ђ. Угарковић, 436.

¹⁵⁸⁴ *Ibid.*, 436.

¹⁵⁸⁵ D. Vajs, *Industrijskademokratija, suupravljanjeiliradničkakontrola, iskustvaiprojekti*, Zagreb, 1980, 126 – 127.

¹⁵⁸⁶ Закон о јавним службама (1991), чл. 16.

¹⁵⁸⁷ Закон о јавним службама (1991), чл. 20 – 21.

¹⁵⁸⁸ Закон о јавним службама (1991), чл. 22.

¹⁵⁸⁹ Закон о јавним предузећима (2015), чл. 15.

је, између осталог¹⁵⁹⁰, предвиђена обавеза чланова надзорног одбора да се додатно стручно усавршавају у области корпоративног управљања.¹⁵⁹¹ Интересантно је и то да је, за разлику од релевантних одредаба Закона о јавним службама у којима се наводи тек да је улога Надзорног одбора да врши надзор над законитошћу рада конкретне јавне установе¹⁵⁹², Законом о јавним предузећима питање надлежности Надзорног одбора детаљније уређено. Тако, стоји да Надзорни одбор: (1) доноси дугорочни и средњорочни план пословне стратегије и развоја и одговоран је за њихово спровођење; (2) доноси годишњи, односно трогодишњи програм пословања, усклађен са дугорочним и средњорочним планом пословне стратегије и развоја из тачке 1. овог члана; (3) усваја извештај о степену реализације годишњег, односно трогодишњег програма пословања; (4) усваја тромесечни извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности; (5) усваја финансијске извештаје; (6) надзире рад директора; (7) доноси статут; (8) одлучује о статусним променама, оснивању других правних субјеката и улагању капитала; (9) доноси одлуку о расподели добити, односно начину покрића губитка; (10) закључује уговоре о раду са директором, у складу са законом којим се уређују радни односи; те (11) врши друге послове у складу са законом и статутом.¹⁵⁹³

Јавне службе су, у многим државама широм света, од великог значаја за ефикасно и ефективно пружање јавних услуга грађанима. Управљање јавним службама може да буде изазовно, али партиципација запослених може да допринесе побољшању перформанси и квалитета услуга. Партиципација запослених може да се дефинише као учешће запослених у процесу одлучивања, који се тиче њиховог радног окружења и услова рада. Један од примера партиципације запослених у јавним службама јесте узимање учешћа у процесу планирања и организовања радног времена. Ово може да обухвата договарање радних сати, распоред дежурства и годишњих одмора. Оваква врста партиципације може да допринесе повећаној ангажованости запослених, што, даље, може да резултира повећањем квалитета пружених услуга грађанима. Други пример партиципације запослених у јавним службама јесте учешће у процесу одлучивања о наградама и стимулансима. Наиме, информације запосленима о њиховом раду и перформансама, могу да буду значајан и вредан извор информација за одређивање награда и стимулисаних програма. Ова врста партиципације може да допринесе повећаној мотивацији запослених и, самим тим, може да повећа ангажованост запослених у раду.

Интересантно је, у вези са партиципацијом запослених у јавним службама, размотрили проблеме који постоје у пракси, а (не)посредно су у вези са Управним и Надзорним одбором. Наиме, упитно је, пре свега, да ли чланови ових одбора примају накнаду за рад који обављају, док је потом важно преиспитати и то, ко су чланови Управних и Надзорних одбора јавних служби. Практика показује да се први проблем односи на то да чланови Управних и Надзорних одбора већине јавних установа не прима никакву накнаду за посао који обављају, упркос томе што ова два органа, поред директора, чине органе управљања и тако, сnose највећи део одговорности. Уз то је корисно напоменути да се чак ни седнице ових одбора не одржавају у довољном броју пута. Да је и чињенично заиста тако у пракси, види се на примеру Новог Пазара, и то на основу информација добијених на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Примера ради, према информацијама из 2017. године, чак 10 од укупно 13 Управних и Надзорних одбора јавних установа у Новом Пазару је заседало највише по четири пута, док је било и јавних установа у којима ови одбори нису нити једном

¹⁵⁹⁰ Закон о јавним предузећима (2015), чл. 19.

¹⁵⁹¹ Закон о јавним предузећима (2015), чл. 18.

¹⁵⁹² Закон о јавним службама (1991), чл. 24.

¹⁵⁹³ Закон о јавним предузећима (2015), чл. 22.

заседали, односно у којима су заседали „по потреби“.¹⁵⁹⁴ Са друге стране, проблем (не)ефикасне партиципације запослених у јавним службама не мора нужно и/или искључиво да се припише (не)одржавању заседања њихових Управних и Надзорних одбора, нити чињеници да чланови ових одбора, у већини случајева, дужности обављају на волонтерском нивоу. Напротив, значајну улогу евентуалног изостајања позитивних резултата рада Управних и Надзорних одбора јавних служби има и питање стручности која карактерише њихове чланове. Будући да чланови ових одбора, између осталог, контролишу и надзиру пословање директора, доносе и мењају Статут, утврђују пословну и развојну политику, нема места сумњи да, као један од водећих елемената, образовање чланова, као и релевантност истог, за конкретну јавну службу, мора да буде узето у обзир. Да се теорија и пракса разилазе, показује, примера ради, стање у нишким јавним предузећима, затечено 2020. године. Тако су се, између осталог, као чланови у Надзорном одбору Дирекције за изградњу нашли пољопривредник и железничар, док је за члана Управног одбора Народног универзитета у Нишу изабран члан, који је у својој радној биографији наводи да је радио као таксиста, али и као снајпериста у Војсци Србије.¹⁵⁹⁵

Но, проблем у вези са члановима Управног и Надзорног одбора у јавним службама се не окончава само у погледу биографија чланова који улазе у њихов састав. Наиме, управљање јавним службама представља сложен изазов, а као један од кључних проблема са којима се јавне службе суочавају јесте проблем броја управљачког одбора. Овај проблем може се анализирати кроз најмање два аспеката: (1) проблеми са бројем чланова Управног одбора и (2) утицај броја чланова Управног одбора на (не)адекватно обављање делатности конкретне јавне службе.

У том контексту, Симић истиче да свеприсутније схватање подразумева да је већи број чланова Управног одбора непосредно повезан са интезивирањем проблема координације и комуникације међу члановима.¹⁵⁹⁶ Наиме, процес доношења одлука, у случају Управних одбора чији је састав бројан, се често одвија спорије. Ово, јасно, (може да) резултира негативно у погледу на обављања делатности јавне службе. Симић, стога, стоји при ставу да се Управни одбор који је састављен од мањег броја чланова налази на позитивној страни скале када се мери ефикасност оављања делатности јавних служби, будући да ефективност Управног одбора у овом случају расте.¹⁵⁹⁷ Из овако постављеног разматрања проблема са бројем чланова Управног одбора може да се закључи да: (1) велики број чланова може да доведе до сложености у доношењу одлука, недостатка одговорности за одређене одлуке или неуспехе, односно потешкоће приликом утврђивања одговорности конкретног члана; (2) мали број чланова, са може да изазове преоптерећење појединаца, будући да мањи тимови могу да буду преоптерећени задацима, што даље може да доведе до смањења ефикасности обављања делатности јавних служби, те ограничену перспективу, с обзиром на то да мањи број чланова потенцијално ствара предуслов за ризик да ће недостајати различите перспективе које су потребне за свеобухватно разматрање евентуалног проблема. Ситуација је, могло би се оправдано претпоставити, донекле, слична када је реч о Надзорном одбору, нарочито уколико се има у виду то да је ово орган који врши надзор над радом и пословањем конкретне јавне службе. С тим у вези, један од проблема који произилази из дефинисаног броја чланова

¹⁵⁹⁴N. Kočović, A. Bajrović, „Upravni odbori javnih ustanova rade volonterski,“, <https://www.radiostoplus.com/upravni-odbori-javnih-ustanova-rade-volonterski/>, преузето 28. јануара 2024. године.

¹⁵⁹⁵ “Snajperista, pensioner i poljoprivrednik članovi upravnih i nadzornih odbora niških preduzeća”, <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Snajperista-penzionier-i-poljoprivrednik-clanovi-upravnih-i-nadzornih-odbora-niskih-preduzeca.sr.html>, преузето 28. јануара 2024л године.

¹⁵⁹⁶М. Simić, „Struktura upravnog odbora i finansijske performanse na primeru bankarskog sektora Republike Srbije”, u: (ur. V. Babić, B. Paunović), *Korporativno upravljanje u Srbiji*, Beograd, 2018, 133.

¹⁵⁹⁷*Ibid.*

Надзорног одбора конкретне јавне службе јесте квалитет и стручност тих чланова. У многим случајевима, посебно када је број чланова мањи (као што је то случај са трочланим одборима), постоји ризик од недовољне разноврсности мишљења и искустава која су потребна за доношење комплексних одлука, будући да мањи број чланова може да ограничи могућност за дискусију и анализу различитих перспектива.

Потенцијално решење разматраног проблема би могло да се потражи у осигуравању да сви чланови Управног одбора поседују потребна знања и вештине за ефикасно обављање својих функција. Уз то би било од користи и развијање и имплементација јасних процедура које олакшавају доношење одлука унутар тима.¹⁵⁹⁸

¹⁵⁹⁸ Стојковић Златановић подсећа на то да је Влада Републике Србије већ 2005. године приступила проналажењу решења за унапређивање рада јавних служби, конкретно јавних здравствених установа. Стога је донета Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената, са јасно дефинисаним циљевима да се постигне регулисање управљања у здравственим установама, како би се побољшао квалитет у пружању здравствених услуга, односно квалитет здравствене заштите становништва. Овде је могуће препознати узрочно – последичну везу између управљачке структуре јавних здравствених установа и коначног исхода рада, ових установа, тј. квалитета пружених услуга њиховим корисницима. Стојковић Златановић тако закључује да „за ефикасно и ефективно функционисање било које организације основа је одговоран и стручан менаџмент са јасно дефинисаним правилима деловања и понашања, јер однос према клијентима, укључујући ту и пацијенте као примаоце здравствених услуга, у великој мери зависи од односа између даваоца услуга. Ово је посебно значајно за управљање у здравственим установама, као великим системима, где квалитет услуга доста зависи од односа између управног одбора, директора, али и руководиоца одељења у саставу једне здравствене установе. Узимајући у обзир примере из упоредног права и праксе, предлог како унапредити управљење у здравственим установама и ускладити деловање учесника у управљању, почивао би на обавези доношења кодекса професионалног и етичког понашања руководиоца у здравственим установама. У Републици Србији, у јавном сектору, усвојен је кодекс понашања државних службеника, као и етички кодекс универзитетских наставника и сарадника, те по угледу на ове кодексе треба размишљати у правцу усвајања етичког кодекса понашања и за руководиоце у здравственим установама које се налазе у државној својини, што је и преовладајући облик својине када је реч о здравственим установама у Србији.“, S. Stojković Zlatanović, „Odlučivanje aspekta upravljačke strukture u zdravstvenim ustanovama“, u: (ur. N. Mujović Zornić, V. Jeremić, O. Jović, V. Klajn Tatić et alia), *Ljudska prava i vrednosti u biomedicini – Aspekt odlučivanja u zdravstvu*, Beograd, 2014, 46 – 47.

XI ИНДИВИДУАЛНИ И КОЛЕКТИВНИ РАДНИ СПОРОВИ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА

1. Радни спор

1.1. Појам радног спора

Успостављање делотворних институционалних механизма за решавање радних спорова, уједно и спровођење ефикасних и ефективних мера у циљу превенције њиховог настанка, јесу основи предуслови чијем је континуираном испуњењу неопходно тежити, како и се постигао социјални мир у демократском друштву.

Радни спорови, примарно, представљају неслагање до којег је дошло поводом одређених питања или пак, групе питања, између запослених и послодаваца. До неслагања долази, углавном, по питању права и/или обавеза које деривирају из радног односа који је успостављен између субјеката тог радног односа, односно спровођења законских права или пак, услед неусаглашених захтева за прераспodelу економских ресурса кроз преговарање.

Радни спор се заснива на три основна елемента: стране у спору, предмет спора и ефекти спора. Будући да Закон о раду изоставља да наведе дефиницију радног спора, оправдано је да се закључи да је концепт радних спорова утемељен на основу актуелене правне доктрине и специфичности радних спорова који су резултат анализе правних прописа којима су регулисани, односно закона којима се ова материја ближе уређује, закључује Божић.¹⁵⁹⁹

Теорија радног права препознаје три начина класификације радних спорова: према страна у радном спору (субјективни критеријум), типу радног спора (објективни критеријум) и према предмету повреде права. Као можда и најбитнија, фигурира подела на индивидуалне и колективне радне спорове.

1.2. Радни спор и спор из радног односа

Разлика која постоји између термина радни спор и спор из радног односа се често јавља као тема за дискусију у домаћој литератури. Мада се чини да су ова два појма идентична, посматрано кроз призму теорије радног правасе ипак уочава да се радним спором сматра искључиво спор по тужби запосленог, док се спором, тј. парницом из радног односа сматра како спор по основу тужбе запосленог, тако и спор по тужби послодавца против запосленог. У том контексту, суштина радног спора је опредељена, пре свега, његовим предметом који проистиче из садржине радног односа, тј. међусобно условљених права и обавеза запосленог и послодавца, при чему, права запослених чине обавезе послодавца и обрнуто, права послодавца су обавезе запослених.¹⁶⁰⁰

Разликовање радног спора од спора из радног односа може да резултира значајним проблемима, уколико се оправданост њиховог разликовања јасно не утврди, резонује Рељановић.¹⁶⁰¹ Наиме, права из радног односа подједнако могу да буду повређена запосленом и послодавцу. У том би смислу, закључује Рељановић, разликовање термина радни спор и спор из радног односа могло да има више смисла, уколико би први подразумевао спор који се покреће по питању решавања о повређеном праву запосленог, односно други, уколико је повређено

¹⁵⁹⁹ D. Savić Božić, „Radni sporovi kao deo radnog angažovanja sustava u BiH“, *Časopis za poslovnu teoriju i praksu*, бр. 15 – 16/2016, 286.

¹⁶⁰⁰ В. Гајић, „Radni spor i rok za sudsku zaštitu“, *Pravni informator*, бр. 4/2017, 34.

¹⁶⁰¹ М. Рељановић, *Решавање радних спорова*, Београд, 2021, 17.

право послодавца.¹⁶⁰² Но, теорија радног права резонује нешто другачије. Тако се радним спором сматра спор по тужби запосленог, који је окарактерисан материјалноправним обележјима, тј. предметом спора и странкама у спору, као и процесноправним обележјима, тј. органима који решавају радни спор и поступком у којем се тај спор решава. Са друге стране, теорија радног права спором из радног односа сматра спор по тужби запосленог и спор по тужби послодавца против запосленог.¹⁶⁰³ Радни спор се решава у парници, у поступку за који важе посебна правила прописана Законом о раду као матичним законом, те правила прописана посебним законима и посебним правилима Закона о парничном поступку. Са друге стране, на спорове по тужби послодавца се примењују општа правила парничног поступка и на томе почива разлика између радног спора и спора из радног односа, коју домаћа судска пракса препознаје. Наиме, само се спору у коме је запослени тужилац, а послодавац тужени признаје својство „бенефициране парнице из радног односа“¹⁶⁰⁴, која се решава по правилима посебног поступка – хитно решавање поступка, одређивање привремене мере, краћи парнициони рок, краћи рок за жалбу и посебан режим допуштености ревизије, подсећа Рељановић, према закључку Ивошевића.¹⁶⁰⁵ Ковачевић и Новаковић подсећају на то да Закон о парничном поступку користи израз спор из радног односа, једнако као и Закон о мирном решавању радних спорова, који под индивидуалним радним спором подразумева спор који могу да покрену како запослени, тако и послодавац.¹⁶⁰⁶

1.3. Врсте радних спорова

1.3.1. Индивидуални радни спорови

У теорији и пракси не постоји једна општеприхваћена дефиниција индивидуалног радног спора. Према једном схватању се под индивидуалним радним спором подразумева спор који настаје између запосленог и послодавца, а у вези са закључивањем, постојањем или престанком индивидуалног уговора о раду, који се решава пред надлежним судом или другим органом у законом уређеном поступку.¹⁶⁰⁷ Према другом схватању, индивидуални радни спор јесте спор до којег долази између запосленог и послодавца, поводом повреде законом признатог индивидуалног права из радног односа и по основу рада током његовог трајања, по његовом престанку, као и у вези са његовим заснивањем, који се води пред надлежним судом у утврђеном поступку, а по тужби запосленог.¹⁶⁰⁸ Сумарно сагледано, индивидуални радни спор је увек правни спор, будући да супротставља појединог послодавца и појединог запосленог, у вези са предметом индивидуалног уговора о раду.

Индивидуални радни спор подразумева постојање опречних захтева запосленог и послодавца у вези са извршењем индивидуалног уговора о раду, поводом остваривања или заштите индивидуалног права или личног интереса, производног из обављања подређеног рада или у вези са обављањем таквог рада,¹⁶⁰⁹ тј. посла. Индивидуални радни спорови се, по правилу, и у највећем броју случајева, решавају у поступку пред судом. Божовић¹⁶¹⁰ истиче да се судска

¹⁶⁰² *Ibid.*

¹⁶⁰³ Z. Ivošević, “Radni spor”, *Pravo i privreda*, br.5 – 8/1998, 605.

¹⁶⁰⁴ М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, фн. 25, 18.

¹⁶⁰⁵ Z. Ivošević, М. Ivošević, *Komentar Zakona o radu*, Београд, 2016, 451.

¹⁶⁰⁶ Лј. Ковачевић, У. Новаковић, „Mirmo rešavanje sporova povodom diskriminacije zaposlenih po osnovu породичних dužnosti”, *Pravo i privreda*, br. 7 – 8/2018, 444.

¹⁶⁰⁷ Д. Паравина, 552.

¹⁶⁰⁸ З. Ивошевић, 2007, 98.

¹⁶⁰⁹ М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, 19.

¹⁶¹⁰ Б. Божовић, *Радни и социјални судови – друштвена улога и оправданост увођења у правни систем Републике Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, 45.

заштита социјалних и економских права у пракси најконкретније увиђа управо кроз решавање спорова поводом рада између запосленог и послодавца. У том контексту, Рељановић и Мисаиловић примећују да, посматрано из угла социјалних партнера, углед правосуђа неретко и зависи од ефикасности рада судова приликом решавања индивидуалних радних спорова, те да у томе, потенцијално, лежи посебан значај решавања индивидуалних радних спорова.¹⁶¹¹ С обзиром на то да, када једна страна уговора о раду има интенцију да измени његове обавезујуће одредбе, онда одсуство договора неминовно доводи до гашења радног односа. Из тог разлога је оправдано рећи да је спор између запосленог и послодавца увек правне природе.

Закон о раду Републике Србије, као матични закон којим су регулисана права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, не нуди дефиницију индивидуалних радних спорова. Међутим, у контексту изостајања опште законске дефиниције индивидуалног радног спора, теорија радног права може да понуди схватања која су од значаја за разумевање појма индивидуалног радног спора, подсећа Балтић.¹⁶¹² Стога се, индивидуалним радним споровима сматрају они спорови који настају између појединог запосленог – тзв. јавног службеника – и послодавца – односно, организације послодавца – и то, поводом настале повреде индивидуалног и личног права, односно обавезе или пак, непосредно личног интереса из радног односа, који је заснован на правним прописима, нормативним актима привредне организације, колективном уговору о раду, споразуму о заснивању радног односа или уговору о раду, а за чије је решавање надлежан одређени орган. Сходно томе, Закон о мирном решавању радних спорова набраја листу могућих индивидуалних¹⁶¹³ и колективних радних спорова, који су у надлежности Агенције за мирно решавање радних спорова. У том контексту се у индивидуалне радне спорове убрајају спорови настали поводом отказа уговора о раду, радног времена, остваривања права на годишњи одмор, исплате плате, накнаде плате и минималне плате у складу са законом, исплате накнаде трошкова за исхрану у току рада, за долазак и одлазак са рада, регреса за коришћење годишњег одмора и друге накнаде трошкова у складу са законом, исплате отпремнине при одласку у пензију, јубиларне награде и других примања у складу са законом, дискриминације и злостављања на раду.¹⁶¹⁴ Наведено законско решење указује на различите предмете индивидуалног радног спора који могу бити предмет заштите.

Згодна је осврнути се, примера ради, на питање које се недавно нашло у домаћој пракси, а поводом заштите права из радног односа, које је привукло значајну пажњу, будући да су запослени, који су се (ин)директно нашли у овој врсти радног спора, стрепели од коначног исхода. Реч је, наиме, о запосленима који примају минималну плату и који су, с обзиром на то, одлучили да се „пусте“ у судски спор око исплате регреса за годишњи одмор, као и топлог

¹⁶¹¹ М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, фн. 33, 19.

¹⁶¹² А. Baltić, *Osnovi radnog prava Jugoslavije*, Beograd, 1963, 297.

