

**Мр Весна Билбија\***,  
Јавно предузеће „Пошта Србије“; Београд  
Арбитар/миритељ код Републичке агенције  
за мирно решавање радних спорова

UDK:349.22:331.108.64

## **МЕРЕ ЗА НЕПОШТОВАЊЕ РАДНЕ ДИСЦИПЛИНЕ, ОДНОСНО ПОВРЕДУ РАДНИХ ОБАВЕЗА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА МЕРУ ОПОМЕНЕ СА НАЈАВОМ ОТКАЗА**

**Апстракт:** Према одредбама члана 179а Закона о раду, послодавац може запосленом за повреду радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине да, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, није такве природе да запосленом треба да откаже уговор о раду, уместо отказа, изрекне једну од следећих мера и то:

- 1) привремено удаљење са рада без накнаде зараде, у трајању од 15 радних дана;
- 2) новчану казну у износу 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.

У овом раду учињен је посебан осврт на меру опомене са најавом отказа. Наведена мера била је обилато заступљена у систему дисциплинских мера до 90-тих година прошлог века, када је изражено васпитно-морално дејство било њено основно обележје и *differentia specifica* у односу на све друге мере. Поред историјског, у овом раду учињен је осврт на меру опомене са најавом отказа и у светлу нових законских решења.

**Кључне речи:** дисциплинска одговорност, дисциплинска мера, радна обавеза, радна дисциплина, морално-васпитно дејство, опомена са најавом отказа.

---

\* vesna\_bilbija@yahoo.com

\* Рад примљен: 06.07.2016.

Рад прихваћен: 19.07.2016..

## **1. Уводне напомене о дисциплинској власти послодавца и дисциплинској одговорности запослених**

„Зависност“ радника према послодавцу у процесу рада је типична и карактеристична за радноправни однос. Уопште, субординација је признато правно обележје радног односа, подразумева како правну, тако и економску подређеност (зависност) радника послодавцу у радном односу. Економска подређеност запослених у радном односу произилази из чињенице да је запослени економски завистан од радног односа, а правна подређеност је подређеност запослених у извршавању рада, у смислу подређености радника власти послодавца у извршавању налога, инструкција послодавца, подређеност дисциплини рада, контроли извршавања рада и др<sup>1</sup>.

Правна подређеност је сама душа уговора о раду.<sup>2</sup> Специфичност уговора о раду и основна разлика од облигационих уговора управо је субординација послодавца. Због својине на средствима, ризика привређивања и друштвене, а не само личне користе, он организује, контролише, вреднује и дисциплински кажњава. Границе те правне власти су закон, међународни стандарди, али и морал.<sup>3</sup> Норме радноправног законодавства имају за циљ да заштите интересе обе уговорне стране, превасходно запосленог, у смислу *in favor laboratoris*, као вулнерабилније стране, услед економске принуде/потребе да ради за/код другог.<sup>4</sup>

Дисциплинска власт представља значајан део корпуса послодавчевих овлађења и и једну од највидљивијих манифестација правне субординације у радном односу. Послодавац не би могао да делотворно организује обављање своје делатности без издавања налога и упутстава, без надзора над радом запослених, као ни без њиховог кажњавања за скривљене повреде радних обавеза и непоштовање радне дисциплине.<sup>5</sup>

---

1 Видети више, Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, Субординација и дисциплинска власт послодавца, *Право и привреда*, бр. 7-9/2014, стр. 491.

2 Jean de Maillard, *Scolie sur le rapport de subordination*, Droit socia, N.1/1982, стр. 21. Нав. према Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, Субординација и дисциплинска власт послодавца, стр. 493.

3 Предраг Трифуновић, Нови Закон о раду, два спорна питања субординације, *Билтен Врховног касационог суда*, Грађанска секција, 3/2015, стр. 259.

4 Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, Субординација и дисциплинска власт послодавца, стр. 493.

5 Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 176.

Осим што дисциплинска власт послодавца представља његово овлашћење за изрицање дисциплинских мера, поједини аутори сматрају да се дисциплинска власт послодавца не може свести само на кажњавање запослених, већ да она обухвата и овлашћење за доношење правила којима се у свакој радној средини утврђују радне обавезе, уређује одговорност за неизвршавање тих обавеза и прописују мере које подстичу запослене на њихово савесно извршавање, тј. да обухвата аутономно утврђивање дисциплинских повреда и уређивање дисциплинског поступка као индиректну или посредну дисциплинску власт послодавца.<sup>6</sup>

Иако се дисциплинске мере изричу у циљу заштите односа у одређеној заједници, у овом случају радној средини, за разлику од кривичних санкција које се изричу у интересу читавог правног поретка, у неким правним системима, у дисциплинском поступку, уместо правила којима се уређује општи управни поступак, „позајмљују” се одређена начела кривичног поступка. То се правда строгошћу процесних одредаба кривичног законодавства, односно потребом пружања солидне правне заштите запосленима против којих се води дисциплински поступак, посебно ако се има у виду озбиљност последица које одређене дисциплинске мере производе по запосленог.<sup>7</sup> Супсидијарна примена кривичнопроцесних правила не подразумева, међутим, и потпуно преузимање начела кривичног поступка, односно претварање дисциплинског поступка у скривени кривични поступак, будући да је дисциплински поступак аутономан по свом основу, обиму и предмету. Оправдани су, стога, напори да се утврди оптималан степен проширења примене начела кривичног поступка, која су у функцији заштите основних људских права, на дисциплински поступак, а критикују се, оправдано, они законодавци који не омеђују вршење послодавчевих дисциплинских овлашћења, пропуштајући да предвиде ограничења која се поштују у другим друштвеним односима, у вези са признавањем права на контролу и кажњавање.<sup>8</sup>

---

6 Мијал Стојановић, Дисциплинска власт и дисциплинска одговорност директора, *Радно и социјално право*, бр. 79/1998, стр. 186 од домаћих аутора и међу упоредноправним: Т. Треу, *Labour law and industrial relations in Italy*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007, стр. 70, наведено према Љубинка Ковачевић, *op.cit.* стр. 178.

