

**Др Сенад Јашаревић,\***

Редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

UDK: 331.106.44(497.11)

## **ЗАШТИТА ОД ОТКАЗА У СРБИЈИ У СВЕТЛУ МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА И УПОРЕДНЕ ПРАКСЕ<sup>1</sup>**

**Апстракт:** У тексту се говори о заштити од отказа радно-односа. Отказ је један од насложенијих и најзначајнијих института радног права. У раду се разматрају уобичајени правни стандарди у упоредној пракси у вези са отказом и међународна регулатива. На бази тога приказана је кратка анализа законодавства Републике Србије о отказима.

**Кључне речи:** радно право, радни однос, престанак радног односа, отказ.

### **1. Увод**

Уређење „отказа“ - престанка радног односа против воље радника, представља традиционално један о најзначајнијих института радног права. Правно и фактичко стање у области отказивања је важан чинилац «сигурности запослења» у једној земљи и квалитета услова рада.<sup>2</sup> „Идентитет радног права као гране права умногоне се огледа у правном режиму престанка радног односа, пошто је један од циљева радног права стабилност запослења...“<sup>3</sup>

\* e-mail: senad@pf.uns.ac.rs

Рад примљен: 27.07.2018.

Рад прихваћен: 25.08.2018.

1 Овај рад резултат је истраживања на пројекту који спроводи Правни факултет у Новом Саду, а финансира Министарство за просвете, науке и технолошког развоја: Биомедицина, заштита животне средине и право (бр. 179079).

2 Квалитетни услови рада су незаобилазан чинилац здраве радне средине. Видети више: С. Јашаревић: *Актуелни концепт здраве радне средине у међународним правним стандардима*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2011, стр. 31.

3 Б. Лубарда, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 718.

Отказ радног односа води губитку стабилних прихода за живот, али и многим другим проблемима запослених и њихових породица (здравствени и психолошки проблеми, социјална изолација, сиромаштво, конфликти, насиље).<sup>4</sup> По једном истраживању, отказ спада у три најстреснија догађаја у животу.<sup>5</sup>

Радни однос иначе може престати на разне начине - вољом странака (раскидом уговора о раду), вољом запосленог, смрћу запосленог, истеком посла, престанком послодавца и раскидом радног односа (уговора о раду) од стране послодавца (тзв. отказ).<sup>6</sup> За радника је најспорнији и најнепожељнији отказ радног односа од стране послодавца, пошто на тај начин губи средства за егзистенцију.

О отказу би се могло написати више стотина страница. У питању је један од најсложенијих и најконтроверзнијих института радног права. Иако се говори о «отказу уговора» (о раду), што првенствено спада у материју облигационог права, «...радно право садржи низ оригиналних института за случај раскида уговора о раду, непознатих облигационом праву».<sup>7</sup> Захваљући томе се отказ радног односа претворио у врло специфичан правни институт.

## **2. Отказ у упоредној пракси и међународним стандардима**

У нашем језику и законодавству термин „отказ“ користи се за отказивање радног односа од стране запосленог и од стране послодавца.<sup>8</sup>

4 У последње време све су чешћи код нас и у свету физички сукоби због отказа, па и убиства. Видети нпр. новински текст: *Крвава освета због отказа! Програмер психопата убио шефа и ранио колегу: Хтео да побије све у фирми!* Дневни лист „Курир“, 12.03.2018, <https://www.kurir.rs/crna-hronika/3011271/krvava-osveta-zbog-otkaza-programer-psihopata-ubio-sefa-i-ranio-kolegu-hteo-da-pobije-sve-u-firmi>.

5 Према Холмс анд Рахеовој скали стрессова, отказ се налази у групи десет најстреснијих догађаја у животу (на осмом месту), одмах после развода, одласка затвор, смрти блиских чланова породице, повреде. Видети: Ана Гвоздић, *Психолошке последице губитка посла*, дневни лист „Данас“, 29. децембар 2010. <https://www.danas.rs/zivot/psiholoske-posledice-gubitka-posla/> и *The Holmes-Rahe Stress Inventory*, The American Institute of Stresses, <https://www.stress.org/holmes-rahe-stress-inventory/>, (6. 6. 2018)

6 Нпр. према Закону о раду Републике Србије – даље: ЗОР (Сл. гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 и 113/2017), чл. 175, радни однос престаје: 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.

7 Б. Лубарда, *op. cit.*, стр. 718.

8 Према ст. 1, ал. 4, чл. 175 Закона о раду, један од начина престанка радног односа је: „4. отказом уговора о раду од стране послодавца или запосленог;“. Видети и чл. 178,

То у основи и јесте правилно јер се тим путем отказује/раскида уговор о раду.<sup>9</sup> Према документима МОП и устаљеној терминологији у упоредном праву, термин „отказ“ (енглески „dismissal“ или „termination“), користи се искључиво за раскид радног односа од стране послодавца.<sup>10</sup> То је и у духу Конвенције о престанку радног односа на иницијативу послодавца МОП бр. 158, из 1982. године, коју је ратификовала наша земља.<sup>11</sup> У овом документу се искључиво регулише престанак радног односа на иницијативу послодавца, а не уређује се престанак радног односа на иницијативу запосленог, као ни споразумни раскид радног односа. У суштини, отказ од стране послодавца и јесте правно најпроблематичнији.

Материја отказа је у последње време изузетно актуелна у свету, због глобалног тренда смањења потражње за радном снагом (услед незапослености, кризе, технолошке револуције, глобализације). Као што се истиче у преамбули Конвенције бр. 158, тај документ се доноси „...нарочито имајући у виду озбиљне проблеме у овој области који су резултат економских тешкоћа и технолошких промена до којих долази последњих година у многим земљама.“

Поред последица по лични живот појединца, функционисање заштите од отказа има изузетно велики утицај на друштво (нпр. на незапосленост, раст сиромаштва, раслојавање становништва, друштвену покретљивост) и економију (потрошњу, продуктивност, инвестиције, динамичност економије). Откази подстичу и друге проблеме у друштву, као што су штрајкови, појединачно и групно насиље,<sup>12</sup> протести,<sup>13</sup> миграције становништва (због масовног губитка посла).

---

179. ЗОР.

9 Кажемо „у основи“ јер се радни однос у нашем законодавству може засновати и „решењем“ (код државних и локалних службеника), те се онда радни однос не раскида отказивањем уговора о раду, већ „отказом радног односа“.

10 МОП у том контексту помиње и термин „termination“, што је изведено од „termination of employment relationship“ (раскид радног односа). Видети нпр. на страни 5 документа МОП: *Employment protection legislation: Summary indicators in the area of terminating regular contracts (individual dismissals)*, ILO, International Labour Office, Geneva, 2015, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms\\_357390.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_357390.pdf)

11 Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 4/1984, 7/1991.