¹⁶¹³ Рељановић и Мисаиловић наводе да су „слично као и у правном систему Републике Србије, „индивидуални радни спорови“ дефинисани су законом и у Републици Молдавији, где се описују као „спорови између радника и послодавца у вези са специфичним ситуацијама из члана 354 Кодекса рада“. Додатно, у Републици Српској, Закон о мирном решавању радних спорова дефинише „индивидуални радни спор“ као спор између запосленог и послодавца у вези са извршавањем права и обавеза проистеклих из или/и на основу рада. И у Црној Гори, Закон о споразумном решавању радних спорова дефинише овај термин као спор који је настао у остваривању права запосленог из рада и по основу рада утврђених законом, колективним уговором, актом послодавца и уговором о раду.“, *Individual labour dispute resolution systems in selected Central and East European (CEE) countries*, ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe, ILO-Budapest Labour Law and Reform Unit,

ILO Geneva, <https://www.esap.online/download/docs/CEE%20Report%20for%20KSP%20ILDRS%20FINAL.pdf/be5291280d44b4cd2840d78c0963bf6b.pdf>, преузето 26. јула 2024. године, 2018, 2.

¹⁶¹⁴ Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 104/2009 и 50/2018, чл. 3.

оброка.¹⁶¹⁵ Као занимљива за разматрање фигурира чињеница да је на ову тему покренут талас тужби, што је за последицу изродило око пет хиљада таквих, индивидуалних спорова. Међутим, Врховни касациони суд је у јуну 2022. године донео закључак, у којем се наводи да су „запосленима на минималцу ове накнаде већ урачунате у износ који примају.“¹⁶¹⁶ Узимајући у обзир какво је стање у пракси у вези са минималним платама запослених у јавним службама, а које је неретко у (не)посредној вези са покретањем индивидуалних радних спорова, Рељановић подвлачи да „у просвети и здравству, али и у појединим јавним предузећима, многи запослени на радним местима са најнижим коефицијентима остварују плате мање од минималне, па им се актом послодавца или колективним уговорима плата допуњује до минималне“, процењујући притом, да је овакво стање ствари незаконито и неуставно.¹⁶¹⁷ Није неоправдано закључити да би, у таквим случајевима, судови – уколико би спор дошао до суда –, требало да буду на страни запосленог.

1.3.2. Колективни радни спорови

У смислу Закона о мирном решавању радних спорова, колективним радним споровима се сматрају спорови поводом закључивања, измена и/или допуна колективног уговора о раду, примене колективног уговора о раду у целини или пак, његових појединих одредаба, примене општег акта којим се регулишу права, обавезе и одговорности запослених, послодавца и синдиката, остваривања права на синдикално организовање и деловање и остваривање права на утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца, штрајка, остваривања права на информисање, консултовање и учешће запослених у управљању, у складу са законом, утврђивања минимума процеса рада, у складу са законом.¹⁶¹⁸

Колективни радни спорови настају повредом колективних права запослених или поводом повреде колективних радних интереса који су у вези са колективним радним односом. За разлику од индивидуалног, код колективног радног спора долази до субјективне кумулације у једној или у обе страначке улоге. Основне карактеристике колективног радног спора се огледају у томе што (1) настају поводом повреде или угрожавања, односно уређивања, примене или тумачења колективних права, обавеза или интереса из рада и по основу рада; (2) субјекти колективног радног спора могу бити синдикат, организована група радника на једној и послодавац, или удружење послодавца на другој страни; (3) се решавају мирним путем, у поступку пред судом или употребом радикалних средстава борбе запослених.¹⁶¹⁹

Рожих запажа да се, настојање да се понуди решење ових спорова, темељикако на потреби да се конфликтни односи између страна у спору реше, тако на одржавању плуралитета индустријских односа, одржавању мира на тржишту рада, те унапређивању колективних права

¹⁶¹⁵ С тим у вези, видети: J. Georgievski, „Srbijaipravazaposlenih: „Osećamsekaoguskaumagli” – zaštotetkicestrepodkonačnogishodasporovazaregresitopliobrok”, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-63058271>, преузето 31. јануара 2024. године.

¹⁶¹⁶ „Закључак је нека врста инструкције нижим судовима, а издаје се ради уједначавања судске праксе у земљи.”, *Ibid.*

¹⁶¹⁷ „Reljanović: Broj ljudi koji su na minimalnoj zaradi u Srbiji, u razvijenim državama Evrope je nezamisliv”, <https://www.masina.rs/reljanovic-broj-ljudi-koji-su-na-minimalnoj-zaradi-u-srbiji-u-razvijenim-drzavama-evrope-je-nezamisliv/><https://www.masina.rs/reljanovic-broj-ljudi-koji-su-na-minimalnoj-zaradi-u-srbiji-u-razvijenim-drzavama-evrope-je-nezamisliv/>, преузето 30. јануара 2024. године.

¹⁶¹⁸ Закон о мирном решавању радних спорова (2004), чл. 2.

¹⁶¹⁹ Ж. Кулић, С. Перић, *Радно право*, Београд, 2016, 408.

запослених и заштити интереса социјалних партнера у границама индустријских односа.¹⁶²⁰ Насупрот томе што се у индивидуалним радним споровима у својству једне од страна у спору увек појављује запослени, стоји правило да, код колективних радних спорова, на страни запослених, осим синдиката може да се појави и група запослених, који нису синдикално организовани, као што може да се појави и савет запослених. Синдикат може да буде страна колективног радног спора под условом да има овлашћење за закључивање колективног уговора о раду, а у складу са националним законодавством. Ово је такође случај и онда када је доколективног радног спора дошло управо у поступку преговарања у циљу стицања преговарачке легитимације. Тада, страна колективног радног спора није синдикат који је носилац права на закључивање колективног уговора, већ синдикат који то право жели да стекне кроз поступак колективног преговарања.

Суштински посматрано, колективни радни спор се недвосмислено разликује од индивидуалног радног спора, пре свега у погледу стране у спору која се узима за критеријум поделеврста радних спорова. Но, ван тог разграничења, често није лако да се утврди граница на којој се индивидуални радни спор прелива у почетак колективног радног спора. Перишић и Куртовић стоје на готово истом становишту, уочавајући да је стварна чињеница да нису ретки случајеви у којима се повредом појединачног права из радног односа *de facto* угрожавају и колективна права из тог односа, те да услед овога, индивидуални радни спор лако прерасте у колективни радни спор.¹⁶²¹ Рељановић и Мисаиловић подсећају да индивидуални радни спор, који је проистекао из различитих тумачења одредаба код послодавца, може да добије судско – правни карактер који надаље може да утиче на начин извршења прописа или да резултира променом критеријума који се користе за спровођење колективног уговора, те да на тај начин, потенцијално, прерасте у колективни радни спор.¹⁶²²

За важну карактеристику колективних радних спорова може да се сматра њихова подела најинтересне и правне колективне радне спорове и то, у зависности од предмета колективног радног спора. На основу мишљења Комитета експерата за примену конвенција и препорука стоји да „спор може да се јави у процесу утврђивања услова запошљавања/радног односа уколико странке траже заштиту нових права или траже увођење нових обавеза (спор по основу интереса) или приликом тумачења и примене услова запошљавања / радног односа који су дефинисани постојећим уговорима, а за које се можда тврдити да су прекршени, или су дефинисани постојећим законима и другим прописима (спор по основу права)“.¹⁶²³ Подела колективних радних спорова на интересне и правне колективне радне спорове се утврђује у погледу предмета спора и то, одговоом на питање да ли је он настао поводом будућих права и обавеза из радног односа или поводом постојећих права и обавеза.

Када се говори о питању настанка правног колективног радног спора, важно је напоменути да до њега долази услед сукоба у погледу тумачења, односно примене одредаба колективног уговора о раду или пак, законских одредаба о колективним правима запослених односно послодаваца.¹⁶²⁴ У оквиру правних колективних радних спорова је могуће направити разлику на две врсте спорова и то, у зависности од тога да ли је питање сукоба у погледу тумачења облигационог или нормативног дела колективног уговора о раду. Прављењу разлике између наведених врсти правних колективних радних спорова се прибегава, пре свега, с

¹⁶²⁰ I. Rozić, „Pojam i vrste kolektivnih radnih sporova”, *Zbornik radova Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, бр. 11/ 2013, 198.

¹⁶²¹ S. Perišić, R. Kurtović, „Rešavanje kolektivnih radnih sporova zaposlenih i njihove posledice”, *Univerzitetka misao*, бр.1/2013, 3.

¹⁶²² М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, 21.

¹⁶²³ *Collective bargaining in the public service: A way forward – General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service*, ILO, Geneva, 2013, 168.

¹⁶²⁴ Б. Лубарда, 2012, 934.

обзиром на субјекте који могу да траже заштиту права из колективног уговора о раду које је повређено. Стога, уколико је реч о спору насталом поводом облигационог дела колективног уговора о раду, онда је суштински реч о спору насталом између уговорних страна. У том случају се тужбеним захтевом захтева извршење уговорних обавеза или се тражи накнада штете услед неиспуњења уговорних обавеза. Такође, странке могу, уколико су испуњени услови, да захтевају и раскид колективног уговора о раду. Уколико је до колективног спора дошло у поступку тумачења или примене одредбе садржане у нормативном делу колективног уговора о раду, тада сваки запослени, којем је повређено право можеда покрене спор и сходно томе, да захтева накнаду штете.¹⁶²⁵

Интересни колективни радни спор, који се често назива и интересни конфликт¹⁶²⁶, настајеу поступку закључивања, измене или ширења колективног уговора о раду и то, уколико дође, примераради, до неслагања између преговарачких страна о дефинисању услова запошљавања који ће да се унесу у нови колективни уговор о раду или пак, о изменама и допунама услова запошљавања којису већ дефинисани постојећим уговором. Предмет интересног колективног спора су, управо, интереси уговорних страна који у тренутку настанка сукоба нису правно уређени колективним уговором о раду, а односи се, пре свега, на материјалноправне норме које се још увек не примењују или које би требало да се уреде изменама и допунама колективног уговора о раду.¹⁶²⁷ Примери интересних колективних радних спорова често подразумевају покушај страна у спору да постигну договор о висини плата које ће да се примењују код послодавца, о организацији рада која ће да се примењује или о нивоима продуктивности који се од послодавца очекују.¹⁶²⁸

Подела на интересне и колективне радне спорове је нарочито значајна у погледу начина њиховог решавања, који зависи од тога о којој врсти колективног радног спора је реч. Уколико је реч о правним колективним радним споровима, они могу да се решавају у поступку пред судом, као и путем неких од мирних метода решавања спорова, које странке одаберу. За разлику од правних колективних радних спорова, интересни не би требало да се решавају у поступку пред судом, (као што је случај у нашем правном систему, који не прави разлику између правних и интересних колективних радних спорова) с обзиром на то да предмет радног спора није постојећа правна норма. Имајући ово у виду, важно је напоменути да би интересне колективне радне спорове требало решавати неким од алтернативних метода решавања спорова, односно у поступку пред арбитражом, мирењем или посредовањем или пак, посредством неке од метода индустријске акције, као што су штрајк, пикетинг, бојкот. Упркос томе што Закон о раду не познаје поделу колективних радних спорова, то не значи да из суштине самог спора не може да се утврди да ли се ради о интересима уговорних страна које би требало да се уреде колективним уговором, или је супротно томе, у питању спор о праву, као утврђеној норми која подједнако обавезује обе уговорне стране, резонује Миљковић.¹⁶²⁹

Дакле, закон пропушта да препозна разлику између интересних и правних колективних радних спорова. Уколико се за истиниту узме претпоставка да разлике између врсти колективних радних спорова могу да се увиде, онда се доводи у питање оправданост решења домаћег законодавца садржаном у Закону о парничном поступку, којим се у надлежност суда ставља решавање и индивидуалних и колективних радних спорова. Рељановић и Мисаиловић изоде закључак да “уколико предмет интересног спора није повреда постојеће правне норме, већ је у питању конфликт који је настао у циљу заштите права, односно интереса који су у

¹⁶²⁵ *Ibid.*

¹⁶²⁶ B. Lubarda, “Rešavanje kolektivnih radnih sporova”, *Pravni život*, бр. 11/1995, 596.

¹⁶²⁷ B. Lubarda, *Rešavanje kolektivnih radnih sporova – metodi i institucije*, Beograd, 1999, 45.

¹⁶²⁸ K. Foley, M. Cronin, *Profesionalno mirenje u kolektivnim radnim sporovima*, Budapest, 2015, 12.

¹⁶²⁹ M. Miljković, “Interesni i pravni kolektivni radni spor”, *Pravo i privreda*, бр. 9 – 12/2006, 13.

датом тренутку предмет преговора приликом закључивања колективног уговора, чини се неутемељеном законом предвиђена могућност за судско решавање интересних колективних радних спорова.¹⁶³⁰

2. Модели решавања радних спорова у јавним службама

2.1. Мирно решавање радних спорова

Мирно решавање радних спорова, односно мирење, може да се опише као процес у којем стране у спору дозвољавају независној трећој страни, тј. миритељу, да управља њиховом дискусијом. Од миритеља се очекује да створи безбедно окружење за рад и да управља дискусијом, како би омогућио рационално разматрање питања која су узрок насталог радног спора. Процес је усмерен на то да омогући странама да размотре све могуће опције које би могле да буду прихваћене као исход процеса.¹⁶³¹ Процес рада је, јасно, склон променама, које настају у односу формалних или фактичких позиција између појединих запослених или између послодавца и запосленог. Ово, међутим нису искључиви случајеви, те тако може да дође идо поремећаја међуљудских односа у процесу рада, а све ово нужно доводи до спорних ситуација, односно до сукоба. Управљање сукобом на радном месту је отуда једна од тема која се тиче превенције, уједно и мирног решавања спорова.¹⁶³²

Прва инстанца у решавању радних спорова је управо послодавац, као супериорнија страна у радном односу. Овакво решење је оправдано логиком, резонују Рељановић и Мисаиловић, из тог разлога што је послодавац један од извора спорења или пак, поседује овлашћења којима може да реши спор до којег није дошло због његовог директног (или посредног, али намерног) поступања.¹⁶³³ Да би могло да се говори о ефикасном управљању сукобом, онда управљање мора, заправо, да отпочне још пре настанка конкретног спора¹⁶³⁴. Но, и онда када дође до спорења две стране, послодавац (може да) има велику улогу у спречавању даље ескалације сукоба. По правилу, послодавац продубљивање сукоба, између осталог, чини и давањем примера сарадње са запосленима или синдикатима, кроз решавање конкретних спорних околности на најефикаснији могући начин, те уз поштовање индивидуалних и колективних права запослених. Као резултат оваквих могућности које су послодавцима остављене на располагање, закони више земаља садрже могућност интерног решавања спора.¹⁶³⁵ Такво поступање се убраја у један од начина мирног решавања спорова, будући да се одвија унутар организације послодавца и гарантује ефикасност, ниске трошкове, као и дискретност приликом решавања. Уколико поступак решавања спора код послодавца није предвиђен, стране

¹⁶³⁰ М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, 23.

¹⁶³¹ К. Foley, М. Cronin, *Profesionalno mirenje u kolektivnim radnim sporovima*, Tim MOR за техничку подршку програм достoјанственог рада и Regionalna kancelarija за Centralnu и Istočnu Evropu, 2015, 14.

¹⁶³² *Sistemi radnih sporova – smjernice za efikasnije djelovanje*, ILO, Torino, 2013, 176 – 177.

¹⁶³³ М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, 25.

¹⁶³⁴ *Sistemi radnih sporova – smjernice za efikasnije djelovanje*, ILO, Torino, 2013, 179.

¹⁶³⁵ Препорука Међународне организације рада број 94 о сарадњи на нивоу предузећа такође садржи општу смерницу о нужности постојања добровољних механизма комуникације и сарадње између радника и послодавца, у свим стварима које иначе нису обухваћене колективним преговарањем, а чије благовремено разматрање може разрешити постојећа спорења или спречити да до њих уопште дође., R094 – Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation, 1952 (No. 94), https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R094, преузето 6. мја 2023. године.

у спору не желе да му приступе или се пак, заврши неуспешно, судски поступак може да се избегне покретањем неког од поступака мирног решавања радног спора. Ови поступци се називају и вансудским поступцима или алтернативним поступцима¹⁶³⁶ – у смислу алтернативе класичном судском поступку. Предности решавања спора алтернативним путем су готово идентичне онима због којих се препоручује и интерно решавање код послодавца. Наиме, поступак је бржи, ефикаснији, јефтинији од судског поступка, заснива се на активнијој комуникацији страна у спору, те потенцијално може да доведе до компромисног уместо до наметнутог решења. Стране у спору се, међутим, углавном због међусобног неповерења, релативно ретко одлучују да решење насталог конфликта потраже у директној комуникацији и уз минималну формализацију таквог поступка, што Гибонс критикује.¹⁶³⁷

Упркос свим предностима које погодују једној или чак, обема странама у спору, чињеница је да постоје и проблеми, који могу да се јаве приликом реализације појединих механизма мирног решавања спора, попут одсуства правних лекова, немогућности извршења одлуке. Као једна од основних замерки које могу да се припишу овим механизмима, јесте одсуство јавности, али и солидарности у оваквим ситуацијама. Наиме, запослени(могу да) чувају детаље незаконитог поступања послодавца као поверљиве, све док у томе виде предуслов за успешно разрешење свог проблема, истичу Рељановић и Мисаиловић. На тај начин ће други запослени да остану ускраћени за драгоцено искуство у везиса начином решавања спорних питања, стручна јавност за информације о непримењивању или неправилној примени закона, а општа јавност неће имати потпуну слику о начину пословања тог послодавца.¹⁶³⁸ Други проблем до којег може да дође је оно што Лазаревић назива „споразумним решавањем радних спорова по сваку цену“, истичући да мирно решавање мора да представља тек могућност, никако и императив.¹⁶³⁹

Мирно решавање спорова из радног односа се у Републици Србији одвија у складу са два кључна прописа, Законом о раду и Законом о мирном решавању радних спорова. Колективни спорови из радног односа се, са друге стране, могу решавати и у складу са правилима утврђеним колективним уговорима. Уз то, ваља подсетити да злостављање на раду може, поред правила утврђених Законом о мирном решавању радних спорова, да се решава и на начин прописан Законом о спречавању злостављања на раду. Оно што фигурира као битно јесте да правила која су утврђена Законом о раду нису иста као правила која су утврђена Законом о мирном решавању радних спорова. Наиме, Законом о мирном решавању радних спорова је област мирног решавања спорова из радног односа детаљније уређена. Тако је уређен поступак мирног решавања колективних и индивидуалних спорова из радног односа, где је као индивидуални спор из радног односа препознат спор поводом отказауговора о раду и исплате минималне плате (односно, зараде), док се као колективни спор из радног односа одређује спор поводом закључивања, измена и допуна или примене колективног уговора, остваривања права на синдикално организовање и штрајк. Кулић истиче да је управо ово закон којим је прописано да се решавање радних спорова одвија сходно поступку који се битно разликује од поступка и начина прописаног Законом о раду.¹⁶⁴⁰ У том контексту је згодно подвући да се као начин који је установљен за решавање индивидуалних спорова из радног односа јавља поступак арбитраже, док је, када се ради о колективним споровима из радног односа, одређено да се они решавају

¹⁶³⁶ Поједини аутори сматрају да термин „алтернативни“ не одаје праву природу оваквих поступака, јер би могли да се сматрају заменом, односно конкуренцијом судском поступку, што наравно није случај. Отудасепредлажеитермин „допунски“ поступци., А. Лазаревић, , 366.

¹⁶³⁷ М. Gibbons, *A review of employment dispute resolution in Great Britain*, Department of Trade and Industry, 2007, 8.

¹⁶³⁸ М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, 26.

¹⁶³⁹ А. Лазаревић, 369 – 370.

¹⁶⁴⁰ Ж. Кулић, *Industijski odnosi*, Beograd, 2007, 369.

пред одбором за мирење, који чине представници страна у спору и трећа независна страна, тј. миритељ.

Циљ (доношења) Закона о мирном решавању радних спорова је, између осталог, био да се утврде начини, тј. методи мирног решавања колективних спорова из радног односа и да се, такође, смањи учесталост штрајкова, подсећа Лазовић.¹⁶⁴¹ Оснивањем Републичке агенције за мирно решавање радних спорова је створена основа за даљу афирмацију метода мирног решавања спорова из радног односа. Без сумње је то да су индивидуални спорови из радног односа од великог значаја. Међутим, задатак ове Агенције јесте успешно решавање колективних спорова из радног односа, и то нарочито у делатностима од јавног значаја.

Мирно решавање спорова је, дакле, низ разнородних поступака, који се спроводе на мање или више неформалан начин, односно избегавањем покретања судског поступка. У светлу „алтернативних“ или „вансудских“ механизма за решавање радних спорова је оправдано да се означе мирење, посредовање и арбитража.¹⁶⁴² Уопштено посматрано, мирење је поступак у којем треће лице покушава да помири ставове две супротстављене стране и то, најчешће кроз индивидуалне или пленарне разговоре, који не инсистирају на форми. Миритељ, у суштини, служи да премости прекид у комуникацији двеју страна. Улога миритеља је таква да се од њега никада не тражи да донесе одлуку о прикладном исходу конкретног радног спора. Његова је улога да помогне странама у спору да оцене снагу или вредност свог става, изјаве или захтева, али не и да искажује став по том питању.

Посредовање¹⁶⁴³, тј. медијација је слична мирењу, с том разликом да претпоставља активнију улогупосредника, који није само преносилац информација које стране размењују, већ има улогу активног преговарача. Деловање посредника има за циљ да се постојећи сукоб реши, те у ту сврху може странама да предлаже необавезујућа решења, али истовремено и да се до договора дође превазилажењем спорне ситуације без проглашавања одговорног лица, што заправо и јесте суштинска разлика која постоји између посредовања и арбитраже.