7 Радојка Маринковић, Супсидијарна примена општих процесних закона у утврђивању дисциплинске одговорности државних службеника, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. 3/2009, стр. 341–342.

8 О разлозима за и против сходне примене начела кривичног поступка у дисциплинском поступку видети више у: Драган Бунић, *Дисциплински поступак и његов однос са кривичним поступком*, Slavija-Press, Нови Сад, 1988.

Један од најделотворнијих механизма за ограничавање дисциплинске власти послодавца представља начело правне одређености повреда радних обавеза и дисциплинских мера. Оно не претпоставља, међутим, исцрпно утврђивање повреда радних обавеза, јер су, због специфичности делатности различитих послодаваца и особености организовања и управљања радом запослених, повреде радних обавеза толико разноврсне да не би било корисно, а, сва је прилика, ни могуће, да се законом утврди њихов *numerus clausus*. На другој страни, начело одређености дисциплинских мера редовно подразумева екстензивну дефиницију и шири каталог дисциплинских мера, не би ли се послодавцима омогућило да утичу на понашање и рад запослених већ и самим прописивањем дисциплинских мера, као и да би се створили услови за делотворну примену начела прогресивног кажњавања и индивидуализације дисциплинске мере. Најзад, уређивање дисциплинске одговорности запослених редовно укључује и уређивање дисциплинског поступка, будући да се повреда радне обавезе и кривица запосленог не могу претпостављати. Послодавац може да изрекне запосленом дисциплинску меру само након што буде спроведен посебан дисциплински поступак, који се заснива на начелу правичног и поштеног поступка.<sup>9</sup>

Правила о дисциплинској одговорности треба да омогуће постепеност у кажњавању запослених, што се постиже утврђивањем већег броја различитих дисциплинских мера, у распону од опомене до престанка радног односа. Тако, опомена има, како следи даље у овом раду, превасходно морални карактер, али може нпр. бити прописано и да њено изрицање представља сметњу напредовању запосленог. Најтежа дисциплинска мера има, међутим, епуративни<sup>10</sup> карактер, будући да подразумева искључење из радне средине запосленог који својим понашањем угрожава њен опстанак или њено добро функционисање.<sup>11</sup>

## **2. Регулисање дисциплинске одговорности у домаћем праву**

Дисциплинска одговорност запослених, као посебан облик правне одговорности, како у формалном, тако и у материјалном смислу, била је предмет уређивања радног законодавства на овим просторима до

---

<sup>9</sup> Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, 2013, стр. 185-186.

<sup>10</sup> *Épuration*, франц., пречишћавање.

<sup>11</sup> Михаило Илић, *Административно право и други радови*, Службени лист СРЈ, 1998, стр. 67-68.

Закон о раду из 2001. године<sup>12</sup>, те се заправо може рећи да су прописи о дисциплинској одговорности били обилато заступљени у свим ранијим матичним законима о радним односима<sup>13</sup>.

У систему радничког самоуправљања афирмисан је став да се дисциплинска власт врши у име (социјалистичког) друштва и државе, те да за разлику од „изнуђене радне дисциплине” својствене капиталистичком уређењу, радна дисциплина у самоуправном социјалистичком систему добија „истински карактер самодисциплине, друштвене дисциплине” засноване на „праву радника, односно органа самоуправљања у организацији, да самостално регулишу радну дисциплину и дисциплинску одговорност у оквиру закона”. Сматрало се, наиме, да су због „повезаности колективних и личних интереса и личне заинтересованости за успехе организације удруженог рада”, радници били „лично заинтересовани за одржавање и јачање радне дисциплине”, док је дисциплинска одговорност представљала вид „одговорности према другом раднику, друштвеним средствима рада, као и према радној и друштвеној заједници”.<sup>14</sup>

Модел самоуправљања, у свом најопштијем концепту, а свакако у домену радничког самоуправљања није био одржив. Реформе су захтевале промену нормативног оквира. Доношењем Закона о основним правима из радног односа<sup>15</sup> настаје период раскида са концепцијом радног односа радника у ООУР<sup>16</sup> и враћања на концепцију радног односа као односа између две стране - радника и организације и радника и послодавца.<sup>17</sup> Последњи радноправни прописи у заједничкој држави, савезни Закон о основама радних односа<sup>18</sup> и републички Закон о радним односима Србије<sup>19</sup> даље су развијали трасирани пут, што се тицало и

---

12 Закон о раду, “Службени гласник РС”, бр. 70/2001 и 73/2001.

13 У прошлости је дисциплинска одговорност била уређивана у низу закона који су регулисали материју радних односа, с тим да су савезним законом били уређени основи, а републичким систем радних односа, сходно тада важећој подели надлежности савезне државе и федералних јединица. Детаљнији историјски осврт видети у: Бојан Урдаревић, Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења, *Радно и социјално право*, бр. 1/2014, стр. 196-199.

14 Александар Балтић, Милан Деспотовић, Правна средства којима се обезбеђује радна дисциплина, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 5/76, стр. 433-434.

15 „Службени лист СФРЈ”, бр. 60/89 и 42/90; “Службени лист СРЈ” бр. 42/92 и 24/94.

16 ООУР-Основна организација удруженог рада.