12 Познат је и случај професора радног права Марка Бјађија (Marco Biagi) који је убијен 2002. године зато што је био саветник тадашње владе Италије, која је покушала да укине обавезу враћања радника на рад због незаконитог отказа. P. Skedinger, (ed.), *Employment Protection Legislation: Evolution, Effects, Winners and Losers*, Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, 2010, <https://www.e-elgar.com/shop/eeep/pPebiew/book/isbn/9781849805599/>, стр. 3.

13 Нпр. 2006. године у Француској је извршен неуспели покушај ревизије (флексибилизације) законодавства о отказима, тако што би се дозволили откази младима

Због тога су у последње време појачане легислативне активности на пољу уређења отказа, а новину представљају специфична истраживања, која служе као основ за сачињавање база података о отказима. За област отказа нису данас заинтересовани само стручњаци за радно право, већ и они из других професија, економисти, психолози, социолози.<sup>14</sup>

Од осамдесетих година прошлог века наовамо почиње да се пручава економска и друга „цена отказа“ по друштво,<sup>15</sup> односно прате се позитивни и негативни ефекти „сигурности запослења“. Настају посебне базе података које садрже упоредноправне податке о отказима и квалитету радног законодавства, намењене инвеститорима и другим корисницима. Уводе се посебни статистички показатељи као што су: „Ригидност запослења“ (Rigidity of Employment), „Компликованост решавања вишкова запослених“ (Difficulty of Redundancy), „Трошкови отпуштања вишкова“ (Redundancy Cost),<sup>16</sup> „Сложеност отказивања“ (Difficulty of Dismissals).<sup>17</sup>

Међународна организација рада од 2009. године мери „квалитет заштите запослења“ у скоро 100 земаља, те је на основу тога установљен програм/база података: „Законодавство о заштити запослења“ (Employment Protection Legislation).<sup>18</sup> На међународном нивоу постоји још неколико значајнијих база података које се баве отказима. То су: „Сумарни индикатори стриктности законодавства о заштити запослења“ (Summary Indicators of Strictness of Employment Protection Legislation) - Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), „Индикатори запослених радника Светске банке“ (World Bank Employing Workers

---

без „оправданог разлога“ и без исплаћивања отпремнина за прве две године рада. Студенти и синдикати организовали су велике протесте, што је довело до повлачења предлога. *Ibidem*

14 Видети нпр. G. Bertola, T. Boeri, S. Cazes, *Employment protection in industrialized countries: The case for new indicators*, International Labor Review, 2000, 139 (1), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1564-913X.2000.tb00402.x>; T. Boeri, J.F. Jimeno, *The effects of employment protection: Learning from variable enforcement*, European Economic Review, 2005, 49 (8), стр. 2057–2077; P. Skedinger, *op. cit.*

15 Који све елементи могу да утичу на „цену отказа“ видети на пример: *Deloitte Legal Perspectives International Dismissal Survey*, Deloitte Legal Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, May 2015, [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/legal/Deloitte\\_Legal\\_Dismissal\\_Survey\\_final.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/legal/Deloitte_Legal_Dismissal_Survey_final.pdf), стр. 3.

16 Према бази Светске банке. Видети више: *Employment protection legislation...*, *op. cit.*, стр. 63.

17 Овај показатељ нпр. користи ОЕЦД - Организација за економску сарадњу и развој. Видети више: G. Bertola, *op. cit.*, стр. 66.

18 *Employment protection legislation...*, *op. cit.*, стр. 1.

Indicators),<sup>19</sup> Индекс радне регулативе Кембриџ центра за пословна истраживања (Cambridge Center for Business Research Labour Regulation Index).<sup>20</sup>

У наведеним програмима прате се два аспекта отказа – *индивидуални и колективни* (отпуштање вишкова). Иако делује да су последице индивидуалних отказа мање, истраживања указују да и једни и други имају изузетно важну, слојевиту и комплексну улогу у друштву.

Ефекте отказа и отказне регулативе веома је тешко прецизно исказати, али постоје докази о многим позитивним и негативним утицајима квалитета те регулативе на праксу.<sup>21</sup> Тако нпр. установљена је веза (корелација) са остваривањем људских права у друштву,<sup>22</sup> дискриминацијом, корупцијом (зато је и установљена заштита „узбуњивача“ од отказа), слободом синдикалног организовања, слободом изражавања, развојем индустријске демократије, незапослености, осигурањем за случај незапослености, зарадама, стручним усавршавањем,<sup>23</sup> продуктивношћу,<sup>24</sup> осећајем социјалне сигурности грађана. Примера ради, установљено је да у системима са слабом заштитом од отказа, расте интересовање за осигурање за случај незапослености.<sup>25</sup> Такође, запажено је да велика слобода послодавца у уређивању зарада може негативно да утиче на квалитет заштите од отказа. Тамо где имају такву могућност, послодавци ће константним једностраним смањењем зарада приморати раднике да сами напусте

---

19 Ова база података укључује многе статистичке податке о отказима („Ригидност запослења“, „Компликованост решавања вишкова запослених“, „Трошкови отпуштања вишкова“).

20 Један од потпоказатеља у овој бази података је: законодавство о отказима. О поменутих базама и овој видети више: *Employment protection legislation...*, *op. cit.*, стр. 3, 5, 63, 64.

21 О томе нпр. говоре Skedinger у поменутом делу (стр. 7), као и: G. P. Giotis and M. Chletsos, *The Impact of Employment Protection Legislation on Unemployment in OECD Countries: A Meta-Analysis*, не наводи се година, око 2014-2015, [www.metaanalysis.cz/conference/Employment\\_Protection\\_and\\_Unemployment.doc](http://www.metaanalysis.cz/conference/Employment_Protection_and_Unemployment.doc), стр. 11.

22 Видети више (пример за Велику Британију): P. Collins, *The Inadequate Protection of Human Rights in Unfair Dismissal Law*, *Industrial Law Journal*, 2017, <https://academic.oup.com/ilj/advance-article/doi/10.1093/indlaw/dwx026/4716921>

23 Постоје индиције да тамо где је већа стабилност запослења, расте обученост радника, пошто се више и дугорочно улаже у радну снагу. P. Skedinger, *op. cit.*, стр. 8.

24 Нека истраживања показују да продуктивност опада са сувише јаком заштитом од отказа. Видети више: *Ibidem*.

25 Видети више: G. Bertola, *op. cit.*, стр. 66.

посао, те неће морати да се баве сложеном процедуром изрицања отказа или отпуштања вишкова.<sup>26</sup>

Генерални закључак је да се ради о веома сложеном механизму утицаја отказа на многе области живота, те да ефекти нису увек предвидиви, већ зависе од окружења, традиције, околности, индустријских односа.