Арбитража представља начин ангажовања трећег лица, које ће деловати у својству разрешиоца спора и то, на основу поднетих доказа, односно утврђених чињеница. Задатак арбитра је другачији од задатака који се намеће миритељу и посреднику. Наиме, арбитар одлучује о одговорности једне или друге стране, притом не покушавајући да помири њихове интересе. Напротив, арбитров задатак јесте да реши спор у складу сатумачењем прописа и конкретних околности. Одлука арбитра је по правилу обавезујућа и у зависности од начина на који је арбитража нормирана, ова одлука може да буде коначна и извршна. Дакле, између мирења и посредовања су честа поклапања, како у концепту, тако и у спровођењу поступка. Једина разлика јесте у степену активности трећег лица, односно начину интеракције до које

¹⁶⁴¹ I. Lazović, „Perspektive mirnog rešavanja radnih sporova u Republici Srbiji“, *Megtrend revija*, бр. 15/2018, 106.

¹⁶⁴² Рељановић и Мисаиловић истичу да поједини аутори „Неки, међутим, иду даље од тога, па идентификују и додатне механизме, као што су превентивно деловање инспекције рада, делање неких других специјализованих државних органа, као и само колективно преговарање које може бити и фактор решавања спорова, али и фактор спречавања њиховог настанка.“, М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, 27.; „Sanders на пример наводи низ поступака који по његовом мишљењу имају за циљ да реше радни спор, па се самим тим могу сматрати релевантним за обрађивање: расправљање и преговори, мирење, медијација, добровољна арбитража, истраживање и утврђивање чињеница (без предлагања обавезујуће одлуке), обавезна арбитража, судски поступак, измена законодавства. Иако старија од седамдесет година, ова подела и данас може да се сматра готово потпуном, макар када је реч о тактикама које се примењују на решавање радних спорова.“, Р. Н. Sanders, „Types of Labor Disputes and Approaches to Their Settlement“, *Law and Contemporary Problems*, бр. 12/1947, 214.

¹⁶⁴³ Сходно Препоруци РЕС (2002) 10 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о медијацији у грађанским стварима, медијацијом ће се сматрати „поступак решавања спорова, где странке преговарају око спорних питања, у циљу постизања споразума уз помоћ једног или више медијатора/медијаторки“, https://www.medijacija.org/wp-content/uploads/2018/04/5_5_Prepоруке-Saveta-Evrophe-o-medijaciji-u-gradjanskim-stvarima.pdf, преузето 6. маја 2023. године.

долази између супротстављених страна. Арбитража представља процес у којем независни арбитар пресуђује у спору тако што доноси арбитражну одлуку. Постоје две врсте арбитраже: добровољна и обавезна. Добровољна арбитража је процедура у којој странке добровољно пристају да свој спор препусте арбитражи и да прихвате обавезујући карактер одлуке коју доноси арбитар. Насупрот томе, обавезна арбитража представља процедуру код које је арбитража обавезна и то, по закону или по основу одлуке управног органа или на иницијативу једне од страна, без сагласности обе стране, при чему је коначна одлука обавезујућа за стране у спору. У погледу колективних интересних спорова, претходно укључивање у процес арбитраже представља прихватљив услов за коришћење права на штрајк само уколико обе стране добровољно пристану да свој спор препусте арбитражи.¹⁶⁴⁴ Но, разматрано кроз призму права на штрајк, мирење, посредовање и добровољна арбитража, као процедуре, морају суштински да настоје да потспешколективно преговарање. Самим тим, ове процедуре не смеју да буду те мере комплексне или споре, да онемогуће организовање законитог штрајка. Обавезна арбитража код колективних интересних спорова је прихватљива у одређеним, специфичним околностима, где право на штрајк може легитимно да се ограничи.¹⁶⁴⁵ Арбитража је, јасно, потпуно другачија од процеса мирења. У процесу мирења стране у спору задржавају обавезу осмишљавања и формулисања исхода који је такав да га обе сматрају прихватљивим. Код арбитраже, стране преносе ту обавезу на треће лице, тј. на арбитра. Тако се улога страна које су у спору своди на то да арбитру јасно прикажу своје ставове и своју позицију, као и да опишу исход који сматрају прикладним из своје перспективе. Са друге стране, на арбитру је да омогући обема странама да изнесу своје позиције и да, потом, реализује процес који ће да узме у разматрање све, за конкретан радни спор, релевантне чињенице и ставове и то, на начин да се очува природна правда.¹⁶⁴⁶ Коначно, арбитар је у обавези да, по спроведеној процедури, донесе одлуку о свим питањима која су предмет спора и да одреди решење за та питања. У многим јурисдикцијама, у којима је арбитража законскиуређена, одлука арбитра је коначна и обавезујућа, при чему је жалба могућа само са правног аспекта (примера ради, у случају да је арбитар погрешно у тумачењу прописа).

У литератури је заступљено мишљење да су колективни радни спорови прихватљивији када је реч о мирном решавању спорова, и то најпре интересни спорови, сматра Јашаревић.¹⁶⁴⁷ Са оваквим се закључком не слажу Рељановић и Мисаиловић, правдајући неслагање тиме да, оваква констатација, иако формално сасвим исправна, не одговара увек реалном стању ствари. Наиме, упркос томе што поједини спорови који настану на раду или у вези са радом, а који су у својој суштини последица међуљудских односа, а не тумачења или примене права, заиста нису увек погодни за решавање мирним путем – а нарочито не мирењем или посредовањем –, извесно је да већина индивидуалних радних спорова може ефикасно да се спречи или реши применом неке од техника мирног решавања спора.¹⁶⁴⁸

¹⁶⁴⁴ Препорука Међународне организације рада о добровољном мирењу и арбитражи, 1951, бр. 92.

¹⁶⁴⁵ Kolektivno pregovaranje: Vodič za formulisanje politika, MOR, 2015.; видети: „Priručnik za kolektivno pregovaranje”, <https://www.bofos.org.rs/dokumenti/Bofosov%20Prirucnik%20za%20kolektivno%20pregovaranje.pdf>, преузето 6. маја 2023. године.

¹⁶⁴⁶ Природна Правда се односи на правило непристрасности И право на правично саслушање. У овом контексту, овај појам се односи на право обје стране да добију непристрасног арбитра који ће и једној и другој страни дати једнаку могућност да искаже своје ставове или позиције, као и једнаку могућност да одговори на ставове/позиције друге стране.

¹⁶⁴⁷ „И интересни и правни радни спорови се могу решавати алтернативним методама (мирење, посредовање и арбитраже), али се у пракси интересни спорови најчешће решавају алтернативним методама и то првенствено мирењем и посредовањем, из разлога флексибилности, неформалности и компромисног карактера ових метода.“, С. Јашаревић, *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2000, 18 – 20.

¹⁶⁴⁸ М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, 29.

2.2. Судско решавање радних спорова

Судска заштита права на рад се остварује у одговарајућем поступку пред судом. Право на приступ суду представља једно од основних права, које у себи садржи велики број процедуралних захтева¹⁶⁴⁹ и често, потенцијалним странкама радног спора делује тешко оствариво. Судска заштита права из радног односа се остварује пред судовима различите врсте и то, у зависности од режима радног односа, статусног положаја послодавца, угрожености уставних права и слобода, као и европских принципа и вредности.¹⁶⁵⁰

Судско решавање радних спорова је метод, који је у теорији познат и као један од метода решавања спорова са позиције права у којем суд мериторно решава спорну правну ствар. Он то чини тако што конкретизује апстрактну правну норму на појединачну животну ситуацију. Другим речима, суд доноси одлуку која представља императивну појединачну правну норму и која за стране у спору има снагу закона. Ступањем ове одлуке на снагу спорна, правна ствар (*res litigiosa*) постаје пресуђена ствар (*res iudicata*).¹⁶⁵¹ Стране у спору приступају оваквом начину решавања спора уколико спор не могу да реше мирним путем, споразумно и самостално, из чега, јасно, деривира потреба за ангажовањем државног правосудног органа. Законом о парничном поступку¹⁶⁵² су регулисани поступци решавања колективних и индивидуалних спорова пред судом. У оквиру индивидуалних радних спорова је могуће разликовати спорове који настају поводом заснивања, постојања и престанка радног односа и спорове о правима, обавезама и одговорностима из радног односа. Ова подела индивидуалних радних спорова је значајна утолико што указује на различите повреде права радника које послодавац може да учини и које могу постати предмет тужбеног захтева у радном спору. Коначну листу свих повреда права радника свакако није реално сачинити, али је потребно указати на најчешће повреде права које могу бити предмет судске заштите.

Колелтивни и индивидуални радни спорови се решавају у парници, сходно правилима два посебна парнична поступка, односно поступка у парницама из радних односа и поступка у парницама поводом колективних уговора. Спорове решавају судови опште надлежности, међутим, оснивају се посебна одељења за радне спорове. Запослени који ради, између осталог, у јавном предузећу или јавној установи, а за које важи општи режим радног односа,¹⁶⁵³ заштиту права из радног односа остварује пред судом опште надлежности. Реч је о радном спору¹⁶⁵⁴ који запослени покреће тужбом за чије је решавање у првом степену надлежан основни суд. Тужба се подноси у року од 60 дана од достављања решења послодавца којим је повређено право.¹⁶⁵⁵ Уколико је повреда права учињена фактичком радњом, рок почиње да тече од сазнања за повреду. Предмет спора је решење или фактичка радња предузета од стране послодавца. У првом случају, суд испитује законитост побијаног решења. Уколико је решење незаконито, суд

¹⁶⁴⁹ G. Vukadinović, *Teorija države i prava*, Novi Sad, 2007, 158.

¹⁶⁵⁰ Z. Ivošević, „Razgraničenje i problem nadležnosti u zaštiti prava po osnovu rada”, *Pravni zapisi*, бр. 2/2011, 450 – 458.

¹⁶⁵¹ Н. Петрушић, „Спорови у правним односима и медијација“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 38/1939, Ниш, 1998, 119 – 120.

¹⁶⁵² Закон о парничном поступку, о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 - УС, 72/2013 - УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020, 10/2023 - др. закон.

¹⁶⁵³ Z. Ivošević, *Radno pravo*, Beograd, 2009, 55 – 56.

¹⁶⁵⁴ *Ibid.*, 281–289.

¹⁶⁵⁵ Закон о раду (2005), чл. 195, ст. 2.

га поништава, односно оставља на снази, уколико је законито. У другом случају, суд одлучује о самом праву које је повређено фактичком радњом.

2.3. (Не)могућност примене појединих модела решавања радних спорова у јавним службама

Поступак решавања радних спорова у јавним службама се разликује од поступка у тзв. приватном сектору. Разлог том разликовању јесу специфичности које су својствене тзв. јавном сектору. Упркос томе што се у Републици Србији примењује Закон о раду, који уређује права и обавезе запослених, како у тзв. јавном сектору, тако и у тзв. приватном сектору, постоје неке разлике у поступку решавања радних спорова до којих долази.

Један од модела решавања радних спорова који се примењује у тзв. приватном сектору јесте арбитража. Међутим, у јавним службама није могуће применити овај модел, што је оправдано чињеницом да су јавне службе обавезне да поштују законске прописе и да раде у складу са јавним интересом. Арбитража би, стога, могла да буде проблематична, будући да би могла да доведе до доношења одлука које би могле да буду супротне јавном интересу или пак, законским прописима. Други модел решавања радних спорова који се примењује у тзв. приватном сектору јесте медијација. Медијација је процес преговарања између страна уз помоћ треће, неутралне особе, која помаже странама да пронађу заједничко решење за свој спор. Међутим, упркос томе што је медијација популарна у тзв. приватном сектору, она није често примењивана у јавним службама, због недостатка стручњака за медијацију у тзв. јавном сектору. Трећи модел решавања радних спорова који се примењује у тзв. приватном сектору јесте судско решавање спорова. Ово је најчешћи модел решавања спорова у тзв. јавном сектору, такође. Међутим, постоји проблем са дуготрајношћу овог процеса. Судски поступци могу трајати годинама, што доводи до тога да се спорови не решавају на време и да запослени остају у неизвесности. Ово, даље, може да се (негативно) одрази на пословање јавних служби, што је, опет, у (не)посредној вези са могућношћу пружања (адекватних и квалитетних) услуга грађанима. Уз наведене моделе, постоје и друге методе решавања радних спорова које се примењују у јавним службама, као што су преговори, посредовање. Међутим, проблем са овим методама лежи у томе што нису увек ефикасне и не доводе до брзог решавања спорова. Дакле, упркос томе што *de facto* постоје различити модели решавања радних спорова који се примењују у тзв. приватном сектору, у јавним службама није увек могуће применити исте моделе због специфичности које су својствене тзв. јавном сектору. Стога је потребно пронаћи моделе који су прилагођени тзв. јавном сектору и који ће, као такви, да омогуће брзо и ефикасно решавање радних спорова.

3. Проблем остваривања права запослених у јавним службама путем радног спора

Када су у питању права запослених у јавним службама, радни спор може да буде корисно средство за њихову заштиту. Радни спор је, дакле, поступак путем којег запослени може да захтева заштиту својих права, у случају када сматра да му је нанета штета или да му је, пак, угрожено неко право. У контексту јавних служби, радни спор може да буде покренут због различитих питања, укључујући међу њима и планове запошљавања, услове рада, права на повлашћено радно време, отказ уговора о раду. Један од главних изазова код остваривања права запослених у јавним службама путем радног спора јесте то, што овакви спорови могу да буду дуготрајни и компликовани. Међутим, овај проблем није нерешив, што доказује и ранија пракса. Наиме, како би дошло до бржег решавања радних спорова и сами тим се побољшао квалитет рада јавних служби, могуће решење је поновно успостављање система

специјализованог радног судства, који је укинут 1992. године. Иако са њему својственим недостацима, оживљавање овог система би, нарочито, могло да се сматра оправданим потезом уколико се као релевантна узме чињеница да праксе вансудског, мирног, решавања спорова или превенција радних спорова, нису довољно заживеле, што резултира тиме да већина спорова завршава на судовима. Будући да нема специјализованих радних судова, радни спорови у Републици Србији се решавају пред судовима опште надлежности и то, уз примену правила парничног поступка. Рељановић и Мисаиловић истичу да је могуће успоставити систем специјализованог радног судства, пре свега потребним изменама у радном праву, али и у грађанском процесном праву, те савременом систему судства. Тако, они закључују да би „за успостављење специјализованих судова могла да се искористи постојећа мрежа судова, у радним споровима би у првом степену одлучивали основни радни судови, док би у другом одлуку доносили апелациони радни судови, а њихова седишта би одговарала седиштима садашњих основних и апелационих судова. Надлежност ових судова у првом и у другом степену би се односила на све врсте радних спорова – поводом заснивања, постојања и престанка радног односа, о правима, као и о обавезама и одговорностима из радног односа.“¹⁶⁵⁶ Оно што овде фигурира као симптоматично када су у питању јавне службе, јесте поновно изостајање тежњи ка томе да се од општег раздвоји посебан правни режим радних односа којем јавне службе припадају. Имајући у виду свеprisутност јавних служби у друштву, није немогуће претпоставити да споро решавање радних спорова неминовно има (негативног) утицаја на у њима запослене, што се даље, на изванредан начин, рефлектује и на кориснике услуга које јавне службе нуде, а што, између осталог, свакако представља битан разлог за ефикаснију интервенцију законодавца по овом питању. У коначници, чак и уколико (још увек) нема потребних предиспозиција да се у систем судства Републике Србије уведу судови у чијој би надлежности било поступање искључиво по радним споровима у јавним службама, упоредна правна пракса показује да је свакако могуће имати систем специјализованих радних судова. Тако се у државама попут Француске, која вреди за једну од држава са најдужом традицијом радних судова, те Немачке или пак Финске, у први план постављају идеје о радним трибуналима и/или се наде полажу у колективне радне уговоре. Међутим, на просторима Западног Балкана, Словенија је држава која може да послужи као пример домаћем законодавцу. Наиме, закон у тој држави предвиђа три првостепена радна суда и један социјални. Поред њих су основани и посебни апелациони судови који решавају у поступку по жалби на одлуке првостепених судова. У трећем степену одлучује Врховни суд који има посебно одељење које је задужено за радне и социјалне спорове.¹⁶⁵⁷

Када је, пак, реч о пракси по питању остваривања права запослених у јавним службама путем радног спора, корисно је сагледати дејствовање Републичке агенције за мирно решавање радних спорова.¹⁶⁵⁸ Од њеног оснивања 2005. године је поднето преко 16000 предлога за мирно

¹⁶⁵⁶ „Аутори публикације предлажу да радни судови буду надлежни и за спорове поводом обавезног социјалног осигурања и правне колективне спорове, док би интересне колективне спорове решавали само изузетно.“, „ZaštonemamoradnesudoveuSrbiji?“, <https://www.masina.rs/zasto-nemamo-radne-sudove-u-srbiji/>, преузето 2. фебруара 2024. године.

¹⁶⁵⁷ *Ibid.*

¹⁶⁵⁸ „Републичка агенција за мирно решавање радних спорова постоји од 2005. године. У надлежности јој је решавање индивидуалних и колективних радних спорова путем арбитраже и мирења. Индивидуалним радним спором, у смислу закона, сматра се спор поводом: 1) отказа уговора о раду; 2) радног времена; 3) остваривања права на годишњи одмор; 4) исплате зараде / плате, накнаде зараде / плате и минималне зараде у складу са законом; 5) исплате накнаде трошкова за исхрану у току рада, за долазак и одлазак са рада, регреса за коришћење годишњег одмора и друге накнаде трошкова у складу са законом; 6) исплате отпремнине при одласку у пензију, јубиларне награде и других примања у складу са законом; 7) дискриминације и злостављања на раду. Колективним

решавање радних спорова, а показатељи о броју поднетих предлога сведоче порасту интересовања за овај начин решавања проблема из радног односа који се нађу пред запосленима.¹⁶⁵⁹ Као позитиван пример решавања спора из радног односа у пракси је згодно поменути случај злостављања на раду. У овом, индивидуалном радном спору се као предлагач наша запослена у јавној здравственој установи на пословима медицинске сестре, док је са друге стране, лице именовано као наводни злостављач на раду, запослена у истој јавној установи на пословима лекара. Предлагач је, наиме, поднела предлог за утврђивање злостављања на раду, а у том контексту наводећи, обраћање уз вику од стране лекара, нападе на лично достојанство, коментарисање приватности, понашање које може да доведе до нарушавања здравственог стања предлагача, изазивање конфликта и стресног стања, као и злоупотребе овлашћења. Предлагач је у вези са наведеним приложила писану документацију, која садржи и преписке са друштвених мрежа, као и фотографије предмета са одређеним експлицитним натписима и цртежима. Имајући у виду озбиљност случаја, као и то да је проблем злостављања на раду институт на којем мора да се ради, понајвише у пракси, важно је указати на позитиван исход до којег се дошло управо поступањем арбитра, односно Републичке агенције за мирно решавање радних спорова. Наиме, стране у поступку су, након потписивања, истакле задовољство закљученим споразумом, будући да би наставак конфликта имао негативних последица, не само по стране у поступку, већ и по остале запослене, али и сам рад у овој јавној установи. На том фону, Кокановић закључује да „главни исход арбитражног поступка је мирење страна у поступку, које би за последицу требало имати директан утицај на побољшање општег стања међуљудских односа међу запосленима у наведеној установи, а тиме и позитивне последице на рад запослених, који обављају врло сложену и битну делатност од јавног значаја.“¹⁶⁶⁰

Сличне тематике је и спор који за предмет има, такође, злостављање на раду, између предлагача, запосленог у јавној здравственој установи на пословима лекара и лица именованог као наводни злостављач на раду, запосленог на месту директора ове установе. Наиме, предлагач је због нарушених односа између њега и директора предлогом затражио обустављање кампање против себе, организовање рада у служби стриктно у складу са законом и важећим прописима, као и повраћај одузетог новца по основу решења о дисциплинском кажњавању. Оно што се истиче као интересантно, а у поређењу са претходно разматраним случајем, јесте другачији приступ страна учесника у спору. Наиме, предметни спор је окончан споразумом којим су стране уредиле међусобне односе, „иако је током поступка показано неразумевање и у појединим моментима неспремност на компромис свих страна у спору, уз повремене изузетно жучне несугласице“ закључује Арсић Јелић, а у интересу даљег успешног одвијања процеса рада, као и хармонизације односа између свих страна у спору.¹⁶⁶¹ Да се закључити, дакле, да чак и услучајевима у којима наизглед није могуће постићи договор, Републичка агенција за мирно решавање радних спорова ипак игра значајну улогу, те доприноси позитивним исходима насталих конфликта из радних односа.

радним спором у смислу закона сматра се спор поводом: 1) закључивања, измена и / или допуна колективног уговора; 2) примене колективног уговора у целини или његових појединих одредби; 3) примене општег акта којим се регулишу права, обавезе и одговорности запослених, послодавца и синдиката; 4) остваривања права на синдикално организовање и деловање и остваривање права на утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца; 5) штрајка; 6) остваривања права на информисање, консултовање и учешће запослених у управљању, у складу са законом; 7) утврђивања минимума процеса рада, у складу са законом.“, М. Радивојевић, С. Будимчевић, С. Киковић, Н. Гојовић *et alia*, *Приручник о добрим праксама у мирном решавању радних спорова*, Београд, 2018, 25 – 26.

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*, 26.

¹⁶⁶⁰ *Ibid.*, 49.

¹⁶⁶¹ *Ibid.*, 70.