17 Предрад Јовановић, *Радно право*, правни факултет у Новом Саду, 2012, стр. 52.

18 „Службени лист СРЈ” бр. 29/96.

19 „Службени гласник РС” бр. 55/96.

дисциплинске одговорности у смислу ширих овлашћења пословодног органа у области дисциплинске одговорности.

Закон о раду из 2001. године пошао је од решења из међународних докумената, најпре Конвенције Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца<sup>20</sup>, а поштовање међународних стандарда рада и нових захтева комунитарног радног права је процес који и даље траје. Важећи Закон о раду<sup>21</sup> је више пута мењан и допуњаван, а највеће новелирање претрпео је јула месеца 2014. године (промене нису извршене само у три, од укупно 25 поглавља<sup>22</sup>). Када је у питању остваривање и заштита права запослених, о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује, у правном лицу - надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца или лице.<sup>23</sup> Колегијално одлучивање у сфери појединачних права, обавеза и одговорности припада историји, концепт инокосног одлучивања у области радних односа је недвосмислен. Директор је увелико био реafirмисам као радноправни старешина још у време доношења претходног закона о раду<sup>24</sup>. Директор организује рад и пословање, заступа и представља послодавца, брине о законитости рада, одговара за законитост рада, обавља и друге послове утврђене законом, оснивачким актом и статутом.<sup>25</sup>

Запосленом се у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку, осим у случају када послодавац понуди запосленом измену уговорених услова рада - анекс уговора<sup>26</sup> а против решења којим је повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права, запослени, односно представник синдиката чији је запослени члан

20 Закон о ратификацији Конвенције Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, „Службени листу СФРЈ - Међународни уговори”, бр. 4/84 и 7/91.

21 „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14, даље у тексту и у фусностама ЗОР.

22 Поглавље IV - Образовање, стручно оспособљавање и усавршавање, поглавље XII - Клаузула забране конкуренције и поглавље XIII - Накнада штете.

23 ЗОР, чл 192. ст. 1.

24 Драгољуб Симоновић, *Правне функције директора*, издавач „Dosije“ и „Siniko“, Београд 2012, стр. 198.

25 Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, издавач Савремена администрација, Београд, 2004, стр. 294.

26 Уз анекс уговора о раду послодавац је дужан да запосленом достави писмено обавештење које садржи: разлоге за понуђени анекс уговора, рок у коме запослени треба да се изјасни који не може бити краћи од осам радних дана и правне последице које могу да настану непотписивањем анекса уговора, чл. 172, ст. 1 ЗОР.

ако га запослени овласти, може да покрене спор пред надлежним судом<sup>27</sup>. У овом домену, измене и допуне Закона о раду из јула месеца 2014. године, донеле су измене у погледу рокова, те је сада рок за покретање спора, уместо ранијих 90, скраћен на 60 дана од достављања решења, односно сазнања за повреду права.<sup>28</sup>

Отказни разлози подељени су у четири групе. Најпре, послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог и његово понашање. Друго, послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који својом кривицом учини повреду радне обавезе. Потом, послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који не поштује радну дисциплину. На крају, запосленом може да престане радни однос ако за то постоји оправдан разлог који се односи на потребе послодавца.

Сам појам радне обавезе, као ни појам радне дисциплине нису дефинисани законом, али су наведени преступи сада сврстани у различите групе отказних разлога: оне који се тичу радне обавезе и ону групу отказних разлога који се тичу радне дисциплине.

Прописане дисциплинске мере могу се, међутим, изрећи како за повреду радне обавезе, тако и у случају непоштовања радне дисциплине.

Према одредбама члана 179а ЗОР, послодавац може запосленом за повреду радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине да, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, није такве природе да запосленом треба да откаже уговор о раду, уместо отказа, изрекне једну од следећих мера и то:

1) привремено удаљење са рада без накнаде зараде, у трајању од 15 радних дана;

2) новчану казну у износу 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.

---

27 ЗОР, чл. 195. ст. 1.

28 ЗОР, чл. 195. ст. 2.

### **3. Поступак изрицања мере за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радних обавеза**

Прво питање које се поставља јесте, да ли се приликом изрицања неке од три прописане мере запосленом мора уручити упозорење на постојање разлога за отказ уговора о раду.

Одговор на ово питање је потврдан.

Први разлог давања потврдног одговора лежи у самом законском тексту. Наиме, члан Закона о раду који следи, члан 180, носи назив »Поступак пре престанка радног односа или изрицања друге мере« и регулише обавезу послодавца да запосленог писаним путем упозори на постојање разлога за отказ уговора о раду и да му остави рок од најмање осам дана од дана достављања упозорења да се изјасни на наводе из истог. Језичко тумачење, дакле, указује да је давање писаног упозорења обавеза послодавца у поступку пре престанка радног односа или изрицања друге мере, а видимо да члан 179а носи назив, мере за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радних обавеза. У вези с тим, чланом 179а, прописано је да се мере изричу за повреду радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, што значи да послодавац претходно мора да утврди постојање конкретне повреде радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине. Једини начин како то може да уради је да спроведе одређени поступак у коме ће извести доказе и, на првом месту, саслушати запослени коме се повреда радне обавезе, односно кршење радне дисциплине ставља на терет, како би могао да примени прописану меру. Законски текст утврђује мере „уместо отказа“ из чега следи закључак да је неопходно и да се спроведе процедура за давање отказа.