Уређење отказа у многим земљама претрпело је у последњих тридесетак година промене. Оне се у основи крећу у два правца. Са једне стране, заштита радника од отказа генерално слаби - долази до „либерализације“ и „флексибилизације“ отказивања. Са друге стране, процедура заштите од отказа се унапређује и уводи се посебна заштита од отказа категорија код којих су честе злоупотребе (труднице, у случају дискриминације, сексуалног узнемиравања мобинга, код узбуњивача). Послодавци добијају већу слободу у отпуштању како би се лакше прилагођавали променама. „Специфична заштита од отказа“ јача у оквиру тренда развоја заштите људских права на раду.

Пар речи о томе како изгледа заштита од отказа у упоредном праву. Већина земаља предвиђа одређени вид заштите од отказа - индивидуалних, групних и колективних. Док је раније акценат био на развоју индивидуалне заштите, седамдесетих година прошлог века почиње да се изграђује и заштита од колективних отказа (услед кризе, реструктурирања предузећа и економије, промене послодавца, приватизације, транзиције).

Заштитно законодавство о отказима постоји веома дуго у националним правима, а однедавно и на међународном нивоу (стандарди МОР, ЕУ, СЕ). У погледу степена заштићености од отказа, земље се рангирају на државе: 1) са јаком заштитом од отказа (развијене европске и скандинавске земље), 2) са средњим степеном заштите и 3) веома slabим степеном заштите од отказа (англо-саксонске земље). Међутим, често се истиче да се законодавство о отказима тешко може мерити и квантитативно исказивати јер има много квалитативних обележја и различитих елемената заштите (основи/ширина заштите, посебно заштићене категорије, забрањени основи отказа, изузете категорије, дужина отказног рока, ниво отпремнина, процедура отказа, санкције, висина накнаде штете, могућност реинтеграције, доступност правне заштите).<sup>27</sup>

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Нпр. према ЕРLex бази МОР, индикатори квалитета заштите од отказа су: 1) валидни основи за отказ, 2) забрањени основи отказа, 3) пробни период, 4) процедура најаве отказа, 5) отказни рок, 6) отпремнина (ниво), 7) отпремнина код вишкова запослених, 8)

На пример, САД важе за државу са слабом заштитом од отказа. Статистички, на лествици земаља ће се наћи на дну. Са друге стране, ако се уђе у квалитативну анализу, стање у САД је много боље него у многим земљама у појединим аспектима. Наиме, у САД се примењује доктрина „*employment at will*“ (запошљавање по вољи), што значи да послодавац потпуно слободно одлучује о запошљавању и отпуштању запослених, без било какве обавезе да правда отказ. Међутим, постоје изузеци када је отказ недозвољен. Захваљујући томе неки аспекти заштите од отказа у САД су веома снажни. Нпр. веома је озбиљна заштита од отказа из дискриминаторних разлога, услед сексуалног узнемиравања, као и заштита појединих категорија (старијих радника, трудница, особа са инвалидитетом, због поштовања принципа јавне политике). Такође, САД су прве у свету увеле заштиту узбуњивача од отказа, 1978. године.<sup>28</sup> Санкције, односно накнада штете поводом нелегалног отказа у САД могу да буду веома високе (просечно преко 100.000 долара), као и судски трошкови (просек адвокатских трошкова креће се између 65-80.000 долара).<sup>29</sup> Имајући у виду ове трошкове, послодавци ће добро размислити о отказу, свакако избегавајући кршење закона. Самим тим је заштита од отказа у САД много озбиљнија него у земљама са slabим санкцијама и ниским износима накнаде штете због незаконитог отказа (где спада и Србија).

И поред разлика, може се рећи да у већини земаља света постоје одређени стандарди поводом отказа који су постали генерално прихваћени, те су ушли и у међународно законодавство.<sup>30</sup> Тако нпр.

---

начин заштите. *Employment protection legislation, op. cit*, стр. 2.

28 Законом о етици у државној администрацији. Видети више: S. Gilman, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, The United States Federal Government, Ethics and Corruption*, OECD, 2001 <http://www.oecd.org/gov/ethics/2731902.htm>;

29 T. Eger, *Opportunistic termination of employment contracts and legal protection against dismissal in Germany and the USA*, International Review of Law and Economics 23 (2004) 381–403, [https://ac.els-cdn.com/S0144818803000553/1-s2.0-S0144818803000553-main.pdf?\\_tid=da41bd46-3e78-40e0-b487-7d82d316980b&acdnat=1527590822\\_ea9ef3c199782bd5cdf27de950d67393](https://ac.els-cdn.com/S0144818803000553/1-s2.0-S0144818803000553-main.pdf?_tid=da41bd46-3e78-40e0-b487-7d82d316980b&acdnat=1527590822_ea9ef3c199782bd5cdf27de950d67393), стр. 396

30 О отказима у упоредној пракси видети више: *Termination of employment relationships, Legal situation in the Member States of the European Union*, European Commission Directorate General Employment, 2006; *Protection against unjustified dismissal, General Survey on the Termination of Employment Convention (No. 158) and Recommendation (No. 166)*, 1982, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Organization, Geneva, 1995, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1995-82-4B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1995-82-4B).pdf); *Termination of employment legislation digest Country profile – Germany*, International Labour Organization (ILO), <http://www.ilo.org/dyn/eplcx/docs/23/Germany.pdf>; G. H. van Voss, *Common Ground in European*

индивидуална заштита од отказа почива по правилу на „оправданом разлогу“ (just cause), односно забрани „некоректног отказа“ (unfair dismissal). Разлози за отказ се прописују законима, колективним уговорима или уговорима о раду. Отказ се може дати само из *оправданих разлога*, а то су: 1) понашање радника (дисциплински разлози), 2) неспособност и некавалитетан рад, 3) оперативни разлози (криза, реструктурирање, технолошке и организационе промене).

Одређени разлози отказивања изричито су забрањени у великом броју земаља (нпр. болест, чланство у синдикату, родитељска одсуства и друга оправдана одсуства са рада, иступање као раднички представник).<sup>31</sup> Поједине категорије запослених уживају специјалну заштиту (синдикални и други представници запослених, лица која покрену поступак због дискриминације, узнемиравања, породиље), док су неке групе запослених изузете од опште заштите од отказа (нпр. радници код куће, судије и тужиоци, службеници државне безбедности, поморци, дипломате, рудари, свештенство, чланови политичких организација, државни службеници, припадници полиције, менаџери и извршно особље, спортисти, чланови породице послодавца, глумци, помоћно административно особље, наставници, летачко особље, пољопривредни радници, припадници војске, чланови кооператива, запослени у затворима, приправници, новинари, лучки радници).<sup>32</sup> Та лица могу се или лакше отпустити или по посебној процедури, која је прилагођена специфичности посла.