Ово је случај и када се говори и о колективним радним споровима. Пример томе је случај који је за предмет имао најдужи штајк просветних радника у историји Републике Србије. Тако су се као ученици у овом спору нашли репрезентативни синдикати запослених у основним и средњим школама и домовима ученика са једне стране, док је на другој било Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Овом спору су претходиле, не само бројне несугласице, већ и штрајкови који, чак и након што су окончани, нису уродили плодом. Оно што се као кључно издваја у разматраном случају јесте својеврсна подељеност између учесника спора и то оних, који (би требало да) су на истој страни. Наиме, синдикати чији су представници раније потписали и заједно са представницима Владе Републике Србије, односно ресорног министарства, закључили два акта – Посебан колективни уговор и споразум о уређивању спорних питања између страна у спору, су били изричито против опредељења страна у спору да се и синдикатима који их тада нису потписали омогући да накнадно потпишу ова два акта. Ово је, јасно, значило да несугласице нису решене, будући да су два синдиката била за, док су два (ГСПРС „Независност“ и Синдикат образовања Србије) била против наведеног опредељења. Као решење проблема, арбитар је предложио да се Унији синдиката просветних радника Србије и Синдикату радника у просвети Србије, као једној од страна у спору, омогући приступање Колективном уговору и споразуму, са чиме су биле сагласне обе стране у спору.¹⁶⁶²

Међутим, оно што би могло да се препозна као позитиван утицај Републичке агенције за мирно решавање радних спорова није искључиво поступање по предлозима, већ и иницијативе које су умерене ка Влади Републике Србије, а у вези су са тзв. јавним сектором, *ergo* јавним службама. У контексту иницијативе ове Агенција, Влада Републике Србије је донела два закључка. Први је Закључак¹⁶⁶³ којим је тзв. јавном сектору препоручено да, у складу са законом, колективне и индивидуалне радне спорове решава пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова. Другим се Закључком¹⁶⁶⁴ Влада Републике Србије такође обраћа тзв. јавном сектору, те препоручује да користе могућност учешћа миритеља у колективном преговарању приликом закључивања колективних уговора, као и да информишу своје представнике у колективном преговарању о могућности уношења клаузуле у колективне уговоре да радне спорове решавају.

¹⁶⁶² „Правни основ за накнадно приступање синдиката колективном уговору у нашем праву не постоји. Одредбама члана 256а. Закона о раду такав основ резервисан је само за послодавца, односно за удружење послодавца. Међутим, то не значи да се у случају правних празнина, њиховим попуњавањем, које се сматра тумачењем права у ширем смислу, не може друкчије поступити. Напротив, таква могућност је допуштена, а у одређеним случајевима и једино могућа. Сагласно томе, у предметном случају коришћена је аналогија, којом се правне празнине попуњавају по основу тумачења по сличности. Такво тумачење подразумева примену правила по ком се на случај који није уређен правном нормом, тј. који се сматра правном празнином, примењује правна норма којом је уређен сличан случај, ако за то постоји друштвени интерес који треба заштитити.“, *Ibid.*, 103.

¹⁶⁶³ Закључак 05 број 116 – 8060/2015 – 02 од 29. јула 2015. године, <https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/Zakljucak.pdf>, преузет 30. јула 2024. године.

¹⁶⁶⁴ Закључак 05 број 11 – 10175/2017 – 1 од 26. октобра 2017. године, <https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/Zakljucak-2017.pdf>, преузет 30. јула 2024. године.

ЗАКЉУЧАК

Радноправни положај запослених у јавним службама нужно захтева разматрање са најмање две гране права, односно разматрање кроз призму радног права и управног права. На овај радноправни статус великог утицаја *de facto* имају разне друштвене, економске и друге околности, нарочито уколико се има у виду то да запослени овде обављају посао у таквом окружењу које, готово увек и свуда, остварује непосредан контакт са великим бројем грађана, који су препознати као корисници услуга које јавне службе пружају. Држава, тако, обављањем свих оних активности, путем којих може да на непосредан начин остварује своје социјалне циљеве, препознаје и, сходно томе, позиционира јавне службе као изузетно важан простор за ангажовање туђег рада. Одређивање јавних служби, нарочито у својству послодавца, представља актуелно питање и у другим (правним) системима. Стога је оправдано да се радноправни положај запослених, нарочито у контексту одређивања појма запослених у јавним службама, тј. тзв. јавних службеника, разматра, не само кроз призму радног (и управног) права, већ и кроз одређене елементе службеничког права, будући да поједини правни системи под појмом тзв. јавних службеника подразумевају и поједине категорије запослених, које право Републике Србије сврстава међу државне службенике. Но, готово у сваком случају када се разматра радноправни однос запослених у јавним службама, долази до потребе да се као полазно одредиште поставе инструменти који, *in primis* представљају део или пак, деривирају из радног права. Стога би, оправдано, могло да се закључи да би радноправни положај запослених у јавним службама требало у потпуности да буде регулисан радноправним прописима.

Бројне реформе јавних служби, што поразумева и њихово схватање, су резултирале позитивноправним одређењем управе као јавне службе, која се састоји из два организациона дела – јавних предузећа и јавних установа. Јавне службе, јасно, у погледу радног односа, иступају као један од субјеката радног права, тј. иступају у својству послодавца. Са друге стране, запослени у разматраном радном односу се налазе у посебном правном режиму радних односа. Упркос томе што постоји приличан број заједничких особености између запослених у јавним службама и запослених у неком другом сектору, какав је државна управа или тзв. приватни сектор, уочљиве су и поједине различитости, чак и унутар организационих делова јавних служби. Међутим, нема места сумњи да *de facto* постоји *differentia specifica* која недвосмислено одваја запослене у јавним службама од запослених у другим секторима. Класификација запослених у јавним службама говори у корист напретка у научном дискурсу и пракси, по питању правилне – или, макар, правилније – примене меродавних међународних стандарда, који дефинисање ове категорије препуштају националним прописима. Оваква поставка ствари нужно захтева адекватнијуусаглашеност националног права са стандардима Међународне организације рада, Савета Европе и Европске уније. Ово је од нарочитог значаја, будући да законодавац Републике Србије пропушта да уврсти општу дефиницију појма тзв. јавног службеника, поготово у погледу усаглашености са поменутиим стандардима и са упоредним правом, будући да предметни појам носи другачије одреднице у правима различитих држава. Међутим, нема места сумњи да у свим дефиницијама фигурирају исти, односно заједнички елементи предметног појма, без обзира на то које све врсте службеника одређени системи убрајају у појам тзв. јавног службеника. Следи да је могуће утврдити општу дефиницију и садржину појма запосленог у јавним службама, управо на основу издвајања његових најзначајнијих елемената. Под најзначајнијим елементима се нарочито подразумевају јавноправна овлашћења, трајност обављања послова и постојање плате за посао који запослени у јавним службама обављају, поседовање професионалног знања за посао који обављају, субординације. Засебан проблем представља чињеница да, у контексту категорија запослених у

јавним службама, као категорија “новијег” датума, условно речено, фигурира “хибридна” категорија запослених, која је оличена у институту директора јавних служби. Наиме, директори јавних служби се, на извештан начин, налазе на граници између две категорије: запослених и руководећих радника, а који се у пракси неретко назива “послодавцем”. Слично као и у случају одређивања опште дефиниције појма тзв. јавног службеника, овде је могуће, у односу на издвајање карактеристика које ова категорија носи, одредити директоре јавних служби у једну од ове две (по)граничне категорије. Будући да важећи нормативни оквир препознаје одређена дискрециона права које директори јавних служби уживају, нарочито уколико се посматра са становишта субординације, као једног од битних елемената радног односа, у односу на остале (катеорије) запослених, оправдано је да се изведе закључак да они, ипак, припадају категорији руководећих радника.

Интервенционизам државе у предметни радни однос се јасно уочава, између осталог, по питању његовог заснивања. Оно што је у вези са заснивањем радног односа у јавним службама посебно интересантно, јесте мера у којој друштвене и економске (не)прилике имају утицаја на радни однос, нарочито у контексту узрока, који *de facto* доводе до проблема утврђивања и доказивања постојања потребе за заснивањем радног односа, као и (не)самосталности у планирању кадрова и попуњавању слободних радних места. Можда и најбољи показатељ томе јесте светска економска криза од 2008. године. Она је, наиме, имала значајан, надасве негативан утицај на функционисање јавних служби, самим тим и на радноправни положај у њима запослених. Стога је оправдано, кроз призму импликација ове кризе на искуство запослених у погледу квалитета њиховог посла, а са тим у вези и на (не)посредан утицај тог квалитета на друге аспекте живота, попут личног благостања – како запослених у јавним службама, тако и корисника услуга које јавне службе пружају –, закључити да у Републици Србији још увек изостаје простор у којем би могло да се оствари потпуно обезбеђивање права из радног односа у складу са међународним стандардима. Од успостављања постављених принципа, као и од превазилажења негативних последица предметне кризе би се изродио позитиван утицај на мотивацију и квалитет обаљања посла запослених у јавним службама, што опет, у крајњој линији, представља добробит грађана, који се јављају као крајњи корисници услуга које јавне службе нуде. Осим тога, ту је и (не)поверење у релевантне институције, које би, између осталог, требало да пруже одређени степен заштите запосленима. Разматрана криза је, дакле, неминовно имала негативног утицаја на квалитет рада запослених у јавним службама. Из овога следи да су контрола и интензитет рада, као и сигурност запослења постали институти којима домаћи законодавац треба интензивно – или, макар, интензивније – да се бави, представљањем решења за (ново)настале проблеме, будући да се, као својеврстан одговор на предметну кризу, јавила потреба да се приступи проналажењем начина да се изврши измена трајања радног времена, што је, опет, од непосредног утицаја на (не)сигурност запослења. Интересантно, одговор домаћег законодавца не само да није уродио плодом, већ је, напротив, допринео проблему. Мера забране запошљавања у јавним службама је, управо као један вид интервенционизма државе који је представљао одговор на (ново)насталу кризу, узроковала негативне последице по квалитет рада запослених у јавним службама, упркос томе што је, чини се, након непрекидне, вишегодишње примене, коначно успела да произведе жељене резултате. Будући да су потребне уштеде расхода у тзв. јавном сектору, *ergo*, јавним службама направљене, те да је број запослених у јавним службама редукован, не чуди одлука да се предметна мера стави ван снаге. Међутим, укидањем мере забране запошљавања у тзв. јавном сектору и прописивањем нових ограничења, чини се, ипак није *de facto* приказан остварен напредак, већ је, заправо, створен лажни осећај оствареног напретка. Ово у смислу повраћаја аутономије јавним службама као послодавцима, али свакако, и у већој мери, у смислу евентуалног остваривања сигурности и сталности запослења тражилаца запослења, као и запослених у јавним службама.

Надаље су, у контексту (негативног) утицаја на радноправни положај запослених у јавним службама, фазе заснивања радног односа у њима нарочито интересантне за разматрање, пре свега, кроз конкурсни поступак за попуњавање слободног радног места – конкретно, кроз интерно тржиште рада, као инструмента интерне мобилности запослених. Интерно тржиште рада је богато бројним предностима, међу којима су олакшано попуњавање слободних радних места у конкретној јавној служби. Интерно тржиште рада, између осталог, доприноси и задржавању квалитетних кадрова, омогућава каријерни развој, те обезбеђивање заштите радноправног положаја запосленог у конкретној јавној служби. Уз то, обезбеђује се ефикаснија мобилност запослених, омогућава се шири избор кадрова, те се смањују трошкови конкурсних поступака. Негативна страна института интерног конкурса је, јасно, неостваривање заштите радноправног положаја запосленог у конкретној јавној служби, између осталог и онда када послодавац донесе одлуку да распише јавни конкурс за пријем у радни однос.

Заштита запослених у јавним службама је, између осталог, обезбеђена и кроз институт достојанства на раду и забране залостављања на раду. Стога је потребно увек имати у виду најделикатније основе дискриминације у јавним службама, у којима су посебно, али не искључиво, важни национална припадност, етничко порекло, политичка припадност, пол, који у пракси неретко фигурирају као најприсутнији облици дискриминације у овој области. Спречавање и заштита од дискриминације у јавним службама стога мора да се, између осталог, детаљно анализира кроз праксу домаћих и европских судова, као и кроз праксу Повереника за заштиту равноправности, а са циљем утврђивања неопходних механизма заштите, који су нарочито значајни запосленима у јавним службама, будући да их је, с обзиром на природу посла који обављају, нужно (за)штитити не само од могућег злостављања од стране послодавца и/или запослених. Злостављање на раду у јавним службама је област која отвара врата проблему вршилаца злостављања на раду, нарочито уколико се у обзир узме неминовност да се као вршилац злостављања на раду може појавити и “треће лице”. Оно је препознато као корисник услуга које пружа одређена јавна служба. Регулисање злостављања на раду од стране трећег лица изостаје у праву Републике Србије. Интересантно, ово није случај са упоредним правом, где је законодавац препознао важност регулисања овог проблема у пракси и понудио решења, која су представљала и инспирацију за Конвенцију Међународне организације рада број 190. Имплементација већ понуђених решења је, засигурно и у најмању руку, полазно одредиште, за решавање овог питања у законодавној пракси Републике Србије, нарочито с обзиром на то да је ово све чешћи проблем са којим се запослени у јавним службама сусрећу.

Радно време запослених у јавним службама би на изванредан начин могло да се назове атипичним, посматрано са становишта праксе. Промена начина савременог живота неминовно има утицаја на радно време јавних служби и запослених у овим радним срединама. С тим у вези се све чешће јављају предлози да се изврши својеврсна интервенција у овој области, а у циљу скраћивања радног времена. У пракси се све чешће могу уочити покушаји да се нађе најадекватнији приступ наведеном циљу, па је разматрање разлога и начина за скраћивање радног времена у јавним службама, до чије је примене у пракси дошло у упоредном праву, корисно за даље поступање домаћег законодавца, нарочито у сврху одговора на питања (не)оправданости разлога, (не)применљивости начина који ће, евентуално, да пруже најбоље резултате и, уопште, који би начин било најбоље применити у праву Републике Србије и зашто. Упоредна пракса је, наиме, најчешће покушала да прибегне, сада већ типичној, идеји скраћивања радног времена са пет радних дана на четири, притом задржавајући дневно радно време од осам часова. Ово, у нади да ће исход овако примењених измена бити исти, као и пре њиховог увођења, а у контексту продуктивности. Као водећа промена, до које је требало да се дође, фигурира побољшање животног стандарда запослених, нарочито у погледу приватног живота, а чији квалитет, јасно, има импликације и на посао који они обављају. Међутим, док су

овакве промене, донекле, применљиве у тзв. приватном сектору, са јавним службама је другачије. Наиме, постоје организациони делови јавних служби, попут јавних образовних установа, чије је пословање тако организовано да би свака измена, попут наведене, резултирала потребом да дође и до других, бројних измена и код других послодаваца, а све како би се ускладиле друге обавезе – које нису превасходно пословног карактера – великог броја грађана, који су корисници услуга јавних образовних установа. Одмори које уживају запослени у јавним службама, управо захваљујући природи делатности, радноправни положај појединих запослених у јавним службама ставља у повољнији положај у односу на све друге „врсте“ радних односа. Занимљиво у вези са овим институтом, у контексту запослених у јавним службама, а посматано на примеру јавних образовних установа, је то што су разлике оличене као одређене „погодности“ по питању годишњег одмора, уочљиве и међу категоријама запослених.

Плата запослених у јавним службама има значајну улогу за њихов радноправни положај. Слично као и са тенденцијама усмереним ка скраћивању радног времена, а уз задржавање истог – или чак, постизање бољег – исхода у погледу продуктивности запослених, и у вези са институтом плате се у први план, неизбежно, постављају тенденције усмерене ка увођењу платних разреда, као и (не)оправданост увођења система плате по учинку и тенденција усклађивања плата у јавним службама са платама у привреди, као кораку ближе ка успостављању својеврсне једнакости међу запосленима. Вишегодишњи покушаји да се у систем плата у Републици Србији имплементира систем платних разреда је оправда(ва)н сврхом побољшања положаја запослених у јавним службама. Но, изостајање да се по овој идеји поступи говори у прилог томе да на коначно спровођење ове идеје значајног утицаја има држава, нарочито уколико се у обзир узме и то да овај институт радноправног положаја запослених у јавним службама не може да се изолује од (не)посредног утицаја економских и социјалних фактора. Са друге стране, систем плата по учинку би у важећем поретку резултирао значајнијим променама на страни јавних служби као послодаваца, него што би то био случај са запосленима у јавним службама, па се као закључак издваја да је, између осталог, могуће остварити систем плата кроз оцену продуктивности запослених у јавним службама, али се кроз модел платних разреда смањује могућност произвољности у опредељивању индивидуалне плате.

Дисциплинска одговорност запослених у јавним службама је, у својој суштини, кључна за одржавање високих стандарда рада унутар тзв. јавног сектора у Републици Србији, али постоје значајне могућности за унапређење. Оправдано је закључити да је потребно додатно законски уредити ову област, евентуално, кроз јасније опште дефиниције прекршаја и казни, као и кроз колективне уговоре који ће осигурати заштиту права запослених у јавним службама. Наиме, одредбе општих закона, на изврстан начин, остављају доста простора за конкретније уређење дисциплинке одговорности запослених у конкретним јавним службама, што би требало, даље, учинити путем (посебних) колективних уговора. Но, чини се да се овом тематиком не баве сви (посебни) колективни уговори конкретних јавних служби довољно подробно. Увођење заједничких одредница у општим – а, касније и посебним – законима би, стога, могло да, додатно, допринесе стварању праведнијег система који ће подржати ефикасност и транспарентност рада јавне управе. Евентуално увођење јасних смерница које ће дефинисати врсте прекршаја, као и одговарајуће казне, би смањиле субјективност приликом доношења одлука. Ово је нарочито важно у случајевима када конкретна решења изостају из одредаба (посебног) колективног уговора за конкретну јавну службу. Такође, би било корисно развити механизме заштите права запослених у јавним службама током дисциплинских поступака, укључујући право на правну помоћ и транспарентност процеса. Из наведеног је оправдано извући закључак да су (посебни) колективни уговори управо средство које може да игра

значајну улогу у регулацији дисциплинске одговорности запослених у јавним службама. Они могу да, примера ради, садрже специфичне одредбе које се односе на права и обавезе запослених у јавним службама, као и процедуре које се примењују у случају повреде обавеза из радног односа, што би било решење које је у знатној мери корисније у пракси, од оног које нуде (посебни) колективни уговори који се овом области баве изузетно штуро, те се позивају на релевантне одредбе посебног или општих закона. Такође, колективни уговори могу пружити додатне гаранције против неоснованих дисциплинских мера.

Слично је и са институтом престанка радног односа, онда када се разматра у којој је мери он уређен, нарочито у погледу релевантних посебних закона, као и релевантних (посебних) колективних уговора за конкретну јавну службу. У Републици Србији је престанак радног односа запослених у јавним службама сложен процес, који се регулише општим законом, као и другим релевантним прописима, чијим су одредбама дефинисане различите основе за престанак радног односа, укључујући, између осталих, отказ уговора о раду због дисциплинских прекршаја, услед смањења броја запослених, отказ уговора о раду од стране запосленог. Иако постоје јасне процедуре за спровођење института отказа уговора о раду, често се поставља питање да ли те процедуре у довољној – и, адекватној – мери штите запослене у јавним службама, као и да ли пружају адекватну правну сигурност. Један од кључних аспеката који би, евентуално, требало додатно регулисати јесте транспарентност процеса престанка радног односа. У тренутном оквиру, постоји ризик од злоупотребе права на отказ уговора о раду, посебно у ситуацијама када се ради о политичким притисцима или личним сукобима. Стога би, врло вероватно, било корисно увести обавезу да сваки отказ уговора о раду мора да буде образложен на јасан и недвосмислен начин, уз могућност жалбе пред независним телом, које ће процењивати оправданост конкретног отказа. Ово би било нарочито корисно у погледу дејствовања запослених у јавним службама, који би могли да се ослоне на заштиту својих права, поготово у случају потребе да пријаве неправилности у раду јавне службе. Ови механизми би омогућили запосленима у јавним службама да сеосећају сигурније приликом, примера ради, извештавања о корупцији или другим незаконитим радњама унутар институција, без страха од одмазде. Јасно, оваква, као и овоме слична решења би своје место могла да потраже у (посебним) колективним уговорима.

Колективна права запослених у јавним службама су област у којој, понајвише, могу да се уоче посебности радноправног положаја запослених. Ово је, нарочито, случај приликом одређивања јавних служби које могу да понесу карактер служби које обављају делатности од јавног значаја, али и по питању регулисања штрајка у њима. Наиме, законски оквир регулисања посебног режима штрајка, у односу на утврђивање делатности од јавног значаја и спровођење минимума процеса рада у јавним службама које обављају делатности од јавног значаја, је такав да онемогућава ефикасно решење узрока проблема који су довели до штрајка и сужава могућности отпочињања и спровођења штрајка, што позива домаћег законодавца на интензивнији интервенционизам у циљу проналажења механиз(а)ма који ће, пре свега, *de iure*, а онда и *de facto* да омогући превенцију потребе за штрајком у овим делатностима. Решавање радних спорова је утолико значајно, што овде има простора да се преиспита и проблем заштите права јавних службеника путем радног спора.