Такође, уважене су међународне обавезе Републике Србије. Тако, Конвенција Међународне организације рада број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, у свом чл. 7, изричито прописује да радни однос радника неће престати због разлога везаних за понашање радника или његов рад пре него што му се омогући да се брани од изнетих навода, осим ако се с разлогом не може очекивати од послодавца да му пружи ту могућност. Будући да је конвенција ратификована, сходно члану 16. став 2. Устава Републике Србије<sup>29</sup> који прописује да су општеприхваћена правила и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују, судови су приликом оцене законитости отказа уговора о раду, непосредно

---

29 „Службени гласник РС”, бр. 83/2006 і 98/2006.



примењивали одредбе ратификованог међународног уговора и позивајући се на цитиране одредбе Конвенције, доносили одлуке којима су враћали раднике на рад<sup>30</sup>. Кроз институт упозорења, односно изјашњења на упозорење, практично је дошло до усаглашавања са судском праксом, а нарочито је важно да је на тај начин омогућено запосленом да се „брани од изнетих навода“, с тим, да је према измењеним члановима 180 и 181. Закона о раду из јула месеца 2014. године, продужен рок за изјашњење запосленог на достављено упозорење и то на осам дана (уместо пет дана пре измена). Послодавац јесте дужан да, поред изјашњења запосленог, размотри и мишљење синдиката, али је ослобођен обавезе да синдикату доставља упозорење, већ је то остављено запосленом, тј. запослени може, у истом року од осам дана, да приложи мишљење синдиката чије је члан. Према томе, да би запослени имао могућност да се, пре него што послодавац према њему примени неку од мера из чл. 179а, одбрани од изнетих навода, потребно је запосленом упутити писано упозорење у свему на начин и у поступку како је прописано Законом о раду.

Ни према ранијем решењу мишљење синдиката није обавезивало послодавца, али је послодавац чинио повреду закона ако није испунио прописану обавезу да затражи мишљење на дато упозорење, због чега би спроведени поступак отказа био је незаконит. У пракси су положај послодавца отежавале ситуације када запослени није члан синдиката (једног или више) или када код послодавца није постојао организован синдикат. У првом случају, послодавац је могао да упозорење ипак достави на мишљење синдикату (једном), односно свим синдикатима код послодавца (ако их има више). На овај начин послодавац се обезбедио и испоштовао своју законску обавезу и у случају да се запослени у међувремену учлани у синдикат. У случају када код послодавца није постојао организован синдикат, имала се применити законска норма према којој се мишљење тражи од представника кога одреди запослени<sup>31</sup>. Сходно чл. 181. ст 2. ЗР послодавац је дужан да размотри приложено мишљење синдиката. Према томе, мишљење синдиката ни сада не обавезује послодавца, али може значајно да утиче на послодавца да преиспита своју одлуку. С друге стране, изостанак мишљења може на послодавца да утиче тако што ће учврстити заузети став у погледу положаја конкретног запосленог<sup>32</sup>. На овом месту треба приметити и

30 Препоруком бр. 166 наведена је Конвенција допуњена, а њоме се утврђује обавезна писмена форма опомене као неопходан услов за престанак радног односа због разлога везаних за понашање запосленог и његов рад.

31 ЗОР, чл. 16. тач. 5.

32 Весна Билбија, Упозорење запосленом на постојање разлога за отказ уговора о раду,

да је рок измењен, тј. синдикат је био дужан да достави мишљење у року од пет радних дана од дана када му је упозорење достављено, док је сада, будући да му се поводом достављеног упозорења обраћа сам запослени, тај рок у оквиру рока који запослени има да се изјасни на наводе из упозорења - 8 дана од дана достављања.

#### **4. Мера опомене са најавом отказа**

Права мера прописана мера одредбама чл. 179а ЗОР је мера привременог удаљење са рада без накнаде зараде, у трајању од 15 радних дана. За разлику од удаљења са рада којим се, у циљу превенције, привремено “одстрањује” из радне средине запослени који је извршио одређено повреду радне обавезе, мера привременог удаљења са рада без накнаде зараде, у трајању од 15 радних дана представља самосталну санкцију.<sup>33</sup> Оно је “атипично и аутохтоно”, јер се користи после утврђене одговорности запосленог запосленог и у тој сврси је само себи довољно<sup>34</sup>, тзв. “квази-удаљење”<sup>35</sup>.

Следи новчана казна, која спада у старије и познате институте дисциплинског кажњавања<sup>36</sup>. У домаћем радноправном законодавству долазило је до њеног установљавања, па укидања затим поновног увођења са променама у распону и трајању итд.<sup>37</sup> Износ новчане казне је сада у износу до 20% основне зараде запосленог за месец у коме је изречена, у трајању до три месеца и извршава се обуставом од зараде, на основу решења послодавца о изреченој мери. Од свих, једино ова мера у свом називу садржи реч казна, што је термин кривичног и прекршајног права и указује на њен репресивни карактер.

Мера опомене 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, представља трећу меру коју послодавац може, уместо отказа, да изрекне запосленом за повреду

---

основне одлике института и дилеме у примени, *Право и привреда*, бр. 1-3/2013, стр. 135-136.

33 Видети више Слободанка Ковачевић Перић, Удаљење са рада - појам, сврха и карактеристике, *Радно и социјално право*, бр. 1/2014, стр. 173-194.

34 Предраг Јовановић, *Радно право*, Правни факултет Нови Сад, 2012, стр. 305.

35 Весна Билбија, Удаљење запосленог са рада-de lega lata, de lege ferenda, *Право и привреда*, бр. 1-3//2014, стр. 318.

36 Видети више: Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, Легитимност новчане казне као дисциплинске санкције, *Право и привреда*, бр. 10-12/2014, стр. 7-21.

37 Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, *op. cit.* стр. 9.

радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине. За разлику од мере привременог удаљења са рада и мере новчане казне, она није »материјалног карактера« и у том смислу је мање репресивна, а из истих разлога се може рећи да је израженије њено васпитно дејство.

#### **4.1. Историјски осврт**

Под окриљем нових продукционих и друштвених односа<sup>38</sup> утемељених Уставним законом о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ<sup>39</sup>, Савезна народна скупштина на седницама Савезног већа и Већа произвођача усвојила је за некадашњу заједничку државу први целовити Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима<sup>40</sup>. Ова два закона представљају прву кодификацију нашег радног законодавства.<sup>41</sup> Глава десета овог обимног закона<sup>42</sup> обухватала је дисциплинску одговорност. За повреде радне дисциплине надклезни орган је изрицао следеће дисциплинске казне: опомену, укор, строги јавни укор, новчану казну, смењивање са дужности и отпуштање из привредне организације.

Нема сумње да је морално-васпитни концепт дисциплинске одговорности био врло изражен јер је, уз три респресивне мере, предвиђено исто толико мера које нису репресивне - опомена, укор, строги јавни укор. Штавише, морално-васпитни карактер је до те мере био изражен да га је било потребно градити.

Основни закон о радном односима<sup>43</sup> припадао је категорији савезних закона и донет је поштујући концепт Устава СФРЈ из 1963. године<sup>44</sup>, који, између осталог, нормира да једино рад и резултати рада одређују материјални и друштвени положај човека, да радни људи који раде у радној организацији успостављају, као чланови радне заједнице, међусобне радне односе и равноправни су у самоуправљању и др., а

---

38 Под налетом радничког самоуправљања, доминантан концепт државне својине над средствима за производњу прокламован Уставом ФНРЈ из 1946. године, почео је да слаби и да се трансформише. Овај процес је започео Основним законом о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 43/50.

39 „Службени лист ФНРЈ“, бр. 3/53.

40 Оба закона су објављена у „Службени лист ФНРЈ“, бр. 53/57 од 25. децембра 1953. године.

41 Драгољуб Симоновић, *Путеви и странпутице нашег радног законодавства*, издавач Глосаријум, Београд, 1997, стр. 27.

42 Укупно 420 чланова

43 „Службени лист СФРЈ“, бр. 17/65.

44 „Службени лист СФРЈ“, бр. 14/63.

поред осталих, као неприкосновено јемчи право на самоуправљање. У оквиру поглавља које уређује одговорност радника у радној заједници прописано је да радник одговара за повреде радних дужности које учини својом кривицом, а радна заједница је у том случају свом члану могла да изрекне опомену, јавну опомену, последњу јавну опомену и искључење из радне заједнице. Ово последње је практично отказ, тј. престанак радног односа на иницијативу послодавца, која се изрицала само за теже повреде радних дужности, док је морално-васпитно дејство остало и даље врло изражено. Опомена, јавна опомена и последња јавна опомена су истоветне по природи и правном дејству, али се разликују по интензитету и чињеници да је на одлуку о изрицању неке њих, уз тежину престапа, утицала и учесталост. Тако, јачи је интензитет јавне у односу на усмену опомену, а радна заједница ће последњи пут јавно опоменути члана и онда када је у питању лака повреда радне дужности, али поновљена.

У поводу нормирања дисциплинске одговорности и изрицања мера због повреде радних обавеза у оквиру ње, Савезни Закон о међусобним односима радника о удруженом раду<sup>45</sup> својим одредбама упућује на ООУР-е, односно на републички Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду<sup>46</sup>. Због повреде радне обавезе раднику се могу изрећи 1.) опомена и 2.) јавна опомена, те још 4 мере које се изричу само за теже повреде радне обавезе: премештај на друго радно место за које се тражи иста или непосредно нижа стручна спремау трајању под 1 до 6 месеци; смењивање са руководећег и руководног радног места; условно искључење, као и искључење из ООУР. Од наведених, мере које не изазивају никакве промене у правима и обавезама радника, су, опет, опомена и јавна опомена, које агитују на углед, „образ“ радника.

Закон о удруженом раду<sup>47</sup> прописује да се раднику могла изрећи једна од следећих дисциплинских мера: опомена, јавна опомена, распоред на друге послове, новчана казна и престанак радног односа<sup>48</sup>. Републички

---

45 „Службени лист СФРЈ“, бр.22/73.

46 „Службени лист СРС“, бр. 6/74.

47 „Службени лист СФРЈ“, бр. 53/76.

48 Одредбе чл. 195 предвиђају да се наведене дисциплинске мере изичу за повреде радних обавеза и друге повреде радне дисциплине и у ст. 2 додаје да се ове мере могу ирећи сваком раднику без обазир ана посебна овлашћења и одговорности која радник има.

Закон о радним односима<sup>49</sup> донет је под окриљем поменутог Закон о удруженом раду и њиме се његови институти даље разрађују.<sup>50</sup>

Следећим савезним прописом, Законом о основним правима из радних односа<sup>51</sup>, биле си предвиђене три дисциплинске мере: јавна опомена, новчана казна и престанак радног односа. У вези с тим, републички Закон о радним односима<sup>52</sup>, посебно његове измене и допуне односиле су се на усклађивање (повећање) новчане казне.

Целокупан карактер продукционих и друштвених односа у послератним деценијама па до 90-тих година прошлог века, чини разумљивим садржај и динамику радног законодавства у оквиру нормативне надградње таквог система. Морално-васпитна нота дисциплинске одговорности и у оквиру ње мера опомене - усмене, јавне или мера укура, као другог назива за исту меру- сасавим је примерена компонента тадашње легислативе. Не треба међутим изгубити из вида да је наведена мера имала и обележје најблаже мере, мере која није репресивна и због тога погодна за лакше повреду радне обавезе. Њен идеолошки значај јесте важан, али и њена практична намена као валидне правне санкције једнако је важна.