Већина земаља је уредила *процедуру отказа*. Отказ по правилу мора бити најављен, у писменој форми, запослени мора да буде упознат са разлогом отказа, мора добити право на одбрану (често уз помоћ синдиката или правног заступника), треба да има право на отказни рок, као и да се отказ није могао избећи, односно да је био последње средство (*ultima ratio*).<sup>33</sup>

Запослени мора да има право да *оспори отказ* пред независним телом, што је најчешће суд, а није реткост ни да се практикује могућност

---

*Dismissal Law*, Powerpoint презентација, 2014/2015, [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jja\\_MA\\_24552.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jja_MA_24552.pdf)

31 Нпр. у којим су старим чланицама ЕУ следећи разлози отказа недозвољени: трудноћа, краћа болест, инвалидитет, деловање у својству представника запослених - видети више: *Termination of employment relationships, Legal situation...*, *op. cit.*, стр. 126, 127.

32 Листу изузетих категорија по земљама видети у: *Employment protection legislation...*, *op. cit.*, стр. 56.

33 Видети нпр. више за развијене земље ЕУ: *Termination of employment relationships, Legal situation...*, *op. cit.*, стр.3.



вансудског мирног решавања спора (мирењем, посредовањем или арбитражом). Незаконит и неоправдан отказ биће поништен пред судом и ништав. При процени законитости суд се примарно руководи принципом „доминације чињеница“ (primacy of facts), што значи да се узимају у обзир чињенице случаја, а не како је послодавац образложио отказ, пошто послодавци често наводе лажне разлоге отказа. Зато је у многим земљама уведен и „терет доказивања на страни послодавца“. Послодавац мора да докаже да је отказ био оправдан.

*Санкције*, односно мере које се примењују у случају незаконитости отказа у упоредној пракси су: 1) враћање радника на рад (реинтеграција), 2) накнада штете, 3) новчане казне (најчешће код отказа из дискриминаторних разлога).<sup>34</sup>

Када се ради о *колективним отказима*, у многим земљама су у последњих тридесетак година уведена одређена правила да би ти откази били законити. Њима се најчешће прописује процедура отказивања. За разлику од „индивидуалних отказа“, овде се држава ређе меша у саме разлоге отказивања.<sup>35</sup> Евантуално се постављају оквирни услови за отпуштање радника (економске тешкоће, реорганизација, промена послодавца, промена технологије или делатности). Тражи се и да је отказ био последња могућност (*ultima ratio*), односно, да послодавци докажу да су све покушали да до отказа не дође, да проблем вишка реше другим мерама (преквалификацијом, премештањем на друге послове и сл).

Процедурална правила код ове врсте отказа се углавном односе на следеће: величину предузећа у којем се мора применити посебна процедура (да послодавци запошљавају преко одређеног броја лица, нпр. 20 и више); утврђује се број запослених који се отпушта, када је послодавац дужан да спроведе прописану процедуру (преко пет и више запослених или у одређеном проценту радне снаге, од 2-3%, па навише); обавезу доношење посебног програма „решавања вишкова“ (који има за циљ да се на што мању меру сведу последице отказа); обавештавање или добијање сагласности надлежне државне службе;<sup>36</sup> обавезу консултовања са синдикатима или саветима запослених (у циљу смањења последица отказивања); поштовање одређених критеријума приликом избора

---

34 Нпр. у којим је земљама ЕУ (старим чланицама), дозвољена реинтеграција, видети у: *Termination of employment relationships, Legal situation...*, *op. cit.*, стр. 126.

35 Нпр. у Шпанији, Данској, Ирској, Холандији, Португалу. *Termination of employment relationships, Legal situation...*, *op. cit.*, стр. 80-84.

36 Нпр. у Холандији сагласност даје Центар за рад и зараде. Видети више: *Termination of employment relationships, Legal situation in the Member States of the European Union*, *op. cit.*, стр. 83.

„вишка запослених“;<sup>37</sup> исплату отпремнине у одређеном износу; приоритет запошљавања отпуштених.<sup>38</sup> Интересантно је да су чак и САД, које се сматрају земљом либералног отказивања, 1988. године, Законом о обавештавању радника и поновној обуци,<sup>39</sup> увеле обавезу спровођења посебног поступка у случају колективних отказа (најава, консултације са представницима синдиката и државе, отпремнине итд).<sup>40</sup>

Што се тиче међународне заштите од отказа, ту примат има регулатива МОР, али су одређена правила донели и Савет Европе и Европска унија.

*Међународна организација рада* посвећује у последње време велику пажњу проблематици отказа. Поред неколико усвојених докумената, ова организација формирала је и поменути базу - „Законодавство о заштити запослења“, којом се прати квалитет отказне регулативе широм света. МОР добру „заштиту запослења“ (заштиту од отказа) види као „чуvara приступа“ осталим фундаменталним принципима и правима на раду.<sup>41</sup>

Први документ који је Међународна организација рада донела у овој области била је Препорука бр. 119 о отказу радног односа, из 1963. године. У том документу први пут се на међународном нивоу званично заговара идеја да би радници требало да буду заштићени од „арбитрерног“ и неоправданог отказа, као и поводом отказа у случају економских и социјалних тешкоћа.<sup>42</sup> Уважавајући нове међународне околности које су неповољно утицале на „нестабилност запослења“, МОР 1982. године доноси *Конвенцију бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца и Препоруку бр. 166*, истог назива.<sup>43</sup> Мада

---

37 Нпр. у Немачкој отказ запосленима који су вишак мора да се уклапа у тзв. критеријум социјалне селекције (Sozialauswahl). То значи да ће у случају да запослени обављају исте задатке и имају једнаке резултате, бити отпуштен онај који има већу могућност да се запосли (нпр. млађи радник). У Шведској ће у истој ситуацији прво бити отпуштен радник који је последњи запослен. Видети више: *Protection Against Dismissal, Germany*, EUROFOND, <https://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/protection-against-dismissal-1>, (29. 5. 2018); Т. Eger, *op. cit.*, стр. 391; *Termination of employment relationships...*, *op. cit.*, стр. 84.

38 Нпр. за европске земље видети више: *Termination of employment relationships...*, *op. cit.*, стр. 80.

39 Worker Adjustment and Retraining Notification Act.

40 Т. Eger, *op. cit.*, стр. 396.

41 Нпр. наводи се да страх од арбитражног – самовољног отказа може одвратити запослене од учешћа у синдикалним активностима, коришћења права на основу материнства, права на образовање. *Employment protection legislation...*, *op. cit.*, стр. 1.

42 *Ibidem*. Иначе, препорука је предвиђала сличне механизме заштите као каснија Конвенција МОР, али је била необавезујући документ.