О радноправном положају запослених у јавним службама, а нарочито у оквирима Републике Србије, дакле, нема довољно релевантне, нити опште литературе. Ово оправдава потребу да се предметни положај не разматра искључиво у оквирима Републике Србије, већ да се направи и упоредо сагледавање релевантних правних оквира и праксе. Радиупотпуњавања, али и адекватнијег и успешнијег усаглашавања националног законодавства са стандардима Међународне организације рада, Савета Европе и Европске уније, а потом и ради евентуалне имплементације понуђених и/или већ спроведених упоредноправних решења по питању

радноправног положаја запослених у јавним службама, је нужно да се укаже и на предметне промене, које (могу да) резултирају стварањем потребе да се у блиској будућности одговори на њих. Наведено значи, између осталог, да је потребно стварање нових облика јавних служби, тј. служби које, не само теоријски, нити само *de iure*, већ и *de facto* могу да понесу карактер „јавног сервиса грађана“. Последнично томе, следи и адаптација теоријског, али и законског схватања, пре свега, појма запослених у јавним службама и рада у јавним службама. Ово је нарочито важно, с обзиром на то да је стручна литература – нарочито литература новијег датума, како домаћа, тако и упоредна – о појму, радним односима, односно о условима рада, положају и стандардима поступања тзв. јавних службеника, релативно оскудна. Међутим, одговори на разматрана – и, врло вероватно, многа друга – питања које релевантна и/или доступна литература изоставља да понуди, могу да изнедре релевантне одредбе посебних закона, као и прилично квалитетно уређени (посебни) колективни уговори за јавне службе. Наиме, Закон о раду, као и други релевантни закони општег карактера дају тек полазне тачке, које су детаљније разматране одредбама садржаним у посебним законима за конкретне јавне службе, попут Закона о здравственој заштити, Закона о основном и средњем образовању и васпитању, Закона о јавним комуналним предузећима, Закона о социјалној заштити, Закона о високом образовању, Закона о комуналним делатностима. Но, како су јавне службе простор који подразумева константну потребу за прилагођавањем радних односа које се у њима остварују са запосленима, тако су колективни уговори, врло вероватно, најнепосредније средство помоћу којег (би могао да) се уређује радноправни положај запослених у јавним службама. Наиме, колективни уговори за јавне службе у Републици Србији значе широк спектар погодности, које не само да штите права запослених у конкретним јавним службама на које се ови уговори односе, већ унапређују услове рада, чак, доносе бројне погодности и предности које имају значајног утицаја на квалитет живота запослених, као и на ефикасност самих јавних служби. Оправдано је закључити да, колективни уговори за јавне службе у Републици Србији, дакле, представљају кључни инструмент за регулисање радних односа, права и обавеза запослених. Једна од најважнијих погодности коју колективни уговори (могу да) (по)нуде јесте јачање заштите права запослених у конкретној јавној служби. Ови уговори осигуравају да су запослени, између осталог, заштићени од дискриминације и других облика злостављања на раду и у вези са радом. Ово је изузетно важно, будући да су запослени у јавним службама потенцијално „изложени“ злостављању на раду и у вези са радом, не само од стране надређених и/или колега, већ и од корисника услуга које конкретна јавна служба нуди. Уз то, укључујући, између осталих, клаузуле о минималним правима, као што су плате (односно, зараде), радно време, годишњи одмори, гаранције о очувању радних места или специфичне процедуре које послодавци морају да следе пре него што дође до отказа уговора о раду, колективни уговори доприносе стварању праведнијег и квалитетнијег радног окружења. Колективни уговори, такође, подстичу социјални дијалог између послодаваца и запослених, што, даље, доприноси изградњи поверења и сарадње унутар организација. Овај дијалог омогућава идентификацију проблема пре него што постану озбиљни конфликти, чиме се смањује ризик од штрајкова или других облика протеста. Из овога следи да би анализирањем релевантних одредаба које су садржане у конкретним колективним уговорима, евентуално (1) могли да се понуде одговори који нису понуђени у већ постојећој, доступној литератури која се бави овом темом; (2) да се дају основе за даљи рад у области радноправног положаја запослених у (конкретним) јавним службама, што би, даље, могло да буде и својеврсна полазна основа за: а) преузимање и имплементацију понуђених решења, која изостају у другим јавним службама; б) даљи рад законодавца у Републици Србији, који би понуђена решења могао да уврсти, у оригинарном или пак, измењеном облику, у релевантне, посебне законе за јавне службе.

Оваква решења би, оправдано, могла да се сматрају својеврсним усмерењем измене радноправног законодавства у корист његове адекватније и делотворније примене у области регулисања радноправног положаја запослених у јавним службама. Ово посебно из разлога што се радно и социјално право *de facto* суочавају са континуирањим променама у друштву.

ЛИТЕРАТУРА

Avram S., *Zero – hours contracts: Flexibility or insecurity? Experimental evidence from a low income population*, Essex, 2020.

Avramović S., „Religious education in public schools and religious identity in postcommunist Serbia“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3/2016.

Албанезе Ж., „Враћање запосленог на рад и накнада штете због незаконитог отказа“, *Правна пракса, часопис за примену прописа*, бр. 9/2008.

Aleksov B., „Religious education in Serbia“, *Religion, State & Society*, бр. 4/2004.

Андрејевић С., „Посебна правила за решавање индивидуалних и колективних радних спорова“, *Заштита права из области рада* (ур. Зоран Ивошевић), Београд, 2011.

Antevski M., „Svetska ekonomska kriza i njen uticaj na privredu Srbije“, *Економски horizonti*, бр. 12/2010.

Антић А., „Преузимање запослених у установама образовања и васпитања“, *Зборник радова "Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, бр. 12/2024.

Антић А. Т., Урдаревић Б. П., Нека отворена питања везана за минималну зараду у Републици Србији, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2023.

Антић Б., *Директор као носилац функције руковођења у установама образовања и васпитања (услови и поступак за избор директора, статус и престанак дужности директора)*, http://www.klettobrazovanje.org/zakon%20u%20praksi/DIREKTOR_uslovi%20i%20postupak%20za%20izbor.pdf

Araki T., Ouchi Sh. (eds), *The mechanism for establishing and changing terms and conditions of employment/The scope of labour law and the notion of employees*, Tokyo, 2004.

Arandarenko M., Avlijaš S., *Uticaj krize na zarade u Republici Srbiji*, International Labour Office – Country Office for Central and Eastern Europe, Budapest, 2011.

Aradenko M., Krstić G., Žarković Rakić J., „Dohodna nejednakost u Srbiji“, Beograd, 2017, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/13936.pdf>

Ashford N., Kallis G., „A four – day workweek: a policy for improving employment and environmental conditions in Europe“, *The European Financial Review*, <https://www.europeanfinancialreview.com/a-four-day-workweek-a-policy-for-improving-employment-and-environmental-conditions-in-europe/>

Аћимовска Малетић И., *Јавне установе у упоредном праву*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш 2008.

Bagić D., „Uloga kolektivnog pregovaranja u određivanju plaća zaposlenih u javnom sektoru u Europskoj uniji i Hrvatskoj“, u: (ur.) D. Bagić, M. Kroflin, T. Matković, V. Mačkić, *Odnos plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj*, Zagreb, 2020.

Бајич С., *Основи радног права, Општи део*, Београд, 1937.

Вајо А., „Fiskalni učinci smanjenja prava zaposlenih u javnim službama“, *Aktualni osvrti*, бр. 8/2015.

Балтић А., *Основи радног права Југославије*, Београд, 1961.

Baltić A., *Osnovi radnog prava Jugoslavije*, Beograd, 1963.

Балтић А., „О појму јавног службеника“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2/1956.

Балтић А., *Опита теорија појма јавног службеника, с нарочитим освртом на југословенско законодавство и кривични законик*, докторска дисертација, Београд, 1938.

Baltić A., *Problemi pravnog statusa kadorova javne uprave*, Beograd, 1963.

Балтић А., *Радни однос у теорији и пракси*, Београд, 1968.

Балтић А., Деспотовић М., *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада*, Београд, 1971.

Банђур В., Максимовић Ј., „Улога акционих истраживања у унапређивању васпитно – образовне праксе“, *Настава и васпитање*, бр. 1/2012.

Barbić J., *Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov Uticaj na Republiku Hrvatsku*, Zagreb, 2021.

Bassols Coma M., „Servicio público y empresa publica: reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales“, *Revista de Administration pública*, 84/1977 .

Bejatović M., *Privredno pravo*, NoviSad, 2009.

Bestard Perelló J. J., *La asistencia sanitaria pública: Seguro de salud o servicio publico. Derecho a la protección de la salud*, Madrid, 2015.

Betten L., *International labour law*, Kluwer law and taxation publishers, 1993.

Bijelić A., „Poslovno uvjetovani otkaz u doba pandemije“, *Hrvatska pravna revija*, бр. 7 – 8/2020.

Bilbija V., „Radnopravni položaj direktora i osnovne funkcije direktora u oblasti rada prema Zakonu o radu“, *Pravne teme*, бр. 2/2013.

Bilić A., „Transformacija radnopravnog odnosa“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, бр. 2/2011.

Bilić A., “Fleksibilni oblici rada i radno pravo”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, бр. 2/2009.

Bilić, A., “Fleksibilno radno vrijeme — modus rekonzilijacije privatnog i poslovnog života radnika te povećanja kompetitivnosti poslodavca”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, бр. 3/2017.

Bilić A., Perkušić T., „Zakonitost štrajka – qui, quid, quando et quomodo?“, *Pravni vjesnik*, бр. 34/2018.

Благојевић Б. Т., *Посебни део облигационог права*, 1939.

Благојевић Б. Т., *Правна енциклопедија*, Београд, 1979.

Bodiroga Vukobrat N., Martinović A., “Izazovi novih tehnologija na radnom mjestu”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, бр. 1/2009.

Богвићевић Ч., *Држава и слобода рада – Прилог социјалној функцији радног права*, Подгорица, 1996.

Vožina A., Gotovac V., Penić Gović, I., *et alia*, *Radni odnosi: primjena Zakona o radu*, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2015.

Божовић Б., *Радни и социјални судови – друштвена улога и оправданост увођења у правни систем Републике Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

Божичић Д., „Практични проблеми у вези са остваривањем и коришћењем права на годишњи одмор у Републици Србији“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2023.

Бојић Ф., “Кумулација зараде и старосне пензије – *pro et contra*”, *Право и привреда*, бр. 7 – 9/2019.

Војичић М., Јаганјас Ј., „Korelacija stilova liderstva i zadržavanja zaposlenih”, *Međunarodni interdisciplinarni časopis SKEI*, бр. 2/2022.

Boljfetić M., *Individualni radni odnos prema Zakonu o radu*, završni rad, Stručni studij sigurnosti i zaštite, Veleučilište u Karlovcu, Karlovac, 2015.

Borković I., “O pojmu službenika”, *Hrvatska javna uprava*, бр. 2/1999.

Borković I., *Službeničko pravo*, Zagreb, 1999.

Borkovic I., *Upravno pravo*, Zagreb, 1981.

Borkovic I., *Upravno pravo*, Zagreb, 1995.

Braben G., *Administrativno pravo Francuske*, Podgorica, 2002.

- Bradaš S., Sekulović I., *Radna prava su naša prava*, Београд, 2018.
- Брајић В., „Једнакост у погледу запослења“, *Правни живот*, бр. 11/1995.
- Брајић В., *Радно право*, Београд, 1987.
- Врајић В., *Радно право*, Београд, 2001.
- Брајић В., *Радно право у пракси: Приручник судске праксе*, Београд, 1974.
- Брајић В., *Радно право: Радни односи, други односи рада и социјално осигурање*, Београд, 1991.
- Брајић В., *Радно право: Радни односи, други односи рада и социјално осигурање*, Београд, 2001.
- Вркović R., *Радно право*, Београд, 2005.
- Брковић Р., „Специфичности радног односа универзитетских наставника“, у: С. Танасијевић, *Реформа система високог образовања у Србији на прагу трећег миленијума*, Крагујевац, 2000.
- Брковић Р., Поповић М., „Статус наставника на факултету – нека спорна питања“, *Форум*, бр.1/2019.
- Буква М., „Vršioци dužnosti (rukovodećih državnih službenika i direktora javnih prduzeća) – subjekat ili objekat upravljanja?“, *Časopis Vještak, iz oblasti teorije i prakse vještačenja, na području Bosne i Hercegovine*, бр. 9/2022.
- Буклијаš В., “Уговор о раду на одређено вријеме као атипичан уговор”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр.1/2006.
- Буклијаš В., *Kolektivno radon pravo*, Split, 2006.
- Булат Р., Ђоковић Ј., “Hipertireoidizam i ocean radne sposobnosti”, *Medicinski glasnik*, бр. 26/2008.
- Вултена С., Whatcott R. В., *Bushwhacked at Work: Comparative Analysis of Mobbing and Bullying at Work*, бр. 1/2008.
- Butler W. E., Speranskii M. M., *Russian law*, Oxford, 2002.
- Van der Bank L., Engelbrecht A. S., Strümpher J., “Perceived fairness of disciplinary procedures in the public service sector: an exploratory study“, *SA Journal of Human Resource Management*, 6(2)/2008.
- Васиљевић М., “Опште тенденције у преображају institute директора (poslovnog organa)”, *Правни живот*, бр. 10/1985.

Valiticos N., *International labour law*, Kluwer, 1979.

Vaquer Caballería M., „La Universidad como servicio público: misión, iniciativa y prestación”, *Organización de la Universidad y la Ciencia*, 2018.

Veselinović P., „Reforma javnog sektora kao ključna determinant uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije”, *Ekonomski horizonti*, бр. 2/2014.

Видосављевић С., *Основе методике наставе природе и друштва*, Лепосавић, 2022.

Villar Ezcurra J. L., „El derecho a la educación como servicio público”, *Revista de administración pública*, 88/1979.

Vickers L., *Religion and belief discrimination in employment – the EU law*, Luxembourg, 2007.

Vodopija I., *Plaća kao obveza i pravo iz radnog odnosa* (stručni završni rad), Zaprešić, 2020.

Vukadinović G., *Teorija države i prava*, Novi Sad, 2007.

Вукелић М., *Разумевање злостављања на раду кроз анализу доживљавања негативних поступака*, докторка дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

Вукоичић А. З., *Реформа и модернизација јавне управе у Србији са посебним освртом на стандарде добре управе*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 2020.

Vučičević K., *Ekonomika rada u javnoj upravi*, završni rad, Veleučilište u Požegi, Požega, 2017.

Vlaj S., *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006.

Vranješ N. D., *Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije*, doktorska disertacija, Beograd, 2015.

Gajić B., „Radni spor i rok za sudsku zaštitu”, *Pravni informator*, бр. 4/2017.

Galicia Mangas F. J., „Consideración de la educación como servicio public en la legislación española”, *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, 34/2020.

Гелевски С., Гризо Н., Давитковски Б., *Управно право*, Скопје, 1997.

Gernigon B., *Labour relations in the public and para – public sector*, International labour office, Geneva, 2007.

Gibbons M., *A review of employment dispute resolution in Great Britain*, Department of Trade and Industry, 2007.

Giudice F., Mariani F., Izzo F., *Dritto del lavoro*, Napoli, 2001.

Glatter R., Mulford B., Shuttleworth D., „Governance, management and leadership“, у: OECD (ed.), *Schooling for Tomorrow*, Network of Innovation, 2003.

Глигорић С. М., *Злостављањена раду – кључни радноправни аспекти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2021.

Gligorić S. M., Stojković Zlatanović S. N., „Savremeni oblici povrede dostojanstva ličnosti na radu“, *Strani pravni život*, бр. 3/2020.

Gović Penić I., „Primjena kriterija za izbor radnika kojem će poslodavac dati poslovno uvjetovani otkaz“, *Radno pravo*, бр. 4/2018.

Goldman A. L., *Labor law and industrial relations in the United States of America*, Deventer, 1984.

Gorman R. A., *Basic text on labour law – Unionization and collective bargaining*, Minnesota, 1992.

Грешковић Л., *Државна управа Југославије*, Београд, 1956.

Gradašević Sijerčić J., *Ugovor o radu u našem zakonodavstvu*, Sarajevo, 1999.

Grgić R. *Menadžment javnih finansija*, Beograd, 2010.

Grgurev I., *Pravna priroda i sadržaj menadžerskih ugovora*, Zagreb, 2011.

Grgurev I., „Ugovor o radu“, у: *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 2007.

Гризо Н., Давитковски Б., *Наука за управата*, Куманово, 1994.

Guerin L., *Employment law: the essential HR desk reference*, Berkeley 2011.

Dadić M., Bačić A., Župa I., Vukoja A., „Definiranje pojmova invaliditet i osoba s invaliditetom“, *Hrana u zdravlju i bolesti: znanstveno – stručni časopis za nutricionizam i dijetetiku*, бр.10/2008.

Damjanović M., *Kolektivni višak radnika*, diplomski rad, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2022.

Davies A. C. L., *EU Labour Law*, Cheltenham/Northampton, 2012.

Davitkovski B., Lončar Z., *Nauka o upravi*, Podgorica, 2012.

Давитковски Ђ., Павловска – Данева А., Давитковска Е., „Реформа службеничког система у Македонији кроз призму нових законских решења“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2014.

Deanović I., *Zakonodavni okviri upravljanja ljudskim potencijalima – otkaz ugovora o radu*, završni rad, Veleučilište u Karlovcu, Poslovni odjel stručni studij ugostiteljstva, Karlovac, 2016.

Deakin S., *Social rights in a globalized economy*, Oxford, 2005.

Deakin S., Morris G. S., *Labour law*, Oregon, 2009.

Dedić G., “Sindrom sagorevanja na radu”, *Vojnosanitetski pregled*, бр. 11/2005.

Dedić S., Gradašević Sijerčić J., *Radno pravo*, Sarajevo, 2005.

Деновић М., Стојановић М., „Процесно – правни аспекти злостављања у радном односу“, *Радно и социјално право*, бр.1/2016.

Denhardt R. B., Vinzant Denhardt J., „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, *Public Administration Review*, 60/2000.

Desdentado Daroca E., “El empleo public en España: panorama general y reflexiones criticas”, *Revista de Administración Pública*, бр. 47/2016.

De los Mozos Touya I., „Obligaciones especiales de servicio public en el transporte rural“, *Nuevas perspectivas del régimen local*, 282/2000.

De Stefano V., Durri I., Stylogiannis C., Wouters, M., *System needs update: Upgrading protection against cyberbullying and ICT – enabled violence and harassment in the world of work*, Geneva, 2020.

Digi L., *Preobražaj javnog prava*, Beograd, 1929.

Димитријевић М., *Управљање установама друштвених служби са нарочитим обзиром на односе државних органа и установа друштвених служби*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 1964.

Dimitrijević M. V., *Odumiranje države i prava u oblasti društvenih službi*, <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z04/06z04.pdf>

Димитријевић П., *Јавна управа*, Ниш, 1964.

Dimitrijević P., *Organizacija i metodi rada javne uprave I, organizacija u javnoj upravi*, II dopunjeno i zdanje, Beograd, 1959.

Димитријевић П., *Преображај јавних служби у југословенском праву*, Београд, 1982.

Dimitrijević P., *Upravno pravo – opšti deo*, knjiga prva, Niš, 2008.

Димитријевић П., Марковић Р., *Управно право I*, Београд, 1986.

Dimitrijević V., “Reindividualizacija kao lek protiv diskriminacije”, *Reč*, бр. 71/2003.

Димитријевић П., Марковић Р., *Управно право I*, Београд, 1986.

Do Amaral A. C. C., „Distinção entre usuário de serviço público e consumidor“, *Revista De Direito Administrativo*, 225/2001.

Додош Б., „Шта (ни)је минули рад“, *Радно и социјално право*, бр. 2/2014.

Драгићевић Р. М., *Правни положај запослених у случају промене послодавца*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2022.

Dumitras N., “Mobbing in the European Union: Social and Legal Aspects of Mobbing in France”, *Centre for Advanced European Studies and Research University of Novi Sad*, 2008.

Durham C., „The Right to Autonomy in Religious Affairs: A Comparative View“, in: Robbers G. (ed.), *Church Autonomy: A Comparative Survey*, 2001.

Душић В., Божовић Б., „Накнада трошкова за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор запослених са минималном зарадом у јавним службама“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2022.

Dušović S., „Mobing u zdravstvenim ustanovama“, *Medicinska istraživanja*, бр.3/2018.

Ђерић И., Милин В., Станковић Д., „Правци унапређења стручног усавршавања наставника у Србији“, *Зборник Института за педагошка истраживања*, бр. 1/2014.

Ђуларић В., „Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 56/2006.

Ђурић В., “Hegemonija državnog i autonomija crkvenog prava u SR Nemačkoj i Republici Srbiji”, *Strani pravni život*, бр. 3/2013.

Eckardt S., Mills Z., „Što bi gore, sad je dole –cikličnost potrošnje na zarade zaposlenih u javnom sektoru”, https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/bcop_working-paper_cyclicity-in-wage-bill-spending_bcs.pdf

Echeverri Valencia C. A., Diez Castaño J. F., „Historia del servicio public a la salud“, *Nuevo Derecho*, 11/2015.

Emilianides A. C., Cyprus, y: (ed.) R.Torfs, *International encyclopaedia for religion*, Netherlands, 2018.

Ђепаић В., *Радно и социјално право*, друго измијенјено и допуњено издање, Split, 2001.

Zuluaga Garcés O. L., „De la educación estamental a la educación como servicio publico“, *Revista Educación y Pedagogía* 14 y 15/2010.