Раније поменути, савезни Закон о основама радних односа и републички Закон о радним односима Србије из 1996. године, који су последњи радноправни прописи у заједничкој држави донели су редуциран систем дисциплинских мера, јер су прописивали само новчану казну и престанак радног односа. Закони су преузели две најтеже мере од претходних, а укинули јавну опомену, којим чином су из нашег радног законодавства ишчезле мере са морално васпитним дејством. Један од разлога за укидање може бити жеља законодавца да поштри радну дисциплину прописујући најкраћи и најрепресивнији систем дисциплинских мера, а други да се свођењем мера на свега две, желело смањити администрирање код послодавца. Потом, будући да се мера јавне опомене изрицала за лакше повреду радне обавезе, њен нестанак је последица укидања поделе на лакше и теже повреду радних обавезе<sup>53</sup>.

---

49 „Службени гласник СРС“, бр. 40/77.

50 О разради појединих института и честим изменама и допунама закона (за 14 година важења мењан и допуњаван 16 пута), видети више, Драгољуб Симоновић, *Путеви и странпутице нашег радног законодавства*, стр. 147-155.

51 „Службени лист СФРЈ“, бр. 60/89.

52 „Службени гласник СРС“, бр. 45/91.

53 О разлозима оправданости укидања јавне опомене видети више, Драгољуб Симоновић, *Путеви и странпутице нашег радног законодавства*, стр. 192.

#### **4.2. Позитивноправни аспект**

Закон о раду из 2001. године у својим одредбама није утврдио разрађен систем дисциплинских мера, па самим тим ни меру опомене.

Важећи Закон о раду из 2005. године је тек у својим изменама и допунама из јула месеца 2014. године, препознао мере за повреду радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине које послодавац може да изрекне уместо отказа уговора о раду, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, није такве природе да запосленом треба да откаже уговор о раду.

Да ли су на овај начин враћене дисциплинске санкције у општи режим радних односа?

Поједини аутори су мишљења да овај повратак дисциплинских санкција треба поздравити<sup>54</sup>, међутим сматра се и да је спорно колико ће то променити ситуацију уколико се зна да и даље не постоје законске одредбе које би посебно уређивале дисциплинску одговорност, дисциплински поступак и дисциплинске органе. Послодавац цени тежину повреде радне обавезе и одлучује се за једну од мера за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радних обавеза, које су прописане чланом 179а. У тако постављеном систему, дисциплински поступак се своди на отказни поступак у којем послодавац оптира да ли ће запосленом изрећи меру престанка радног односа или, пак, неку од других дисциплинских санкција.<sup>55</sup> Аргументи који иду у прилог наведеном ставу су чињеница да не постоји двостепеност одлучивања, што прилично ограничава учешће запосленог у њему, да се одредбе о дисциплинској одговорности налазе у оквиру главе која регулише престанак радног односа, те да давање велике аутономије послодавцу представља »тренд« карактеристичан за државе у транзицији које по сваку цену желе да што пре ухвате прикључак са развијеним индустријским државама<sup>56</sup>.

У дилеми да ли постоји дисциплински поступак, па онда и дисциплинске мере, владајуће је мишљење<sup>57</sup> да дисциплински поступак ипак постоји без обзира на његову сумарност и изражену тежњу започету још првим законом из 2011. године о олакшаном отпуштању нерадних и недисциплинованих запослених у условима транзиције и стварања

54 Видети више: Бојан Урдаревић, Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења, *Радно и социјално право*, бр. 1/2014, стр. 195-210.

55 Бојан Урдаревић, *op. cit.* стр. 206.

56 Бојан Урдаревић, *op. cit.* стр. 206-207.

57 Предраг Трифуновић, Дисциплински поступак у општем радном режиму-неопходност промена, *Правни информатор*, бр. 3/2016, стр. 4.

неолибералних тржишних односа. Битни елементи овог сумарног дисциплинског поступка, али ипак поступка, представљају упозорење, изјашњењ запосленог и ослук послодвца, а његова мана је недостатак интерне заштите (двостепености) која је чини се нужност, имајући у виду дисциплинско службеничко право из упоредно правне праксе.<sup>58</sup>

Кроз наведену призму, можемо посматрати и (не)постојање система дисциплинских мера (санкција). Дисциплинска санкција се може дефинисати као врста правне санкције, утврђена законом или другим општим актом, коју изриче надлежан дисциплински орган у дисциплинском поступку против запосленог који својом кривицом учини повреду радне обавезе, односно дисциплине понашања<sup>59</sup>. Иако их законодавац не назива дисциплинским санкцијама, већ их предвиђа уместо отказа уговора као раду, као његове алтернативе, мере за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радних обавеза, јесу мере које могу проистећи из сумарног дисциплинског поступка и због тога - дисциплинске мере.

Овом значајном изменом закон врши индивидуализацију санкција и на посредан начин градацију на лаке и теже повреду радних обавеза или радне дисциплине.<sup>60</sup>

Имајући у виду карактер репресивности, може се извести закључак да је опомена са најавом отказа »лакша« мера, те се изриче за »лакше« повреде радне обавезе, односно нарушавање радне дисциплине, док су друге две мере супротно од тога. Премда је традиционално присутна у скоро свим правним прописима којима се уређује одговорност, легитимност послодавца за изрицање новчане казне итекако је подложна преиспитивању<sup>61</sup> Зарада и друга примања по основу радног односа имају карактер основног права из радног односа, а умањење зараде коју је запослени остварио у току супротно је начелу онерозности (наплативости, *fasciendi necessitas*) тј. праву запосленог да за извршени рад добије зараду. Када овај општи, начелни ниво конкретизујемо на данашњи тренутак - изрицање мере новчане казне запосленом у Републици Србији, репресивни карактер је разорних размера. Зараде су неретко у висини социјалних примања или већ оптерећене неком врстом

---

58 Предраг Трифуновић, *op. cit.* стр. 9.