43 О регулативи МОР о отказима видети више: *Employment protection legislation...*

није ратификована од стране великог броја земаља (36), Конвенција је изузетно утицајан документ, пошто је велики број земаља, па и Савет Европе своје прописе о отказима уредио по угледу на Конвенцију. Конвенцијом се уређују: „валидни основи“ за отказ (ваљан разлог везан за способност или понашање радника или за оперативне потребе предузећа, установе или службе),<sup>44</sup> разлози који се не сматрају ваљаним за престанак радног односа,<sup>45</sup> право на одбрану у случају поступка за отказ у вези са понашањем или радом радника,<sup>46</sup> право да се радник поводом отказа обрати независном телу,<sup>47</sup> да терет доказивања отказа не буде само на раднику (може се, између осталог, предвидети и да је на „терет доказивања на послодавцу“),<sup>48</sup> санкције (реинтеграција или накнада штете),<sup>49</sup> право на разуман отказни рок или накнаду,<sup>50</sup> право на отпремнину или накнаду за случај незапослености,<sup>51</sup> право на посебну заштиту, односно примену посебне процедуре у случају отказа због

---

*op. cit.*; *Protection against unjustified dismissal*, *op. cit.*; *International Labour Standards on Employment security*, International Labour Organization, Geneva, <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-security/lang--en/index.htm>, (29. 5. 2018); *Tripartite Meeting of Experts to Examine the Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158), and the Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166)*, Geneva, 18–21 April 2011, Final report, International Labour Organization, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms\\_165186.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_165186.pdf); *EPLex Summary indicators in the area of terminating regular contracts – Data*, 2018, [http://www.ilo.org/travail/areasofwork/WCMS\\_435450/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/areasofwork/WCMS_435450/lang--en/index.htm); *Ratifications of C158 - Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158)*, Date of entry into force: 23 Nov 1985, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312303](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312303),

44 Члан 4 Конвенције.

45 То су: (а) чланство у синдикату или учешће у активностима синдиката ван радног времена, или, уз сагласност послодавца, за време радног времена; (б) тражење функције радничког представника, односно садашње или раније иступање у том својству; (ц) подношење жалбе или учешће у поступку против послодавца због наводног кршења закона или прописа или обраћање надлежним административним органима власти; (д) раса, боја, пол, брачно стање, породичне обавезе, трудноћа, вероисповест, политичко мишљење, национална припадност или социјално порекло; (е) одсуствовање са посла за време породичног одсуства (чл. 5 Конвенције), као и привремено одсуство с посла због болести или повреде (чл. 6).

46 Чл. 7 Конвенције.

47 Као што је суд, радни суд, арбитражни комитет или арбитар. Чл. 8 Конвенције.

48 Чл. 9 Конвенције.

49 Чл. 10 Конвенције.

50 Изузев ако је радник крив за тежу повреду радне дисциплине, односно такву повреду радне дисциплине да би било неразумно тражити од послодавца да га задржи за време отказног рока. Чл. 11 Конвенције.

51 Чл. 12.

економских, технолошких, структуралних и других сличних разлога (информисање и консултовање са радничким представницима ради, обавештавање надлежног државног органа о планираним отказима).<sup>52</sup>

*Савет Европе* у ревидираној Европској социјалној повељи, у чл. 24 уводи „*Право на заштиту у случају престанка радног односа*“, које се састоји у следећем: (1) У намери да обезбеде ефикасно остваривање права радника на заштиту у случајевима престанка радног односа, стране уговорнице се обавезују да признају: а) право свих радника да не дође до престанка радног односа без ваљаних разлога који су везани за њихове способности или понашање или су заснивани на оперативним захтевима предузећа, установе или службе; б) право радника чији је радни однос престао без одговарајућег разлога на адекватну надокнаду или одговарајућу помоћ. (2) У овом циљу стране уговорнице се обавезују да осигурају да радници који сматрају да је њихов радни однос престао без ваљаног разлога имају право на жалбу непристрасном телу.<sup>53</sup> Такође, предвиђено је „*Право на информисање и консултације у случајевима колективног отпуштања*“, које се регулише у чл. 29 Повеље: „(1) У намери да се обезбеди ефективно остваривање права радника да буду обавештени и консултовани у ситуацијама колективног отпуштања, стране уговорнице се обавезују да обезбеде да послодавци обавесте и консултују радничке представнике, благовремено и пре него што дође до колективног отпуштања, о начинима и средствима да се избегне колективно отпуштање или за ограничавање такве појаве и ублажавање њених последица, на пример, увођењем одговарајућих социјалних мера, нарочито са циљем прераспоређивања на друга радна места или преквалификацију заинтересованих радника.“

*Европска унија* није много задирала у област отказа, препуштајући њихово уређење државама чланицама. Ипак, према директивама ЕУ којима се регулише област забране дискриминације у области рада, забрањен је отказ из дискриминаторних разлога, као и отказ због покретања поступка за заштиту од дискриминације (тзв. виктимизација). Директиве из ове области су почеле да се доносе још седамдесетих година прошлога века (1975. године), а и најновије - актуелне директиве пружају заштиту у погледу отказа (Директива бр. 2000/78 о установљивању општег оквира за једнак третман у запослењу и занимању;<sup>54</sup> Директива

<sup>52</sup> Чл. 13 и 14 Конвенције.

<sup>53</sup> Наша земља је ратификовала овај документ у: Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/2009.

<sup>54</sup> Према чл. 3, ст. 1, ал. ц), заштита од дискриминације односи се и на отказе. Такође, чланом 11 Директиве се предвиђа заштита од „виктимизације“ (одмазде): „Државе

бр. 2000/43/ЕЗ о расној једнакости,<sup>55</sup> Директива бр. 2006/54/ЕЗ о примени принципа једнаких могућности и једнаком третману мушкараца и жена у области запослења и занимања).<sup>56</sup>

Поред тога, Унија је још седамдесетих година уредила заштиту од колективних отказа. Године 1975. доноси се Директива бр. 75/129 о приближавању права земаља чланица у области колективних отказа.<sup>57</sup> Јула 1998. ревидира се овај документ и доноси нова Директива бр. 98/59, истог назива.<sup>58</sup> Ревидирана директива донета је пошто је ЕУ сматрала да је „важно радницима пружити већу заштиту у случају колективног отказивања, узимајући у обзир потребу за уравнотеженим економским и социјалним развојем унутар Заједнице“.<sup>59</sup>

Директивом бр. 98/59 се веома прецизно регулише појам „колективног отказа“ (чл. 1),<sup>60</sup> те се у том случају утврђује обавеза информисања запослених о намераваним отказима и дужност спровођења консултација са представницима запослених са циљем избегавања колективног отказивања и смањења његових штетних ефеката (чл. 2), обавештавање јавних власти о отказима (чл. 3), право на судску и другу заштиту запослених у случају отказа (чл. 6).