Живковић Б., „Вишак запослених и критеријуми“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2017.

Живковић Б., „Преображај радног односа“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2013.

- Живковић Б., „Реституција враћањем запосленог на радно место“, *Глосаријум*, бр. 4/2019.
- Живковић Б., „Увећана зарада по основу времена проведеног на раду“, *Радно и социјално право*, бр.1/2015.
- Живковић И., *Студије о верској настави Православне цркве*, Београд, 2019.
- Žulji, Stupin M., „Ocjena radne sposobnosti bolesnika s bronhalnom astmom“, *Medicinski vjesnik*, бр. 3 – 4/1992.
- Завођа М. Н., *Државна управа у поступку закључивања колективних уговора у јавном сектору*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2018.
- Znika M., „Osvrti“, 1974, <https://hrcak.srce.hr/file/285427>
- Ivančević V., „Upravno postupanje privrednih organizacija“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 1/1960.
- Ивошевић З., *Заснивање и престанак радног односа у удруженом раду*, Београд, 1986.
- Ivošević Z., Ivošević M., *Komentar Zakona o radu*, Београд, 2016.
- Ивошевић З., *Нова судска пракса у радним споровима четиристо одлука Врховног суда Србије*, Шабац – Београд, 1994.
- Ivošević Z., *Radno pravo*, Београд, 2006.
- Ivošević Z., *Radno pravo*, Београд, 2009.
- Ивошевић З., *Радно право*, Београд, 2013.
- Ivošević Z., „Radni spor“, *Pravo i privreda*, бр. 5 – 8/1998.
- Ivošević Z., „Razgraničenje i problem nadležnosti u zaštiti prava po osnovu rada“, *Pravni zapisi*, бр. 2/2011.
- Ивошевић З., „Уговор о вршењу привремених или повремених послова“, *Правни живот*, бр. 11 – 12/1993.
- Ivošević Z., Ivošević M., *Komentar Zakona o radu*, Београд, 2004.
- Ивошевић З. М., Ивошевић М. З., *Коментар Закона о раду*, Београд, 2007.
- Ивошевић З. М., Ивошевић М. З., „Пословодни и радноправни статус директора предузећа и његова радноправна овлашћења“, *Право и привреда*, бр. 5–8/1998.
- Илић А., „Појам и врсте државних службеника“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу, Тематски број посвећен Славољубу Поповићу LVII*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2011.

Илић А., *Pojam, pravna priroda i subjekti službeničkog odnosa*, Ниш, 2011.

Илић Петковић А., *Право заштите на раду*, Ниш 2022, 9 – 11, https://www.znrfak.ni.ac.rs/PP_2022/MAS-2021/19-MZNR-11_PRAVO_ZASTITE_NA_RADU/O_PREDMETU/202223/Pravo%20za%C5%A1tite%20na%20radu%20-%20Materijal%20za%20pripremu%20ispita.pdf

Илић М., *Административно право – теоријска питања*, Београд, 1928.

Илић В., *Едукација, мотивирање и награђивање запосленика јавних служби*, дипломски рад, Факултет економије и туризма „Др. Мијо Мирковић“, Пула, 2019.

Јанковић М., Атељевић М., „Престанак радног односа и права радника“, *Зборник радова „Sinergija 2017“*, Универзитет Синергија, Бијелјина, 2017.

Јашаревић С., „Закон о раду и комунитарни правни стандарди“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2014.

Јашаревић С., „Mobing u praksi i dokumentima EU i Srbije“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1 – 2/2008.

Јашаревић С., *Решавањерадних спорова мирним путем у теорији и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2000.

Јашаревић С., Вожићић Д., „Zaštita od nasilja i uznemiravanja na radu u međunarodnim pravnim standardima“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2019.

Јовановић Д., „Еволуција радничког питања“, *Привредник*, Београд, 1932, прештампано из: (ур.) Ч. Митровић, *Архива за правне и друштвене науке*, бр. 2/1932.

Јовановић П., „Интересна обележја радног односа“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2013.

Јовановић Р., „Normativni okviri mobinga“, *Radno i socijalno pravo*, бр. 1/2008.

Јовановић П., „Питање вишка запослених у међународном и нашем праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2009.

Јовановић П., *Радно право*, шесто измењено и допуњено издање, Нови Сад, 2012.

Јовановић П., *Радно право*, Београд, 2015.

Јовановић Р., *Radno pravo*, Novi Sad, 2018.

Јовановић М. М., „Odgovornost poslodavca za štetu koju pretrpi zaposleni na radu ili u vezi sa radom“, у: (ур.) Н. Мујовић, *Srbija i reformisanje institute odgovornosti*, Београд, 2018.

Јовановић П., „Колективно преговарање као начин регулисања радних односа“, *Правни живот*, бр. 11/1997.

Јовановић П., „Питање вишка запослених у међународном и нашем праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2009.

Jovanović P., „Pravo na profesionalno udruživanje zaposlenih i poslodavaca u Srbiji“, *Radno i socijalno pravo*, бр. 1/2009.

Јовановић П., *Радно право*, Нови Сад, 2012.

Јовановић П., „Радноправна способност (стицање радноправне способности и њена заштита на раду)“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2016.

Jovanović P., „Radnopravni standardi u vezi kolektivnog pregovaranja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, бр. 2/2009.

Јовановић С., *Држава II*, Београд, 1936.

Joksović M., „Konceptualno shvatanje pravne odgovornosti direktora u korporativnom pravu“, *Pravo – teorija i praksa*, бр. 10 – 12/2016.

Juras D., „Disciplinska odgovornost liječnika“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, бр. 3/2014.

Juras D., Buzolić Mrklić A., „Poslovno uvjetovani otkaz ugovora o radu s osvrtom na sudsku praksu“, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, бр. 1 – 2/2021.

Jurić M., *Pozitivna diskriminacija na primjeru Hollywooda i dodjele Oscara*, завршни рад, Филозофски факултет, Свеучилиште у Риједи, Ријека, 2021.

Кавалијери Н., *О правном односу између чиновника и државе*, Загреб, 1911.

Кавран Д., *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, Београд, 2003.

Кадриу О., „Споразумни престанак радног односа“, *Правни живот*, бр. 10/2001.

Каламатиев Т., „Општа начела, видови запошљавања и колективна права запослених у јавном сектору“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2014.

Каламатиев Т., *Засновање на работен однос на работниците* (докторска дисертација), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет, Скопје, 1996.

Каламатиев Т., Ристовски А., „Флексибилност и сигурност радног односа у радном законодавству Републике Македоније (развој и перспектива)“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2013.

Kamarck, Elaine C., *Government innovation around the world*, Faculty Research Working Paper Series, RWP04 – 010, Harvard, 2003.

Karavidić S., *Menadžment obrazovanja*, Beograd, 2006.

Karanikić Mirić M., *Objektivna odgovornost za štetu*, Beograd, 2016.

Keller B. K., “Public sector labor markets and labor relations in Norway. The exception from the European rule”, *Making solidarity work*, 1997.

Keller B., “The public sector in the aftermath of the financial and debt crisis: long – term, neglected consequences”, *Complex democracy*, 2015.

Kernaghan K., Langford J., *The responsible public servant*, Toronto, 2014.

Кличковић Р., „Радно вријеме, одмори и одсуства у Републици Српској“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2011.

Кличковић Р., „Уређивање плата запослених у Републици Српској“, *Радно и социјално право*, бр. 2/2018.

Кнежић В., „За достојанство наставника“, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, бр. 1 – 2/2006.

Ковач Орландић М., „Отказ уговора о раду због понашања запосленог ван радног времена и ван мјеста рада“, *Радно и социјално право*, бр. 2/2022.

Ковач Орландић, М., *Право запосленог на приватност и његова заштита*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

Kovač Orlandić M., „Savremeni izazov i regulisanja radnog vremena: da li je granica između radnog i slobodnog vremena isuviše zamagljena?“, *Studia iuridica Montenegrina*, бр. 2/2020.

Ковачевић Љ., „Европски радно правни стандарди о обавештавању и консултовању запослених у привредним друштвима“, *Право и привреда*, бр. 7 – 9/2019.

Kovačević Lj., „Employing Confessional Theology Professors in Serbia: (Ir)Reconcilability of Religious Freedom, Academic Freedom, and Guarantees of Labour Rights“, *Rivista di Diritto Antidiscriminatorio*, бр. 5/2024.

Ковачевић Љ., „Границе утврђивања посебних услова за заснивање радног односа“, *Право и привреда*, бр. 7 – 9/2010.

Ковачевић Љ., „Забрана старосне дискриминације радника у светлу концепције активног старења и међугенерациске солидарности“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2012.

Ковачевић Љ., *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2021.

Ковачевић Љ., „Комунитарноправна начела заштите запослених са атипичним радним односом“, *Радно и социјално право*, бр.5 – 8/2009.

Ковачевић Љ., „Особености запошљавања наставника верске наставе и радног ангажовања код послодаваца чија делатност почива на вери“, у: (ур.) В. Чоловић, В. Цомић, В. Ђурић, М. Станић, *Државно – црквено право кроз векове*, Институт за упоредно право/Православна Митрополија црногорско – приморска, Београд – Будва, 2019.

Ковачевић Љ., „Правна средства за заштиту дискриминације на раду у Републици Србији - садржај, циљеви и узајамни однос“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2022.

Ковачевић Љ., *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

Ковачевић Љ., „Правни инструменти за обезбеђивање међугенерациске солидарности на тржишту рада“, *Правна ријеч*, бр. 35/2013.

Ковачевић Љ., "Појам злостављања на раду у законодавству и судској пракси Републике Србије“, у: (ур.) Ђ. Игњатовић, *Казнена реакција у Србији*, Београд, 2016.

Ковачевић Љ., „Радноправна заштита грађанских слобода и права запослених на месту рада продор демократских вредности у свет рада или компензација за већу несигурност запослења?“, *Теме*, бр. 4/2013.

Ковачевић Љ., Скривљено понашање запосленог и отказ уговора о раду – разграничење повреде радне обавезе од сличних отказних разлога, у: (ур.) Игњатовић Ђ., *Казнена реакција у Србији. IV део*, Београд, 2014.

Ковачевић Љ., „Уговор о раду са непуним радним временом: однос начела једнакости и начела сразмерности“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2008.

Ковачевић Љ., Novaković U., „Мирно решавање спорова поводом дискриминације запослених по основу породичних дужности“, *Право и привреда*, бр. 7 – 8/2018.

Ковачевић Љ. М., „Предвидивост услова рада као претпоставка делотворног отварања радних права: осврт на Директиву (ЕУ) 2019/1152“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2020.

Ковачевић Љ., „Слобода изражавања запослених – кључни радноправни аспекти“, у: (ур.) С. Вукадиновић, *Право и јавне делатности: liber amicorum* Јовица Тркуља, Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Београд, 2024.

Константиновић М., *Скица за законик о облигацијама и уговорима*, Београд, 1996.

Kovačević S., „Javno preduzeće opšti interes – način upravljanja i moguće zloupotrebe”, *Pravo – teorija i praksa*, бр. 7–9 / 2018.

Kovačević S., „Sudovi časti LKS juče, danas, sutra“, <http://app.lks.org.rs/Storage/Global/Documents/Prezentacije/Sudovi%20casti%20juce%20danas%20sutra.pdf>

Kojucharov N., Martin C. F., Martin R. F., Xu L., *The subprime mortgage crisis: irrational exuberance or rational error?*, <https://www.frbsf.org/wp-content/uploads/Kojucharov-Martin-Martin-Xu.pdf>

Комненовић Б., Лажетић П., Вукасовић М., *Национални оквир квалификација*, Београд, 2010.

Константиновић М., „Друштвена својина“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/1969.

Костић Л., *Административно право Краљевине Југославије I – Устројство управе*, Београд, 1933.

Kohl H. (prevod Popović I.), *Sloboda udruživanja, prava zaposlenih i socijalni dijalog u srednjeistočnoj Evropi i na zapadnom Balkanu*, Вон, 2009.

Крбек И., „Концесионирана јавна служба“, *Мјесечник*, бр. 2 – 3/1930.

Krbek I., *Pravo jugoslavenske javne uprave, knjiga II*, Zagreb, 1961.

Kroflin M., „Usklađivanje plaća u javnim službama s plaćama u privredi”, u: (ur.) D. Bagić, M. Kroflin, T. Matković, V. Mačkić, *Odnos plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj* Zagreb, 2020.

Krstić I., *Zabrana diskriminacije u međunarodnom i domaćem pravu*. Beograd, 2018.

Krstić J., „Moguće pravne posledice po učesnike protesta i štrajka”, <https://www.pravniportal.com/moguće-pravne-posledice-po-ucesnike-protesta-i-strajka/>

Kulić Ž., *Industijski odnosi*, Beograd, 2007

Кулић Ж., Милошевић Г., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Београд, 2012.

Кулић Ж., Перић С., *Радно право*, Београд, 2016.

Kuzelj V., „Uloga javnih službi u konceptu socijalnih država nove Evrope 21. stoljeća“, *Pravnik*, бр. 104/2018.

Lazović I., „Perspektive mirnog rešavanja radnih sporova u Republici Srbiji“, *Megatrend revija*, бр. 15/2018.

Лазаревић А., *Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.

Laki I., „The concept of discrimination nowadays“, у: *Struktúrafordulók, Studies in Political Science – Politikatudományi Tanulmányok*, Budapest, 2014.

Lakićević S., „Radničko akcionarstvo i participacija“, *Pravni zapisi*, бр. 2/2016.

Laleta S., *Prestanak ugovora o radu*, Zagreb, 2011.

Lewin K., “Action problem and Minority problem”, *Journal of Social Issues*, бр. 2/1946.

Lewis M., Urmston J., “Flogging the dead horse: the myth of nursing empowerment?”, *Journal of Nursing Management*, бр. 8(4)/2000.

Lilić S., „Državna uprava, instrument vlasti ili javna služba, kritički osvrt na važeće zakonodavstvo o državnoj upravi u Srbiji“, у: *Uporedna iskustva državnih uprava*, Београд, 2003.

Лилић С., „Организациони појам управе“, *Правни зборник*, бр. 2 – 3/1995.

Lilić S., „Savremene tendencije upravne reforme“, *Zbornik Aktuelna pitanja jugoslovenskog svojinskog, radnog i upravnog zakonodavstva (Budva)*, Београд, 1997.

Lilić S., „Strategija upravne reforme Srbije (u kontekstu evropskih integracija)“, *Zbornik radova međunarodne konferencije “Razvoj javne uprave”*, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar, 2011.

Лилић С., *Управно право*, Београд, 1998.

Лилић С., *Утицај совјетске доктрине о држави и праву на нашу теорију управног права*, Београд, 2006.

Лилић С., Миленковић Д., *Јавне службе у југословенском праву*, Београд, 1999.

Lozina D., „Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, бр. 1/2022.

Лубарда Б., „Мобинг/Булинг на раду“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. . 2/2008.

Лубарда Б., „Правни основ ангажовања директора предузећа у упоредном и југословенском праву“, *Право и привреда*, бр. 5–8/1999.

Лубарда Б., *Радно право*, Београд, 2013.

Лубарда Б., *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.

Lubarda B., „Rešavanje kolektivnih radnih sporova”, *Pravni život*, бр. 11/1995.

Lubarda B., *Rešavanje kolektivnih radnih sporova – metodi i institucije*, Београд, 1999.

Лубарда Б., „Социјална права и достојанство на раду“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2008.

Лубарда Б., *Увод у радно право*, Правни факултет Универзитета у Београду Београд, 2013.

Maksimović J., *Stručno usavršavanje kao strategija profesionalnog razvoja nastavnika, Humanizacija univerziteta – problem i perspektive*, Filozofski fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, https://izdanja.filfak.ni.ac.rs/zbornici/2013/download/373_3992744dc2e95a2b8cda27d8e1d4c7c0

Mandić M., „Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak”, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka*, бр. 1/2011.

Manojlović G., Arsovski S., Nikolić I., „Standardi direktora u funkciji kvaliteta škola“, *Festival kvaliteta*, 2013, <http://www.cqm.rs/2013/cd1/pdf/8/06.pdf>

Marjanović D., *Participacija zaposlenih u definisanju ekonomske politike i strategije*, http://industrijskisindik.org/index_vesti.php?id=1522

Marković V. I., Obradović D. Đ., Brković R. R., Galić B. M., „Over-time work of part-time health care professionals – case study of the General Hospital of Valjevo“, *Srpski arhiv za celokupno lekarstvo*, бр. 1 – 2/2021.

Марковић Р., *Управно право*, Београд, 2002.

Martinez Torrón J., Spain, у: (ed.) R. Torfs, *International encyclopaedia for religion*, Netherlands, 2018.

Marčetić D., „Odgovornost preduzeća zaduženog za upravljanje javnim putevima“, у: (ur.) H. Mujović, *Srbija i reformisanje institute odgovornosti*, Београд, 2018.

Marčetić G., *Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.

Матић Д., „Закон о високом образовању и аутономија Универзитета“, у: Мићовић М., *Савремени правни промет и услуге*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2018.

Machura S., „Öffentlicher Dienst“, у: (ур.) U. Andersen, W. Woyke, *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften*, Wiesbaden, 2000.

Миладиновић С., „Појам и правна природа поверавања јавних овлашћења“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Ниш, 1983.

Миленковић Д., *Савремене теорије и модерна управа*, Београд, 2019.

Milenković D., *Javna uprava odabrane teme*, Београд, 2012.

Milenković S., „Uloga i značaj socijalno – ekonomskog dijaloga u procesu konsolidacije preduzeća u Srbiji“, <https://www.ecinst.org.rs/sites/default/files/prezentacije/11.1.poslodavac-sandra-milenkovic.pdf>

Milenković D., *Upravna delatnost i pravo javnih službi*, магистарски рад, Правни факултет, Универзитета у Београду, Београд, 1999.

Милићевић М., „Закон о јавним службама – проблеми примене“, *Правни живот*, бр. 5 – 8/2017.

Милков Д., *Управно право I*, НовиСад, 2016.

Miller D., *Social justice*, Oxford, 1999.

Milkovich G. T., Newman J. M., *Compensation*, Boston, 1993.

Miljković M., „Interesni i pravni kolektivni radni spor“, *Pravo i privreda*, бр. 9 – 12/2006.

Миловановић Д., „Реформа јавне управе у Републици Србији у контексту приступа ЕУ“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2016.

Мисаиловић Ј., „Верска настава и радноправни статус вероучитеља у Републици Србији“, у: (ур.) В. Чоловић, В. Џомић, В. Ђурић, М. Станић, *Државно – црквено право кроз векове*, Институт за упоредно право/Православна Митрополија црногорско-приморска, Београд – Будва, 2019.

Мисаиловић Ј., „Накнада нематеријалне штете услед незаконитог престанка радног односа“, *Проузроковање штете, накнада штете и осигурање*, Београд – Ваљево, 2019.

Мисаиловић Ј., „Правна природа накнаде штете услед недозвољеног отказа уговора о раду – однос компензационе реституционе накнаде штете“, *Eudaimonia – Godina II*, бр. 2/2018.

Митровић Д., „Аутономија као појам и облик, О смислу, врстама и домашајима аутономије“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3 – 4/2003.

Mihailović S., Stojiljković Z., *Stanje socijalnog dijaloga u Srbiji u 2010. godini*, Београд, 2010.

Mojić D., Radnička participacija danas: „Svetska iskustva i naša stvarnost”, u: (ur.) Mladenović I., Timotijević M., *Sloboda, jednakost, solidarnost i internacionalizam izazovi i perspektive savremene levice u Srbiji*, Beograd, 2008.

Morris G. S., “Employment in public services: The case for special treatment”, *Oxford Journal of Legal Studies*, бр. 2/2000.

Nedeljković M., *Škola kao činilac morala*, Beograd, 1995.

Nešović D., Balaban M., Župljanin S., “Neki novi trendovi u radnopravnom položaju zaposlenih u Srbiji u uslovima integracionih procesa”, *Naučno – stručni časopis Svarog*, бр.18/2019.

Nielsen R., *European labour law*, Copenhagen, 2000.

Nikić G., Nikić P., Vukobrat S., Vučetić – Ćirić M., „Razvoj emocionalnih kompetencija menadžera“, *Socijalna misao*, 2011.

Nikolić A., *Komentar Zakona o radnim odnosima Srbije*, Beograd, 1984.

Nikolić A., *Komentar Zakona o osnovama radnih odnosa*, Beograd, 1996.

Николић А., *Радно право*, Београд, 1988.

Николић А., „Радни односи“, *Правни живот*, бр. 1/1988.

Николић А., *Радни односи у Србији*, Београд, 1990.

Николић Н., „Transparentnost procedura i kriterijuma za zapošljavanje u organima i organizacijama korisnicima javnih sredstava – studije slučaja”, у: Nikolić N., Prodanović M. i

Jovanović I., *Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru*, Beograd, 2016.

Нинковић С., „Злостављање ученика и улога социјалног радника у школи“, *Социјална политика*, бр. 2/2021.

Nomden K., Onee – Abbruciati M., “Labour relations in European public services: Towards convergence within divergence?”, *Annual meeting of the European group of public administration*, Potsdam, 2002.

Обрадовић Г., „Заштитна функција законодавства о раду“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 70/2015.

Обрадовић Г., „О потпуној надокнади штете код незаконитог отказа“, у: (ур.) Петрушић Н., *Пристап правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, Тематски зборник радова, књига трећа, Ниш, 2009.