59 Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, Легитимност новчане казне као дисциплинске санкције, *Право и привреда*, бр. 10-12/2014, стр. 8.

60 Предраг Трифуновић, Нови Закон о раду, два спорна питања субординације, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 1/2015, стр.267.

61 Видети више: Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, Легитимност новчане казне као дисциплинске санкције, *Право и привреда*, бр. 10-12/2014, стр. 7-22.

кредита (или и једно и друго)<sup>62</sup>. Дисциплинска санкција привременог удаљења са рада састоји се у удаљењу запосленог са рада, чиме се запосленом онемогућава да извршава рад, а самим тим и да заради<sup>63</sup>. Суспендовано лице је, *de facto*, одстрањено, искључено из радне средине, а таква изолација има вишезначне последице на запосленог. Економске, свакако, због чињенице да је удаљен без накнаде зараде, али и оне које се тичу психолошких и социолошких страна професионалног положаја запосленог.

Мера опомене са најавом отказа не утиче зараду запосленог, тј. запослени не трпи штету у виду непримања зараде, нити му се она умањује или ограничава, било једнократно, било у одређеном трајању. Осим што не мења његов економски положај, запосленом се не мењају, у смислу да се умањују, ни друга права, нити му се мењају, тј. повећавају друге обавезе из радног односа. Код мере опомене са најавом отказа, треба обратити пажњу на то 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 без поновног упозорења. Општеприхваћено правило међународног права - право запосленог да се брани од навода послодавца - налаже да се изузетак конвенције када се са разлогом не може очекивати од послодавца да запосленом пружи могућност да се брани од његових навода, има тумачити крајње рестриктивно. Први пут учињену повреду на раду/нарушавање радне дисциплине, а затим и поновљене, ваља посматрати саме за себе, па макар оне биле исте или сличне и десиле се у краћем временском року - до 6 месеци.

Дискреционо је право послодавца да се определи и изрекне ону меру за коју сматра да ће утицати на запосленог да не учини поново исту повреду радне обавезе, односно нарушавање радне дисциплине (испуњавање циља специјалне превенције) и за коју истовремено сматра да ће превентивно утицати на остале запослене да не чине повреду радне обавезе, односно нарушавање радне дисциплине (испуњавање циља генералне превенције).

У ранијем периоду, поготово када је изрицана јавна опомена која се истицала на огласној табли или је на други погодан начин била

---

62 Циљеви генералне превенције могу бити испуњени изрицањем новчане казне, али не и циљ специјалне превенције - да запослени не понови учињено. Уз озбиљно нарушавање егзистеније запосленог и његове породице, на делу је и потпуни губитак мотивације запосленог за даљи рад.

63 Бранко Лубарда, *Радно право (расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу)*, Правни факултет у Београду, Београд, стр. 647.



јавна, тј. када је “шибала” по образу а не по цепоу, нарочито је погађала старије, честите раднике, док се млађи “преступници” нису због ње много узбуђивали.<sup>64</sup>

Морално-васпито дејство данас нема такав значај, већ је ова мера погодна када послодавац, ценећи све околности, увиђа да ће циљеви специјалне и генералне превенције у довољној мери бити испуњени изрицањем мере опомене са најавом отказа. Пропусти у раду и дисциплини често бивају предмет или разлог усмених разговора, односно усменог упозоравања и опомињања од стране надређених. Некада је то спонтано, непосредно након пропуста у раду или дисциплини, а некад је такав разговор испланиран и заказан у виду састанка. По протеклу времена, такав разговор се лакше заборавља, почиње различито да се интерпретира, постигнути договор добија различито тумачење или му се умањује значај. На пример, запослени о коме се ради може временом да олако схвати усмену опомену или супротно, да му усмено добијени укор отежа да у будуће несметано обавља послове свог радног места из страха да не учини нешто што је слично поступку због кога је опоменут, иако послодавац то тако не би оценио. Потом, евентуално препричавање колегама може да усменом разговору да неку сасвим другу димензију. На другој страни, под налетом других пословних дешавања, па и пропуста у раду или дисциплини других запослених, послодавац се може наћи у ситуацији да истисне из сећања праве разлоге усменог разговора и опомињања. Формалним, писменим изрицањем мере опомене са најавом отказа онемогућава се настајање оваквих ситуација. Изреченој мери претходи одређени поступак, испитују и утврђују релевантне чињенице и околности, запослени има право да се изјасни, као и да се обрати синдикату, чије ће мишљење послодавац размотрити. Временски оквир, односно прописивање 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, додатно уозбиљује ову меру, што је значајно и за запосленог и за послодавца.

Без обзира на оправдану бојазан да је целокупан „надзор“ над радом запослених поверен послодавцу, сам послодавац има интерес да код изрицања неке од мера за повреду радне обавезе односно непоштовање радне дисциплине нађе - „меру“. Мере се разликују по својим моралним и економским последицама на запосленог, па је и поред односа субординације и односа антагонизма између радника и послодавца, у овој ствари њихов сукоб ублажен: запосленом се мера

---

<sup>64</sup> Драгољуб Симоновић, *Путеви и странпутице нашег радног законодавства*, стр. 234.