---

чланице уводе у своје националне правне системе потребне мере којима се запослени штите од отказа или неког другог неповољног поступања од стране послодавца, као реакције на приговор изнесен у оквиру предузећа или на било који други правни поступак који има за циљ спровођење усклађивања с начелом једнаког поступања.“ Директива је објављена у: ОЈ (Official Journal) L 303, 2.12.2000, р. 16–22.

55 Директива је објављена у: ОЈ L 180, 19/07/2000 Р. 0022 – 0026. О забрани отказа видети чл. 3, ст. 1, ал. ц) и чл. 9 (забрана виктимизације) Директиве.

56 ОЈ L 204, 26.7.2006, р. 23–36. Видети чл. 14, ст. 1, ал. ц) и чл. 24 (забрана виктимизације).

57 ОЈ L 48&29, 22, 2, 1975.

58 ОЈ L 225, 12.8.1998, р. 16–21.

59 Видети тачку 2 Преамбуле Директиве.

60 Сличне одредбе су постојале и у претходној Директиви, али су нека решења побољшана и прецизирана. Према чл. 1 Директиве: „колективно отказивање” значи отказивање које спроводи послодавац из једног или више разлога који се не односе на личност радника када, према избору државе чланице, број вишка радника износи: у раздобљу од 30 дана (најмање 10 у погонима који иначе запошљавају више од 20, а мање од 100 радника, најмање 10 % од броја радника у погонима који иначе запошљавају најмање 100, али мање од 300 радника, најмање 30 у погонима који иначе запошљавају 300 или више радника), или у раздобљу од 90 дана, најмање 20, без обзира на број иначе запослених радника у одређеном погону. Такође, колективним отказом се сматра и престанак уговора о раду на иницијативу послодавца из једног или више разлога, а који се не односе на личност радника, под условом да постоји најмање пет отказа.

### 3. Заштита од отказа у Србији

Пошто се о конкретним законским решењима о отказу код нас постоји већи број текстова, овде ћемо се осврнути само на нека карактеристична решења или проблеме у нашем законодавству, у контексту изложене упоредне праксе и међународних стандарда.<sup>61</sup>

Као и већина земаља које теже да буду правне државе, на основама социјалне правде, Србија је одавно уредила област отказа, ослањајући се претежно на међународне стандарде. Решења у тој области су више пута мењана, а последњи пут приликом измена Закона о раду 2014. године.<sup>62</sup>

Ипак, не може се рећи да је стање у домену отказа задовољавајуће. Разлог су бројне злоупотребе овог института од стране послодаваца, које се традиционално недовољно санкционишу. Корени проблема леже у суштински малој заинтересованости државе за доследно спровођење радног законодавства, као и у неефикасној судској заштити. Судовима је често потребно много година да уоче очигледно изигравање закона (нпр. код бланко отказа). Проблем је и изузетно споро суђење. Није реткост да судски спорови поводом отказа трају преко десет година.<sup>63</sup> Предуго трајање судских спорова обесмишљава законску заштиту запослених од отказа.

Са друге стране, преспорим суђењем су угрожени и послодавци. Ако послодавац изгуби вишегодишњи судски спор, а у питању је већи број незаконито отпуштених радника (нпр. код штрајка или решавања вишка запослених), његови парнични трошкови могу да буду изузетно високи (накнаде зараде за сав тај период, трошкови судског поступка

---

61 О отказима код нас нпр. видети више: П. П. Јовановић, *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, 2018, стр. 351 (Престанак радног односа у нашем праву), Б. Лубарда, *op. cit.*, стр. 733; Д. Спасојевић Иванчић, *Отказ запосленом услед неостваривања резултата рада или недостатка потребних знања и способности за обављање послова на којима ради*, Радно и социјално право, 2017, бр. 1, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 307.

62 И једна од последњих измена Закона, из 2017. године односни се на отказ (достављање упозорења о отказу – чл. 180, ст. 3 ЗОР, а чл. 3 измена Закона). Видети Сл. гласник РС”, бр. 75/2014 и 113/2017.

63 У једном новинском тексту из 2018. године се наводи, да мада су радни спорови по закону хитни хитни: „...статистика коју нам је доставио Врховни касациони суд показује да велики број њих траје између две и пет година, а 234 спора чак су старија од деценије. Још шокантнији је податак да се они и даље налазе пред првостепеним судом и километрима су далеко од правоснажне пресуде.“ Видети: В. Ц. Спасојевић, Ј. Ж. Скандерија, *Судије о радним споровима већају и по пет година*, дневни лист: Вечерње новости“, 21. мај 2018, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:728442-Sudije-o-radnim-sporovima-vecaju-i-po-pet-godina>

и адвоката, са каматама), тако да буквално могу да угрозе опстанак предузећа.

Након напуштања социјализма развој нашег радног законодавства у домену отказа ишао је у правцу лакшег отказивања радног односа, како у индивидуалном домену, тако и по питању колективних отказа (вишак запослених). Отпуштање запослених је нарочито флексибилизовано након доношења Закону о раду од 2001. године,<sup>64</sup> да би исти тренд био настављен и у Закону о раду из 2005.<sup>65</sup> Године 2014. Закон о раду је значајније реформисан, а неке од најзначајнијих новина управо су се односиле на отказивање радног односа. Између осталог, прецизира се процедура отказа, јасније се дефинишу разлози за отказ, уводи могућност изрицања других дисциплинских санкција осим отказа, предвиђа се могућност да отказ не буде поништен ако је само повређена процедура.<sup>66</sup>

Уређење института отказа у Закону о раду заснива се на Конвенцији бр. 158 МОР. Поред тога, код отказа код вишкова запослених учљив је утицај радног права ЕУ, односно решења из поменуте Директиве 98/59 из 1998. године. На Конвенцију МОР бр. 158 се више пута позивао и Врховни касациони суд, а занимљиво да је као извор права цитирао и Препоруку МОР о престанку радног односа на иницијативу послодавца бр. 166, коју Србија није прихватила (нити је препорука обавезујући документ).<sup>67</sup>

Престанку радног односа посвећен је посебан XVI део Закона о раду („Престанак радног односа“, чл. 175-191). У том делу Закона уређују се основи престанка радног односа, начини престанка (споразумно, отказом од стране запосленог и отказом од стране послодавца), те процедура давања отказа, правне последице законитог и незаконитог престанка радног односа, посебна заштита одређених категорија. Поред ЗОР, поједина специфична питања и изузеци у вези са отказом за неке категорије запослених, као што су јавни службеници, полиција,

---

64 Службени гласник РС, бр. 70/2001, 73/2001.

65 Нпр. од доношења овог закона реинтеграција радника више није обавезна код незаконитог отказа.

66 Видети чл. 179, 179а, 191. ст. 7 ЗОР.