Obradović G., Jevtić M., „Znajčajni aspekti radnog prava Evropske unije”, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/06852.pdf>

Ozaki M. *et alia*, *Labour relations in the public service: Developing countries*, Geneva, 1988.

Opie Th. A., Bates L., *Canadian master labour guide*, Ontario, 1996.

Orelj Z., Dobrijević S., “Prekovremeni rad”, *Pravo – teorija i praksa*, бр. 5–6 / 2010.

Ornstein D., Plevan B., Tarasewicz Y. 2011. Bullying, Harassment and Stress in the Workplace —A European Perspective, *Discrimination, Equality of Treatment, Harassment/Bullying, Health and Security Seminar*, <https://internationallaborlaw.proskauerroseblogs.com/wp-content/uploads/sites/15/2012/10/Bullying-Harassment-and-Stress-in-the-Workplace.pdf>

Otajagić F., “Savremene tendencije u javnoj upravi”, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, Zenica, 2011.

Pavlović M., Radošević Z., Pavičić F., “Kriteriji za ocjenu radne sposobnosti tuberkuloznih bolesnika”, *Plućne bolesti*, бр. 39/1987.

Pager D., Shepherd H., “The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets”, *Annual Review of Sociology*, бр. 34/2008.

Painter R.W., Puttick K., Holms A., *Employment Rights, third edition*, London, 2004.

Pajvančić M., “Rodna ravnopravnost u ustavnom razvoju Srbije”, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/18382.pdf>

Paravina D., “Odnos radnog prava prema drugim granama, nazivi za ovu disciplinu, metod izučavanja i sistem”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš, 1977.

Paravina D., “Prilog proučavanju nekih fundamentalnih pitanja nauke radnog prava”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš, 1977.

Паравина Д., *Радно право*, Београд, 1998.

Parejo Alfonso L., „Servicios públicos y Servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros”, *Revista de Derecho de la Unión europea*, 7/2002.

Peeters M. A., Rutte C. G., “Time management behavior as a moderator for the job demand – control interaction”, *JOccup Health Psychol*, br.1/2005.

Pezo V., *Pravni leksikon*, Zagreb, 2007.

Pérez D. O., Fernández Hernández C., „Servicio público vs autonomía, el dilema de la cultura periodística cubana”, *Revista de Comunicación de la SEECI*, 55/2022.

Perišić S., Kurtović R., “Rešavanje kolektivnih radnih sporova i zaposlenih i njihove posledice”, *Univerzitetska misao*, бр.1/2013.

Перовић С., *Облигационо право*, Београд, 1976.

Перовић С., одредница „Уговор”, у: (ур.) Станковић О., Перовић С., Трајковић М., *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, трећи том*, Београд, 1978.

Петровић, А., *Међународни стандарди рада*, Ниш, 2009.

Petrović K. A., „Problem razlikovanja diskriminacije i zlostavljanja na radu u pravnoj teoriji i praksi Republike Srbije“, *Pravni vjesnik*, бр. 2/2014.

Петровић М., *О појму јавне управе у савременој теорији*, Београд, 1963.

Petrović S., *Osnove prava društva*, Zagreb, 2013.

Петрушић Н., „Спорови у правним односима и медијација“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 38 – 39/1998, Ниш, 1998.

Pešutić A., *Osnove radnog i socijalnog prava*, Zaprešić, 2010.

Pielow J. Ch., “Servicio público en Francia y “Daseinsvorsorge” en Alemania: Convergencia de los objetivos, diversidad de los medios“, *Revista de Derecho Administrativo Economico*, 12/2004.

Plazonić K., „Kolektivno otkazivanje viška radnika”, *Pravo u gospodarstvu*, бр. 2/2011.

Pollit Ch., Bouckaert G., *Reforma javnog menadžmenta, Komparativna analiza*, Oxford, 2000.

Поповић А., *Сметње за заснивање радног односа – легитимни циљеви и ограничења*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

Роповић М., *Diskriminacija i mobing u sudskoj praksi*, Beograd, 2014.

Поповић С., „Нека питања у вези са појмом јавне службе“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2/1954.

Поповић С., *Управно право*, Београд, 1962.

Поповић Т., Николић А., *Рад и радни односи*, Београд, 1967.

Potočnjak Ž., „Kolektivno otkazivanje radnih odnosa u praksi Suda Europske Unije”, *Zbornik 54. susreta pravnika*, Опатја, 2016.

Potočnjak Ž., „Prestanak ugovora o radu“, у: (ур.) Potočnjak Ž., *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 2007.

- Potočnjak Ž., Vukorepa I., *Zakon o radu i drugi izvori radnog prava*, Zagreb, 2010.
- Pardo J. E., “Servicio public de television y garantía de la institución de la opinion pública libre“, *Revista de Administración Pública*, 123/1990.
- Prassl J., *The concept of the employer*, Oxford, 2015.
- Продановић Д., *Грађанин и јавне службе*, Београд, 1960.
- Prugger T., Tóth H., Szöllős A., “The development of the Hungarian labour and public service laws after the regime change“, *Civic review*, бр. 14/2018.
- Pulito M. Z., “El serviciopúblico de educación superior en las Universidadespúblicas“, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 33/2008.
- Pusic E., *Drzava i drzavna uprava*, Zagreb, 1999.
- Pusić E., *Javna uprava i društvena teorija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007.
- Pusić E., *Nauka o upravi, XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb, 2002.
- Pusić E., *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997.
- Пухан И., *Римско право*, Скопје, 1973.
- Рабреновић А., *Европски системи плата и награђивања државних службеника*, Београд, 2019.
- Radnor Z., Osborne S. P., “Lean: A failed theory for public services?“, *Public Management Review*, 15/2013.
- Радуловић Б., „Управљање јавним услугама у Србији“. *Економика*, бр. 1/2015.
- Ravnić A., *Osnove radnog prava*, Zagreb, 2004.
- Ravnić A., *Osnove radnog prava – domaćeg usporednog i međunarodnog*, Zagreb, 2004.
- Ravnić A., Potočnjak Ž., *Radno i socijalno pravo*, Zagreb, 1990.
- Радовановић Д., *Уговор о раду на одређено време као акт заснивања радног односа*, семинарски рад (необјављено), Правни факултет у Београду, 2021.
- Радивојевић М., Будимчевић С., Киковић С., Гојовић Н. *et alia*, *Приручник о добрим праксама у мирном решавању радних спорова*, Београд, 2018
- Радуловић М., *Обнова српског државно – црквеног права*, Београд, 2009.

Raković J., „Nastavnici u Srbiji: stavovi o profesiji i o reformama u obrazovanju”, u: *Nastavnici u Srbiji: stavovi o profesiji i o reformama u obrazovanju*, Београд, 2012.

Ratner T., “Communication in the OR”, *Nursing Spectrum*, бр. 23/2006.

Rajić Čalić J., „Određene forme radnog vremena u Srbiji u svetlu evropske direktive 2003/88 i uporednog prava“, *Strani pravni život*, бр. 3/2018.

Rao, N., “On the Use and Abuse Dignity in Constitutional Law”, <https://afj.org/wp-content/uploads/2020/03/Rao-On-the-Use-and-Abuse-of-Dignity-in-Constitutional-Law.pdf>

Repa B. K., *Your rights in the workplace*, Berkeley, 2010.

Reljanović M., *Alternativno radon zakonodavstvo*, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe i Centar za dostojanstven rad, Beograd, 2019.

Рељановић М., *Студија о примени Закона о забрани дискриминације у Србији*, Београд, 2017.

Reljanović M., “Radno vreme, odmori i odsustva – novine u zakonu o radu”, u: (ur.) Ivošević Z., *Novine u zakonu o radu*, Beograd, 2015.

Рељановић М., *Решавање радних спорова*, Београд, 2021.

Reljanović M., Bradaš S., *Indikatori dostojanstvenog rada u Srbiji*, Beograd, 2019.

Reljanović M., Misailović J., *Rešavanje radnih sporova*, Beograd, 2021.

Reljanović M., Petrović A. K., “Šikanozno vršenje prava, diskriminacija i zlostavljanje na radu”, *Pravni zapisi*, бр.1/2011.

Reljanović M., Ružić B., Petrović A., *Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2016.

Rodríguez – Arana Muñoz J., Sendín García M. Á., „El servicio público según Duguit ¿una referencia para un mundo en crisis“, *Revista Jurídica de Canarias*, 18/2010.

Rodríguez Lozano L. G., Garza Hernandez T., „León Duguit y el servicio público: ideas para el siglo XXI“, *Revista Derechos sociales e politicas publicas* (unifafibe), 8/2020.

Rozić I., “Pojam i vrste kolektivnih radnih sporova”, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, бр.11/ 2013.

Розић И., “Флексибилни облици запошљавања у складу са *acquis communautaire*”, *Радно и социјано право*, бр. 2/2013.

Romas A., *Rijecnik rimskog prava*, 1975.

Rosenbloom D., *Public Administration and Law*, New York Basel, 1982.

Rowell P., Lateral Violence: Nurse Against Nurse, in: Lewis M., *Bullying in nursing, Nursing Standard*, бр.15/2001.

Rönmar M., „The personal scope of labour law and the notion of employee in Sweden“, https://www.jil.go.jp/english/events/documents/clls04_ronmar2.pdf

Ruiz – González K. J., Pacheco – Pérez L. A., Guevara – Valtier M. C., Gutiérrez – Valverde J. M., „Violencia laboral entre el personal de enfermería y su relación con la calidad del cuidado en hospitales públicos“, *Revista Cubana de Enfermería*, бр. 37/2021.

Savić Božić D., “Radni sporovi kao deo radnog angažovanja sustava u BiH”, *Časopis za poslovnu teoriju i praksu*, бр.15 – 16/2016.

Sanders P. H., “Types of Labor Disputes and Approaches to Their Settlement”, *Law and Contemporary Problems*, бр. 12/1947.

Sarvan D., “Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe”, *Hrvatska javna uprava*, бр. 4/2008.

Sargeant M., *Age discrimination in employment*, Hampshire, 2006.

Severin Löwe P., Valet P., „Reformen im öffentlichen Dienst. Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018“, *WSI – Mitteilungen* 75/2022.

Svarc B., *Americčko administrativno pravo* (prijevod), Beograd, 1956.

Simić M., „Struktura upravnog odbora i finansijske performance na primeru bankarskog sektora Republike Srbije“, u: (ur.) V. Babić, B. Paunović, *Korporativno upravljanje u Srbiji*, Beograd, 2018.

Симовић В., *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савјет Црне Горе, 2011.

Simonović D., *Pravne funkcije direktora*, Beograd, 2012.

Симоновић Д., *Радно право*, Београд, 2013.

Симоновић Д., *Радноправна читанка II*, Београд, 2009.

Sinanović F., „Pojam i pravna priroda radnih odnosa u državnim organima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, бр. 2/2015.

Скочајић Т., „Анализа података о наставницима у основном и средњем образовању – демографски подаци, запошљавање, напуштање професије“, *Дијалози у образовању 2017 – Зборник радова*, 2018.

- Smjergo S., *Prestanak radnog odnosa*, završni rad, Veleučilište u Karlovcu, Karlovac, 2015.
- Spiegelaere Agnieszka Piasna S., *Zašto i kako skratiti radon vrijeme*, Zagreb, 2019.
- Срдић М., *Радно право*, Београд, 2006.
- Сремчев Илић С., *Кодекси професионалног и етичког понашања као извор радног права*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.
- Stabach H. G., Takey D. G., „O consumidor e o usuário de Serviço publico”, <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/559/683>
- Stajić D., *Mogućnosti socijalnog dijaloga u vremenu krize*, Beograd, 2009.
- Станковић Б., *Индивидуално радно право*, Ниш, 2007.
- Станковић М., „Јавне службе и њихова улога у друштву“, *Економика*, бр. 2/2013.
- Станојчић И., Социолошко дело Жоржа Фридмана, предговор књизи: Фридман Ж., *Куда иде људски рад*, Београд, 1959.
- Старчевић М. Ј., *Решавање у управним стварима у високообразовању*, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2016.
- Stevenson G., „How Public Sector Pay and Employment Affect Labor Markets“, <https://core.ac.uk/reader/6645370>
- Стенек З., „Сличности и разлике у појму директора и других радника“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 5–6/1971.
- Стјепановић Н., *Управно право – општи део*, Београд, 1958.
- Стојановић Б., „Рационализација у државној управи Републике Србије“, *Правни живот*, бр. 7 – 8/2009.
- Stojakov S., *Refleksije društvene krize na sistem moralnih vrednosti u vaspitanju*, „moralnost i društvena kriza”, Beograd, 1995.
- Stojković Zlatanović S., „Odlučivanje sa aspekta upravljačke stukture u zdravstvenim ustanovama“, u: (ur. Mujović Zornić H., Jeremić V., Jović O., Klajn Tatić V. et alia), *Ljudska prava i vrednosti u biomedicini – Aspekt odlučivanja u zdravstvu*, Beograd, 2014.
- Stojiljković Z., „Novi početak za socijalni dijalog”, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17804.pdf>
- Stojiljković Z., *Potencijali za promene. Ogledio sindikatima, civilnom društvu i strategijama promena*, Beograd, 2019.

Стојиљковић М., *Извршење ради враћања запосленог на рад у правном систему Републике Србије са освртом на законодавство у земљама бивше Југославије*, мастер рад, Ниш, 2020.

Schön, D., *Education the reflective practitioner*, Oxford, 1987.

Schiavo Campo S., “Reformiranje javnih službi”, *Finance & Development*, бр.3/1996.

Schregle J., “Labour relations in the public sector”, *International Labour Review*, бр. 5/1974.

Squadrin G., “Difference Between Civil Service and Public Service”, <http://www.differencebetween.net/miscellaneous/politics/difference-between-civil-service-and-public-service/>

Tadić Lj., *Filozofija prava*, Beograd, 1996.

Talović M., “Povrede radnih dužnosti u općem režimu radnih odnosa, s osvrtom na povrede službene dužnosti i disciplinski postupak u organima državne službe”, <https://journal.fu.unsa.ba/index.php/uprava/article/download/6/6>

Тасић Ђ., *Увод у правне науке*, Београд, 1938.

Tasić M., Milunović M., „Budžetska kontrola i njena realizacija u Republici Srbiji”, u: (ur.) Đorđević D., Milojević I., Mihajlović M., VII Međunarodni kongres „Revizij“, Palić, 2017.

Taylor S., Emir A., *Employment law: an introduction*, Oxford, 2015.

Tintić N., *Radno i socijalno pravo, knjiga prva: radni odnosi (I)*, Zagreb, 1969.

Tintić N., *Radno i socijalno pravo, knjiga prva: radni odnosi (II)*, Zagreb, 1972.

Tiraboschi M., *Labour Law and Industrial Relations in Recessary Times: The Italian Labour Relations in a Global Economy*, Newcastle upon Tyne, 2014.

Томић З., *Опште управно право*, Београд, 2012.

Томић З., *Опште управно право*, Београд, 2017.

Tošić D. N., *Budžetska kontrola*, Beograd, 2013.

Trifunović P., “Neka sporna pitanja u radnopravnoj praksi – problem `tetkica`”, *Izbor sudske prakse*, 11/2022.

Trklja R., Dašić B., Trklja M., „Budžet Republike Srbije – pregled prihoda i rashoda“, *Ekonomski signali: poslovni magazin*, бр. 2/2015.

Ćalić Rajić J., “Određene forme radnog vremena u Srbiji u svetlu Evropske direktive 2003/88 i uporednog prava”, *Strani pravni život*, бр. 3/2018.

Угарковић Т. Ђ., *Партиципативна права радника као вид ограничавања послодавчеве власти и претпоставка индустријске демократије* (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020.

Урдаревић Б., „Атипичне форме запошљавања у условима глобалне економске кризе“, *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, бр. 4/2009.

Урдаревић Б., „Радноправни положај јавних службеника у Републици Србији – перспективе и будући правци развоја“, *Правни живот*, бр. 11/2017.

Урдаревић Б., Антић А., „Радноправни положај директора установа у јавним службама“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2018.

Урдаревић Б., Брадаш С., Секуловић И., Јоргић Ђокић Ж., Рељановић М., Николић Н., Марковић Т., *Анализа стања економских и социјалних права у Републици Србији: извештај о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима*, Београд, 2019.

Urdarević B., Reljanović M., Bradaš S., Misailović J., „Kolektivno pregovaranje u Republici Srbiji“, <https://cdsr Srbija.org/wp-content/uploads/2024/03/Kolektivno-pregovaranje-u-Republici-Srbiji.pdf>

Učur M., *Radno pravo*, Rijeka, 2001.

Fatić B., „Јавне службе“, *Glasnik advokatske komore Vojvodine*, бр. 74/2002.

Fiala Z., Sovova O., „Legal aspects of disciplinary responsibility in public service regulations in the Czech Republic“, ICEBSS, *4th International conference on economics business management and social sciences*, Budapest, 2019.

Field T., *Bully in Sight: How to predict, resist, challenge and combat workplace bullying – Overcoming the silence and denial by which abuse thrives*, London, 1996.

Filipović V., „Odgovornost škole za pričinjenu štetu“, u: (ur.) Mujović H., *Srbija i reformisanje institute odgovornosti*, Beograd, 2018.

Филиповић З. Ј., *Управни уговор као институт јавне управе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2017.

Fitzpatrick S., *European Institute of Public Administration*, Maastricht, 2002.

Foleto Santin V., „Serviço público e direitos humanos“, *Revista Paradigma, Ribeirão Preto – SP*, 28/2019.

Foley K., Cronin M., *Profesionalno mirenje u kolektivnim radnim sporovima*, Budapest, 2015.

Fraga Iribarne M., “La educación como servicio publico: Un comentario al centenario de la Ley Moyano”, *Revista de Estudios Políticos*, 96/1857.

Franca V., Mitrić A., „The problem of third-party violence in the workplace in higher education institutions”, u: (ur.) Lj. Kovačević, D. Vujadinović, M. Evola, *Ukrštena diskriminacija žena i devojčica sa invaliditetom i instrumenti za njihovo osnaživanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2022.

Frančić L., *Prestanak ugovora o radu*, završni rad, Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću, Gospić, 2018.

Franjčević D., *Javni sektor u EU i RH*, diplomski rad, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2019.

Fredman S., Morris G. S., “The State as employer – Is it unique?”, *Industrial Law Journal*, бр. 3/1990.

Freedland M., *The personal employment contract*, Oxford, 2003.

Фримерман А., „Битне новине у Закону о удруженом раду и њихова примена“, *Правни живот*, бр. 1/1988.

Фримерман А., *Систематизација послова и радних задатака*, Београд, 1981.

Hadžić M., „Radnopravni status osoba na čiji se rad i zapošljavanje primjenjuje Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine”, *Sveske za javno pravo*, бр. 27/2017.

Hailbronner K., „ Der öffentliche Dienst als “pouvoirneutre”, *Zaö RV (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht)*, 69(2)/2009.

Hanami T. A., *Labour law and industrial relations in Japan*. Boston, 1985.

Harrison T., *Employment law*, Fifth edition, Durham City, 2003.

Hasbún Barake F., Morales Carbonell J. A., *Guía sobre derechos y deberes laborales de las servidoras y los servidores públicos*, Secretaria para asuntos estratégicos de la presidencia de la República, subsecretaría de gobernabilidad y modernización del estado, San Salvador, 2013.

Hassel E., *Professional Development: Learning from the best*, Illinois, 1999.

Hebert C., “Conceptualizing Sexual Harassment in the Workplace as a Dignitary Tort”, *Ohio State Law Journal*, бр.6/2014.

Hegel G.W.F., *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft in Grundrissen*, Stuttgart, 2002.

Hendrickx F., *Flexicurity and the EU approach to the law on dismissal*, Tilburg, 2008.

Herman V., "O nekim pitanjima radnopravnog statusa u javnoj upravi; komparativno", *Zbornik radova međunarodne konferencije "Razvoj javne uprave"*, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar, 2011.

Herman V., Čupurdija M., *Osnove radnog prava*, Osijek, 2011.

Hodson R., *Dignity at Work*, Cambridge, 2001.

Hollingsworth S., Socket H., Teacher Research and Educational Reform, *Ninetythird yearbook of the National Society for Study of education*, Chicago, 1994.

Hurtado G. M., "Instituciones y perspectivas del derecho laboral público", *Derecho y sociedad*, бр. 23/2004.

Calvo Otero J., „La asistencia religiosa como servicio público y colaboración del Estado“, *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 4/1988.

Campbell I., "On – call and related forms of casual work in New Zealand and Australia, *International Labour Office*", ILO, Geneva, 2018.

Cardona F., "Plaća po učinku u javnim službama u zemljama OECD – A i EU", https://www.sdlisn.hr/wp-content/uploads/2008/11/SIGMA_PRP_prijevod.pdf

Carić S., Vitez M., Raičević V., Veselinović P. J., *Privredno pravo*, Novi Sad, 2011.

Cartwright S., Cooper C. L. (eds), *The Oxford handbook of personnel psychology*, Oxford, 2008.

Casale G., Tenkorang J., *Public service labour relations: a comparative overview*, Geneva, 2008.

Clarke J., Newman J., Smith N., Vidler E., Westmarland L., *Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*, London, 2007.

Cordova E., „Strikes in Public Service: Some Determinants and Trends“, *International Labour Review*, 124/1985.

Cvetko A., "Mobing – psihičko nasilje na random mestu", *Evropski pravnik*, бр.2/2007.