изриче уместо отказа о раду, што је несумњиво у интересу запосленог, док је послодавчев несумњив интерес да циљеви специјалне и генералне превенције изреченом мером буду у потпуности остварени.

## **5. Закључак**

Мера помене 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, представља једну од три мере које послодавац може да изрекне запосленом уместо отказа о раду, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, није такве природе да запосленом треба да откаже уговор о раду.

Наведена мера била је обилато заступљена у систему дисциплинских мера до 90-тих година прошлог века, када је изражено васпитно-морално дејство било њено основно обележје и *differentia specifica* у односу на све друге мере. Морално-васпито дејство данас нема такав значај, али и даље ова мера нема репресивни карактер. Прво, запослени не трпи штету у виду непримања зараде, нити му се иста умањује или ограничава, било једнократно, било у одређеном трајању. Осим што не мења његов економски положај, запосленом се не мењају ни друга права, обавезе и одговорности из радног односа.

Имајући у виду карактер репресивности, може се извести закључак да је опомена са најавом отказа »лакша« мера, те се изриче за »лакше« повреде радне обавезе, односно нарушавање радне дисциплине, док су друге две мере супротно од тога. Ваља ипак имати у виду да изрицању ове мере претходи одређени поступак, испитују се и утврђују релевантне чињенице и околности, запослени има право да се изјасни, као и да се обрати синдикату, чије ће мишљење послодавац размотрити. Дискреционо је право послодавца да се определи и изрекне ону меру за коју сматра да ће утицати на запосленог да не учини поново исту повреду радне обавезе, односно нарушавање радне дисциплине (испуњавање циља специјалне превенције) и за коју истовремено сматра да ће превентивно утицати на остале запослене да не чине повреду радне обавезе, односно нарушавање радне дисциплине (испуњавање циља генералне превенције). Временски оквир, односно прописивање 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, додатно уозбиљује ову меру, што је значајно и за запосленог и за послодавца.

### **Литература и извори**

Балтић, А., Деспотовић, М. (1976), Правна средства којима се обезбеђује радна дисциплина, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 5/76, стр. 429–446.

Билбија, В. (2013), Упозорење запосленом на постојање разлога за отказ уговора о раду, основне одлике института и дилеме у примени, *Право и привреда*, бр. 1-3/2013, стр. 132-144.

Билбија, В. (2014), Удаљење запосленог са рада-*de lege lata, de lege ferenda*, *Право и привреда*, бр. 1-3//2014, стр. 317-334.

Бунић, Д., (1988), *Дисциплински поступак и његов однос са кривичним поступком*, Slavija-Press, Нови Сад.

Илић, М., (1998), *Административно право и други радови*, Службени лист СРЈ, Београд.

Ивошевић, З., Ивошевић, (2004), *Коментар Закона о раду*, Савремена администрација, Београд.

Јовановић, П., (2012), *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад.

Ковачевић, Јб. (2013), *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

Лубарда, Б., (2012). *Радно право (расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу)*, Правни факултет у Београду, Београд.

Маринковић, Р. (2009), Супсидијарна примена општих процесних закона у утврђивању дисциплинске одговорности државних службеника, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. 3/2009, стр. 335-348.

Обрадовић, Г., Ковачевић Перић, С., (2014), Легитимност новчане казне као дисциплинске санкције, *Право и привреда*, бр. 10-12/2014, стр. 7-22.

Обрадовић, Г., Ковачевић Перић, С., (2014), Субординација и дисциплинска власт послодавца, *Право и привреда*, бр. 7-9/2014, стр. 486-499.

Симоновић, Д., (1997), *Путеви и странпутице нашег радног законодавства*, издавач Глосаријум, Београд.

Трифунковић, П. (2015), Нови Закон о раду, два спорна питања субординације, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 1/2015, стр. 259-276.

Трифунковић, П., (2016), Дисциплински поступак у општем радном режиму-неопходност промена, *Правни информатор*, бр. 3/2016, стр. 3-9.

Урдаревић, Б., (2014), Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења, *Радно и социјално право*, бр. 1/2014, стр. 195-210.

*Vesna Bilbija MA,  
Public company "Post offices of Serbia", Belgrade  
Arbitrator/conciliator, Republic Agency for  
Peaceful Settlement of Labour Disputes*

***Measures for Contempt of work discipline, or violation of work duties with a special reflection on the Measure of warning with an Announcement of cancellation of Employment contract***

***Summary***

*According to the provisions of the Article 179a of the Labour Law, an employer can, in case of contempt of work discipline or violation of work duties and if he/she feels that there are certain mitigating circumstances or that the contempt of work discipline and the violation of work duties is not of such nature to cancel the employment contract of an employee, impose one of the following measures instead of firing the employee:*

*Temporary suspension from work without wage compensation, in duration of 15 working days;*

*A fine in the amount of 20% of the basic salary of the employee for the month when the fine was imposed, in duration up to three months, which is conducted as suspension of earnings, according to the decision of the employer about the measure imposed;*

*A warning with an announcement of cancellation of an employment contract in which it is stated that the employer will cancel the employment contract of the employee without another warning, if during the following six months period the employee makes the same violation of work duties or contempt of work discipline.*

*In this paper, special emphasis was made on the measure of the warning with the announcement of cancellation of employment contract. The mentioned measure was vastly used in the system of disciplinary measures until the 90s of the last century, when the expressed educational and moral effect was its basic characteristic and differentia specifica in comparison to other measures. Besides the historical, in this paper reference is made on the measure of warning with an announcement of cancellation of employment contract in the light of new legislation.*

***Key words:*** *disciplinary responsibility, disciplinary measure, work duty, work discipline, educational and moral effect, warning with the announcement of cancellation of employment contract.*