67 Касациони суд је указивао на текст Препоруке у погледу процедуре упозорења код отказа. Видети: Пресуда Врховног касационог суда РС (даље: ВКС), Узп 101/11 од 19. 5. 2011; Пресуда ВКС, Рев2 533/2011, од 6. 10. 2011; Пресуда ВКС, Рев2 148/2013, од 16. 5. 2013.

војска, уређују се посебним законима (нпр. Законом о државним службеницима,<sup>68</sup> Законом о полицији,<sup>69</sup> Законом о војсци Србије).<sup>70</sup>

У овој области треба истаћи изузетно значајну улогу судова. И поред свих покушаја да закон буде што прецизнији и одређенији када се ради о материји отказа, законодавац никада није успео да разреши све недоумице које су се јављале у пракси. Због тога се од судова очекивало тумачење околности у вези са отказом или појмова као што су: кривица запосленог, воља запосленог за давање отказа, свест о постојању повреде радне дисциплине, елементи појединих отказних разлога, начин утврђивања чињеница везаних за отказ, „објективност потребе“ за престанком рада, правилно упозорење да постоје разлози за отказ, начин достављања документације у вези са отказом, право на одбрану. Најважнију улогу у томе имао је Врховни касациони суд Србије (раније Врховни суд), чије ставове у овој области следе и нижи судови. Иначе, код парница у вези са отказом увек је дозвољена ревизија пред Врховним касационим судом, без обзира на вредност спора.<sup>71</sup>

Разлози за отказ у ЗОР уређени су у складу са међународним стандардима. Закон (у чл. 179), предвиђа *три групе разлога* за отказ: 1) разлози који се односе на радну способност запосленог и његово понашање,<sup>72</sup> 2) разлози у вези са повредом радне обавезе и непоштовањем радне дисциплине,<sup>73</sup> и 3) разлози који се односе на потребе послодавца (престанак потребе за радом или одбијање закључења анекса уговора о раду).

Слично као у Конвенцији бр. 158 МОП,<sup>74</sup> Законом о раду утврђује се које се околности *не сматрају оправданим разлогом за отказ*. То је: 1) привремена спреченост за рад услед болести, несреће на раду

68 Сл. гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009; 99/2014). Видети чланове 76-80 и 109-120 Закона.

69 Сл. гласник РС, бр. 6/2016, чл. 172-175.

70 Сл. гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010, 10/2015, 88/2015. Чл. 110-119 и 128-133.

71 Према чл. 441 Закона о парничном поступку (Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014): “Ревизија је дозвољена у парницама о споровима о заснивању, постојању и престанку радног односа.”

72 Нећемо детаљно цитирати све отказне разлоге из Закона пошто би то одузело сувише простора. Укратко, овде су отказни разлози неостваривање резултата рада, непосредовање потребних знања и способности, правоснажно осуђивање за кривично дело на раду или у вези са радом, невраћање на рад након мировања радног односа. Видети чл. 179 ЗОР.

73 Закон у чл. 179 предвиђа пет повреда радне обавезе и осам повреда радне дисциплине.

74 Видети чл. 5 и 6 Конвенције.



или професионалног обољења; 2) коришћење породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета; 3) одслужење или дослужење војног рока; 4) чланство у политичкој организацији, синдикату, пол, језик, национална припадност, социјално порекло, вероисповест, политичко или друго уверење или неко друго лично својство запосленог; 5) деловање у својству представника запослених, у складу са овим законом; 6) обраћање запосленог синдикату или органима надлежним за заштиту права из радног односа у складу са законом, општим актом и уговором о раду.

Поводом активности у својству представника запослених, као и учешћа у синдикату и синдикалним активностима, од 2014. године отказна заштита је додатно појачана. Чланом 188 предвиђа се изричита забрана отказа наведеним лицима, као и да је „*терет доказивања*“ да отказ уговора о раду или стављање у неповољнији положај запосленог није последица наведених активности - на послодавцу.<sup>75</sup>

Занимљиво је да је, иако се то не наводи у Закону, Врховни касациони суд одавно заузео становиште да је терет доказивања код отказа уопште - на послодавцу.<sup>76</sup> То погодује заштити радника, а у складу је са стандардима МОП.

Имајући у виду неповољне демографске трендове и честе злоупотребе, законодавац 2013. године уводи један *посебан вид заштите* од отказа. Према чл. 187, ст. 1. ЗОР за време трудноће, породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства ради посебне неге детета, послодавац не може запосленом да откаже уговор о раду. Од 2013. године,<sup>77</sup> ова заштита се односи и на лица која су запослена на одређено време.<sup>78</sup> Решење о отказу уговора о раду ништаво је ако је на дан доношења решења о отказу уговора о раду послодавцу било познато постојање датих околности (трудноће) или ако запослени у року од 30 дана од дана престанка радног односа обавести послодавца о постојању тих околности и о томе достави одговарајућу потврду овлашћеног лекара или другог надлежног органа (ст. 3 чл. 187 ЗОР).

И поред навођења прецизних разлога за постојање и непостојање отказа, злоупотребе отказних разлога у пракси су бројне. Доказивање неспособности или неостваривање резултата рада од стране послодавца

---

<sup>75</sup> Ст. 2 чл. 188 ЗОР.

<sup>76</sup> „Терет доказивања да је учињена повреда радне обавезе кривицом запосленог лежи на послодавцу...“. Пресуда ВКС, Рев 2 700/2013, од 11. 12. 2013. године.

<sup>77</sup> Измене Закона о раду су објављене у Сл. гласнику бр. 32 из 2013.

<sup>78</sup> Ставом 2 истог члана, поменутој запосленој рок за који је уговором засновао радни однос на одређено време продужава се до истека коришћења права на одсуство.

често је површно, недовољно објективно и прецизно. Врховни касациони суд је у већем броју одлука навео да се неспособност и неостваривање резултата код запосленог мора јасно и објективно утврдити: тако што ће се формирати компетентна комисија која ће испитати случај; доказати веза између лоших резултата рада и способности или некавалитетног рада; запосленом претходно указати на некавалитетан рад и дати инструкције како да се поправи; одредити му рок да побољша резултате рада.<sup>79</sup> Поред тога, Суд тражи да послодавац у обавештењу о отказу наведе у чему се састоје разлози за отказ, а не да отказ буде само „паушално образложен“ (без навођења конкретних разлога и чињеница за отказ).<sup>80</sup>

Руводећи се судском праксом, законодавац је 2014. године увео нови члан ЗОР - 180а, према којем послодавац може запосленом који показује недостатке у раду да откаже уговор о раду (или изрекне неку од блажих мера), ако му је претходно дао писано обавештење у вези са недостацима у његовом раду, упутствима и примереним роком за побољшање рада, а запослени не побољша рад у остављеном року.