Цвијовић М. Ж., *Реформа јавне управе и локална самоуправа у Србији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.

Џијан Р., „Одређивање појма јавне службе“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1 – 2/1963, Београд.

Чолић Б., „Неки облици престанка радног односа и заштита права запослених“, *Радно и социјално право*, бр. 4–7/2000.

Šarić M., Šarić B., "Assessment of work ability – criteria and practice", *Arhiv za higijenu rada i toksikologiju*, бр. 4/2002.

Шијан А., Карабашевић Д., Рајчевић Д., „Значај опште теорије система за савремени свет“, *Трендови у пословању*, бр.2/2019.

Šokčević S., „Zaštita dostojanstva i zdravlja radnika – zaštita od maltretiranja na radu i u vezi sa radom“, *Sigurnost*, бр.1/2016.

Шундерић Б., „Пријава за заснивање радног односа“, *Привредно – правни приручник*, бр.8/1985.

Шундерић Б., *Радни однос – теорија, норма, пракса*, Београд, 1990.

Шундерић Б., *Радно право*, Београд, 2009.

Шундерић Б., *Радно право*, Београд, 2010.

Шундерић Б., „Држава као послодавац“, у: Радоје Брковић (прир.), *Радни однос државних службеника*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу – Центар за радно и социјално право, Крагујевац, 2006.

Шундерић Б., „Раскид уговора о раду“, *Правни живот*, бр. 11/1996.

Шундерић Б., „Сметње за заснивање радног односа“, *Радничко самоуправљање*, бр. 3/1983.

Шундерић Б., „Спор о заснивању радног односа“, *Право и привреда*, бр. 1–2/1993.

Шундерић Б., *Услови за заснивање радног односа радника*, Београд, 1986.

Шундерић Б., Ковачевић Љ., *Радно право*, Београд, 2019.

XhafaE., „Pravona štrajk – naudaru?“, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13257.pdf>

Wade E.C.S., Bradley A. W., *Constitutional and administrative law*, Tenth edition, Longman Group Limited, 1985.

Weber M., *Gesammelte politische Schriften*, Tubingen, 1958.

WeissD., *Industrijska demokratija, suupravljanje ili radnička kontrola, iskustva i projekti*, Zagreb, 1980.

Weiss M., *Labour law and industrial relations in the Federal Republic of Germany*, Hague, 1987.

Weiss M., Schmidt M., *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, Fourth revised edition, Alphen aan den Rijn, 2008.

*** Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору: „Синдикати траже укидање забране запошљавања у просвети“, <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/120419/120419-vest10.html>

*** “Zakon о radu: I za probni rad zaposleni mora da dobije ugovor”, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/240223/240223-vest5.html>

*** „Заснивање и престанак радног односа у јавним предузећима“, <http://radnopravo.rs/index.php/javni-sektor/js-sudska-praksa/item/550-zasnivanje-i-prestanak-radnog-odnosa-u-javnim-preduzecima>

*** „Европска унија – Уговор о раду на неодређено време“, https://europa.eu/european-union/topics/employment-social-affairs_en

*** EPSU, UNI Europa, ETUCE, HOSPEEM, CEMR, EFEE, Euro Commerce, CoESS Multi – sectoral guidelines to tackle third – party violence and harassment related to work, 16 July 2010.

*** „Ensuring decent working time for the Future”, International Labour Office, Geneva, 2018, https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/107/reports/reports-to-the-conference/WCMS_618485/lang--en/index.htm

*** “European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions”, www.eurofound.eu.int

*** Eurofound, *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015.

*** “Кодекс равноправности, Смернице за израду Кодекса антидискриминационе политике послодавца у Републици Србији“, <http://www.skgo.org/storage/app/media/dobro-upravljanje/pubs/kodeks-ravnopravnosti-smernice-za-izradu-kodeksa-antidiskriminacione-politike-poslodavaca-u-srbiji-uputstvo-i-metodologije-1.pdf>

*** “Komparativna analiza konvencije MOR – a 190 u odnosu na crnogorski zakonodavni okvir i prakse”, <https://www.ilo.org/publications/comprehensive-comparative-analysis-montenegros-current-legislation-violence?lang=srp>

*** „Kolektivno otpuštanje usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena”, <https://www.akt.rs/publikacije/kolektivno-otpustanje-usled-tehnoloskih-ekonomskih-ili-organizacionih-promena>

*** “Kolektivno pregovaranje u Srbiji”, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/kolektivno%20pregovaranje/kolektivnopregovaranje.pdf>

*** “La nacion, El texto completo del DNU que anunció Javier Milei”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-texto-completo-del-dnu-que-anuncio-javier-milei-nid21122023/>

*** “Mini smjernice o K190 i P206”, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/mini_guide_scm.pdf

*** „Министар затражио укидање забране запошљавања у просвети“, <https://www.politika.rs/sr/clanak/426339/Ministar-zatrazio-ukidanje-zabrane-zaposljavanja-u-prosveti>

*** “Muestra tu solidaridad con el sindicalismo argentino en lucha contra las medidas ultraliberales de Milei”, <https://peopleoverprof.it/campaigns/muestra-tu-solidaridad-con-el-sindicalismo-argentino-en-lucha-contra-las-medidas-ultraliberales-de-milei?id=14414&lang=es>

*** „Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o postpuku registracije u Agenciji za privredne registre: Transparentnost Srbije traži da se propiše brisanje podataka iz Registratora APR – a po automatizmu“, <https://www.paragraflex.co.rs/dnevne-vesti/020821/020821-vest5.html>

*** The use of graphology as a tool for employee hiring and evaluation, British Columbia Civil Liberties Association, Ottawa, 1988, https://bccla.org/our_work/the-use-of-graphology-as-a-tool-for-employee-hiring-and-evaluation/

*** Framework agreement on fixed – term work concluded by UNICE, CEEP and ETUC, <https://www.eurocadres.eu/archives/ARCHIVES/doc/1240-EN.pdf>

СПИСАК КОРИШЋЕНИХ ИЗВОРА ПРАВА

1. Извори права међународног порекла

1.1. Међународна организација рада

International Labour Conference, Outcomes of the work of the Standard – Setting Committee on violence and harassment in the world of work, 2019.

International Labour Conference, 91st Session, *Resolution concerning the employment relationship*, Geneva, 2003.

International Labour Conference, 95th Session, Report V(1), *The employment relationship*, International Labour Office, Geneva, 2006.

Конвенција Међународне организације рада број 87 о синдикалним слободама, удруживању и заштити синдикалних права.

Конвенција Међународне организације рада број 98 Конвенција о правима радника на организовање и на колективно преговарање.

Конвенција Међународне организације рада број 102 о минималној норми социјалне сигурности.

Конвенција Међународне организације рада број 111 која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања.

Конвенција Међународне организације рада број 128 о престацијама за случај инвалидности, старости и губитка издржаваоца.

Конвенција Међународне организације рада број 132 о плаћеном годишњем одмору.

Конвенција Међународне организације рада број 135 о заштити и олакшицама које се пружају представницима радника у предузећу.

Конвенција Међународне организације рада број 155 о безбедности и здрављу на раду.

Конвенција Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа.

Конвенција Међународне организације рада број 161 о службама медицине рада.

Конвенција Међународне организације рада број 190 о елиминацији насиља и узнемиравања у свету рада.

Препорука Међународне организације рада о добровољном мирењу и арбитражи, 1951, број 92.

Препорука Р (2000) 6 Комитета министара држава чланица о статусу државних службеника у Европи (Усвојена од стране Комитета министара 24. фебруара 2000. године, на 699. састанку заменика министара)

1.2. Европска унија и Савет Европе

Directive 1999/70/EC concerning the Framework agreement on fixed - term work concluded by UNICE, CEEP and ETUC, Official Journal of the European Communities, 28.6.1999., L 175, p 43-48, Retrieved, from 27. july 2019., преузетосаинтернета.

Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions

Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions (Official Journal L 269, 5.10.2002)

Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation

Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time

Европска конвенција за заштиту људских права и слобода, (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015))

European Labour Law Network, *Characteristics of the employment relationship*

Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са протоколом број 11, протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, проткола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и протокола број 113 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015.

Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/1981.

Закон о ратификацији Конвенције о правима детета, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/1990.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (ICESCR), <https://www.minlmpdd.gov.rs/medjunarodni-ugovori-icescr.php>

Уредба (ЕЗ) бр. 561/2006 Европског парламента и Вијећа од 15. оžујка 2006. о усклађивању одређеног социјалног законодавства које се односи на цестовни промет и о измјени уредби Вијећа (ЕЕЗ) бр. 3821/85 и (ЕЗ) бр. 2135/98 те остављању изван снаге Уредбе Вијећа (ЕЕЗ) бр. 3820/85

Уредба бр. 492/2011 Европског парламента и Савета од 5. априла 2011. о слободи кретања радника у Унији, *Official Journal of the European Union*, L 141, 27. мај 2011.

Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (*Official Journal L 180, 19.7.2000.*)

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (*Official Journal L 303, 2.12.2000.*)

2. Извори права унутрашњег порекла

2.1. Домаће право

Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - УС, 67/2013 - УС, 112/2013 - аутентично тумачење, 8/2015 - УС, 88/2019.

Закон о безбедности и здрављу на раду, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 91/2015 и 113/2017 – др. закон.

Закон о безбедности саобраћаја на путевима, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС и 55/2014.

Закон о буџетском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 – др. закон.

Закон о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 73/2018 – др. закон, 67/2019, 6/2020 – др. закони, 11/2021 – аутентично тумачење, 67/2021 и 67/2021 – др. закон.

Закон о добровољном ватрогаству, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, *Службени гласник РС*, бр. 84/2004, 61/2005, 66/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 47/2013, 108/2013, 57/2014, 68/2014 - др. закон, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020, 44/2021, 118/2021, 138/2022.

Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/ 2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 - др. закон, 47/2018.

Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022.

Закон о државним и другим празницима у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 43/2001, 101/2007, 92/2011.

Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009 и 52/2021.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017 и 95/2018.

Закон о запосленима у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010 и 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др. закон и 49/2021.

Закон о запошљавању странаца, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014, 113/2017, 50/2018 и 31/2019.

Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

Закон о заштити узбуњивача, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014.

Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 25/2019.

Закон о инспекцијском надзору *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон, 95/2018.

Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 6/1990.

Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр., 15/2006 и 88/2019.

Законо јавним путевима, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 123/2007, 101/2011, 93/2012, 104/ 2013.

Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/1991.

Закон о коморама здравствених радника, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005 и 99/2010, 70/2017 – одлука УС.

Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 104/2009 и 50/2018.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015, 81/2016 – УС, 95/2018.

Закон о националном оквиру квалификација Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 27/2018, 6/2020, 129/2021 – др. закон и 76/2023.

Закон о облигационим односима, *Службенилист СФРЈ*, бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – УСЈ, 57/1989, „*Службенилист СРЈ*”, бр. 31/1993, *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење, 2/2023 – УС.

Закон о основном образовању и васпитању, *Службени гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – др. закон и 129/2021.

Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 6/2020 и 129/2021

Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 - УС, 72/2013 - УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020, 10/2023 - др. закон.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 34/2003, 64/2004, 84/2004, 85/2005, 101/2005, 63/2006, 5/2009, 102/09, 101/2010, 93/12, 62/2013, 108/2013 и 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - УС, 86/2019, 62/2021, 125/2022, 138/2022.

Закон о платама у државним органима и јавним службама, *Службени гласник РС*, 34/2001, 92/2011 и 10/2013.

Закон о платама у државним органима и јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 34/2001, 62/2006 - др. закон, 116/2008 - др. закони, 92/2011, 99/2011 - др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014, 21/2016 - др. закон, 113/2017 - др. закон, 113/2017 - др. закон.

Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005 и 63/2009 – одлука УС.

Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, *Службени гласник РС*, бр. 99/2011, 83/2014, 31/2019 и 105/2021.

Закон о спољним пословима, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 126/2007 – испр. и 41/2009.

Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 116/2014, 95/2018.

Закон о равноправности полова, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 70/2001 и 73/2001.

Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

Закон о раду у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017, 95/2018 и 91/2019.

Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, 48/1991, 66/1991 и 39/2002.

Закон о радним прописима у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 48/1991.

Законом о родној равноправности, *Службени гласник РС*, бр. 52/2021.

Закон о савезним јавним установама, *Службени гласник СРЈ*, бр. 46/1996.

Закон о систему плата запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 108/2016.

Закон о систему плата запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 18/2006, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2020.

Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС.

Закон о социјално – економском савету, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/2006 и 13/2016.

Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010.

Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - аутентично тумачење, 94/2021, 14/2022.

Закон о средњем образовању и васпитању, *Службени гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 52/2021, 129/2021, 12/2021 – др. закон.

Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

Закон о удруженом раду, *Службени лист СФРЈ*, бр. 53/1976, 57/1983, 85/1987, 6/1988 и 38/1988.

Закон о штрајку, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/1996 и *Службени гласник РС*, бр. 101 /2005 - др. закон, 103/2012 – УС.

Иницијатива Повереника за заштиту равноправности за измену односно стављање ван снаге Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, бр. 011-00–6/2019–02 датум: 22.3.2019. године.

Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020.

Колективни уговор за Јавно комунално предузеће „Београдски водовод и канализација“, *Службени лист града Београда*, бр. 138/2021.

Колективни уговор код послодавца ЈКП „Београдске електране“, *Службени лист града Београда*, бр. 64/2016, 100/2017 и 93/2020.

Колективни уговор код послодавца ЈКП „Зеленило – Београд“, *Службени лист града Београда*, бр. 11/2013.

Колективни уговор јавног комуналног предузећа „Водовод“ Краљево, *Службени лист града Краљева*, бр. 8/2013.

Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005– испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/25016 и 35/2019.

Мишљење Заштитника грађана Републике Србије, дел.бр. 22641 од 05.08.2014. године.

Мишљење Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Сектор за рад, бр. 011-00-825/2015-02, од 26. августа 2015. године.

Мишљење Министарства рада и социјалне политике, бр. 011-00-936/2009-02 од 4. новембра 2009. године.

Мишљење Повереника за заштиту равноправности, 159 – 23 Дискриминација на основу старосног доба у области стручног оспособљавања.

Мишљење Повереника за заштиту равноправности, 780 – 22 Притужба против предшколске установе због дискриминације по основу пола.

Одлука о образовању Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/2013, 23/2017, 25/2018, 9/2021.

Одлука о изменама и допунама Закона о буџетском систему је усвојена у Народној скупштини Републике Србије, 6. децембра 2013. године.

Општи колективни уговор, *Службени гласник РС*, бр. 22/1997, 21/1998, 53/199 – одлука УСРС, 12/2000 – испр. одлуке и 31/2001.

Посебан колективни уговор за високо образовање у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 86 од 6. децембра 2019, 93 од 1. јула 2020.

Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, *Службени гласник РС*, бр. 21/2015, 92/2020, 123/2022.

Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 96/2019, 58/2020 – Анекс.

Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 29/2019 и 60/2020.

Правилник о дисциплинској и службеној одговорности државних службеника и намештеника, <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/akti-uprave/PRAVILNIK%20O%20DISCIPLINSKOJ%20ODGOVORNOSTI.pdf>

Правилник о ближим условима за издавање, обнављање или одузимање лиценце члановима комора здравствених радника, *Службени гласник РС*, бр.76/2020.

Правилник о евиденцијама у области безбедности и здравља на раду, *Службени гласник РС*, бр. 62/2007, 102/2015.

Правилник о заштити на раду при извођењу грађевинских радова, *Службени гласник РС*, бр. 53/1997.

Правилник о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 98/2021.

Правилник о лицензирању стручних радника у социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 42/2013.

Правилник о списку корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 130/2021.

Статут Православног богословског факултета, http://srpskaenciklopedija.org/doku.php?id=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3_%D0%B1%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3_%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0_2006

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Уредба о интерном и јавном конкурсy за попуњавање радних места у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 2/2019 и 67/2021.

Уредба о интерном конкурсy, *Службени гласник РС*, бр. 17/2016.

Уредба о каталогу радних места у јавним службама и дугим организацијама у јавном сектору, *Службени гласник РС* бр. 81/2017, 6/2018, 43/2018.

Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 44/2001, 15/2002 – др. уредба, 30/2002, 32/2002 – испр., 69/2002, 78/2002, 61/2003, 121/2003, 130/2003, 67/2004, 120/2004, 5/2005, 26/2005, 81/2005, 105/2005, 109/2005, 27/2006, 32/2006, 58/2006, 82/2006, 106/2006, 10/2007, 40/2007, 60/2007, 91/2007, 106/2007, 7/2008, 9/2008, 24/2008, 26/2008, 31/2008, 44/2008, 54/2008, 108/2008, 113/2008, 79/2009, 25/2010, 91/2010, 20/2011, 65/2011, 100/2011, 11/2012, 124/2012, 8/2013, 4/2014, 58/2014, 113/2017 - др. закон, 19/2021, 48/2021, 73/2023, 83/2023.

Уредба о плану мреже здравствених установа, *Службени гласник РС*, бр. 5/2020, 11/2020, 52/2020, 88/2020, 62/2021, 69/2021, 74/2021 и 95/2021.

Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015, 59/2015, 62/2019 и 50/2020.

Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 159/2020.

Уредба о ратификацији Конвенције Међународне организације рада бр. 111 која се односи на дискриминацију у области запошљавања и занимања, *Службени лист ФНРЈ, Међународни уговори и други споразуми*", бр. 3/1961.

2.2. Страно право

Zakon o delovnih razmerjih, *Uradni list RS*, št. 21/2013, 78/2013 – popr., 47/2015 – ZZSDT, 33/2016 – PZ-F, 52/2016, 15/2017 – odl. US, 22/2019 – ZPosS, 81/2019, 203/2020 – ZIUPOPDVE, 119/2021 – ZČmIS-A, 202/2021 – odl. US, 15/2022 in 54/2022 – ZUPŠ-1),

Zakon o radu, *NN* 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022.

Zakon o radu, *Sl. list CG*, br. 74/2019 i 8/2021.

Zakon o radu, *Službene novine Federacije BiH*, br. 26/2016 i 89/2018.

Општи закон о образовању и васпитању, *Сл. лист РЦГ*, бр. 64/2002, 31/2005 и 49/2007 и Сл. лист ЦГ, бр. 4/2008 - др. закон, 21/2009 - др. закон, 45/2010, 40/2011 - др. закон, 45/2011, 36/2013 - одлука УС, 39/2013 и 44/2013 - испр. и 47/2017.

Ustav Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 1/2007 i 38/2013 – amandmani I – XVI

Биографија аутора

Кандидаткиња Даница Радовановић је рођена 29. октобра 1992. године, у Великој Плани. Основну школу „Свети Сава“ у Великој Плани је завршила 2008. године, као носилац Вукове дипломе. Носилац је неколицине диплома из школских такмичења у области српског језика и књижевности. Средњу школу, Гимназију у Великој Плани је завршила 2012. године, са одличним успехом, као стипендиста Републике Србије. Основне академске студије на Правном факултету Универзитета у Београду је уписала 2012. године. Дипломирала је у јануару 2017. године, након чега уписује мастер академске студије, такође на Правном факултету Универзитета у Београду. Мастер рад под називом *Виндикациони легат*, на правноисторијском модулу, романистичком под – модулу је одбранила јула 2018. године. Докторске академске студије на Радноправној ужој научној области је уписала 2020. године.

Кандидаткиња је завршила обуку у сектору корпоративних комуникација, маркетинга и портала, као и краћи курс у области информативног новинарства. Квалификована је као инструктор за рад у проширеном саставу бирачких одбора Републике Србије. Завршила је курс *Rhetorike techne* на Правном факултету Универзитета у Београду. У току средње школе је била чланица покрета “Свет речи“, док је у току основних академских студија била чланица Одбора за културу Студентског парламента Правног факултета Универзитета у Београду и учесница прве ауторске представе Факултета „Слуге јавног интереса“. У периоду од 2017. године до краја 2020. је волонтерски радила као руководилац дигиталних комуникација у неколико српских спортских клубова. У волонтерско радно искуство убраја и једномесечно предавање шпанског језика у Канцеларији за младе општине Врачар. Године 2019, кандидаткиња почиње да ради као наставница правне групе предмета у Правно – пословној школи у Београду и у Правно – биротехничкој школи у Земуну.

Објавила је неколицину научних радова, попут „Виндикациони легат у упоредном праву“, *Правни живот*, број 10/2018; „Легат са облигационоправним дејством у римском праву“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици*, Годишњи зборник радова, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2018; „Туторство над женама у римском праву“, *Бранич*, 4/2020; „Утицај римског права на уређивање радних односа“, *Бранич*, 3/2021; „Неке правне недоумице у вези са забрном запошљавања“; *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 1/2023.

Кандидаткиња наводи да течно говори енглески и шпански језик, служи се немачким, бугарским и, у нешто мањем обиму, португалским и италијанским језиком. Учи турски и француски језик.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Даница Радовановић
Број индекса: ДС 19/2019

Изјављујем да је докторска дисертација под насловом **Радноправни положај запослених у јавним службама**

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе премастудијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Београду, _____

Потпис аутора

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Даница Радовановић

Број индекса: ДС 19/2019

Студијски програм: Радноправна научна област

Наслов рада: Радноправни положај запослених у јавним службама

Ментор: доцент др Филип Бојић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Радноправни положај зпслених у јавним службама

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање. Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (*Creative Commons*) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CCBY)
2. Ауторство – некомерцијално (CCBY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CCBY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CCBY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CCBY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CCBY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, _____

Потпис аутора

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.