Велике проблеме изазивају и „дисциплински откази“. Послодавци ретко крше формалну процедуру, знајући да ће отказ због тога бити поништен, али се недовољно квалитетно упуштају у доказивање повреда радне обавезе/дисциплине. Поступак се неретко спроводи убрзано, без извођења доказа, адекватног права на одбрану запосленог, на бази паушалног или непотпуног утврђивања чињеница.<sup>81</sup> Такође, често се јавља „лажно приказивање разлога за отказ“ (фиктивни или лажни основ за отказ). Да би сузбио ову врсту злоупотреба ВКС је заузео став да суд није везан правном квалификацијом разлога за отказ, већ чињеничним описом радње који се подводи под одговарајући материјални пропис (поменути „принцип доминације чињеница“).<sup>82</sup>

Пошто су код „дисциплинских отказа“ проблем представљале и одредбе у вези са *упозорењем о отказу*, 2014. године мења се и члан 180 Закона. Овим чланом ЗОР се предвиђа да је послодавац дужан да пре отказа уговора о раду из дисциплинских разлога запосленог писаним путем упозори на постојање разлога за отказ уговора о раду и да му

---

79 Видети Пресуда ВКС, Рев2 533/2011, од 16. 10. 2011; Пресуда ВКС, Рев2 148/2013, од 16. 5. 2013; Пресуда ВКС, Рев2 1122/2014, од 20. 11. 2014; Пресуда ВКС, Рев2 1342/2013, од 19. 2. 2014.

80 Пресуда ВКС, Рев 2 533/2011, од 6. 10. 2011.

81 Видети нпр. Пресуду ВКС, Рев2 2 346/2015, од 10. 6. 2015; Пресуду ВКС, Рев2 2 850/2014, од 17. 6. 2015; Пресуду ВКС, Рев2 2 482/2014, од 16.7. 2015; Пресуду ВКС, Рев2 2 54/2011, од 16. 3. 2011.

82 Пресуда ВКС, Рев2 895/2015, од 22. 4. 2015.

остави рок од најмање осам дана од дана достављања упозорења да се изјасни на наводе из упозорења. Послодавац је дужан да у упозорењу наведе основ за давање отказа, чињенице и доказе који указују на то да су се стекли услови за отказ и рок за давање одговора на упозорење. Такође, према чл. 181 Закона, запослени уз изјашњење може да приложи мишљење синдиката чији је члан, које је послодавац дужан да размотри.

Новим одредбама о упозорењу/обавештењу о отказу, у ствари се разрађује *право на одбрану*, које је предвиђено међународним стандардима.<sup>83</sup> Иако се „право на одбрану“ не помиње директно у Закону о раду, у радном законодавству Србије се поштује већ више деценија.<sup>84</sup>

Један сегмент права на одбрану чини и могућност да запослени буде обавештен о отказној процедури, односно, да прими документацију о отказу и писмени акт о отказу. У тој области је раније било много проблема, због чега су откази судски поништавани, па је приликом доношења Закона о раду посебна пажња посвећена достављању отказа и свих докумената у вези са отказом,<sup>85</sup> уз уважавање ставова судске праксе.

Једну од слабости отказне регулативе у Србији у односу на упоредну праксу представљало је и одсуство постепености санкција код повреда радне обавезе и радне дисциплине. Наиме, у многим земљама захтева се пропорционалност у дисциплинском кажњавању, односно

---

83 Према чл. 7 Конвенције: „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.“

84 Нпр. према мишљењу Врховног суда Србије из 2004. године: „Форма упозорења о дисциплинским разлозима за отказ није прописана као предуслов пуноважности ове радње послодавца. Одлучујуће је да ли је запослени упозорен о овим разлозима и да ли му је омогућено право на одбрану и изјашњење о њима...“. *Правни закључак Грађанског одељења Врховног суда Србије, утврђен на седници од 26. маја 2004. године и верификован 15. септембра 2004. године*, стр. 62. Врховни суд Србије, *Билтен судске праксе*, бр. 1/2005, Intermex, Beograd, <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/Bilteni/VrhovniSud/Bilten%202005-1.pdf>. Видети и: Пресуда ВКС, Рев2 537/10, од 14.07.2010, Пресуда ВКС, Рев 2 50/10, од 17. 3. 2010.

85 Према чл. 185 ЗОР, уговор о раду отказује се решењем, у писаном облику, и обавезно садржи образложење и поуку о правном леку. Решење мора да се достави запосленом лично, у просторијама послодавца, односно на адресу пребивалишта или боравишта запосленог. Ако послодавац запосленом није могао да на тај начин достави решење, дужан је да о томе сачини писмену белешку, а решење се објављује на огласној табли послодавца и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним. Запосленом престаје радни однос даном достављања решења осим ако законом или решењем није одређен други рок. Изменама Закона из 2017. године (чл. 3), предвиђено је да се на овај начин доставља и упозорење о постојању разлога за отказу.

да је отказ био крајње средство.<sup>86</sup> Према Закону о раду из 2001 (чл 101), једина санкција је био отказ, а према првој верзији Закона о раду из 2005. године, запослени је могао да добије отказ или да евентуално буде упозорен да ће добити отказ ако понови радњу.<sup>87</sup> Новим чланом ЗОР, 179а, из 2014. године, у случају повреде радне обавезе/непоштовања радне дисциплине, уводи се скала мера које се могу изрећи, осим отказа. То су: (1) привремено удаљење са рада без накнаде зараде (у трајању до 15 радних дана); 2) новчана казна (у висини до 20% основне зараде запосленог за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три месеца), 3) опомена са најавом отказа (ако запослени у року од шест месеци учини исту повреду или непоштовање дисциплине).

Закон о раду уређује и област „колективних отказа“. Тој проблематици је повећан посебан део у Закону (XI део – „Вишак запослених“, чл. 153-160). Укратко, код овог типа отказа отказна процедура се базира на сачињавању посебног „програма решавања вишка запослених“,<sup>88</sup> информисању и консултовању репрезентативног синдиката и државне службе за запошљавање, прописивању недозвољених критеријума за утврђивање запосленог као вишак,<sup>89</sup> исплати одговарајућих отпремнина. Чланом 182 ЗОР, предвиђа се немогућност да се на истим пословима у року од три месеца запосли друго лице, односно, давање предности у запошљавању запосленом који је проглашен вишком.

Наведене одредбе Закона о раду о колективним отказима су у складу са упоредним стандардима. Ипак, постоји проблем у примени, због честог изигравања закона (нпр. лажно укидање радних места;<sup>90</sup> непоштовање и изигравање критеријума за избор запослених који су вишак;<sup>91</sup> недоношење програма решавања вишка запослених; избегавања консултација са синдикатом и службом за запошљавање; пропуштање

---

86 Видети више нпр: *Protection Against Dismissal, Germany, op. cit.*, стр. 2.

87 Ранији чл. 180, ст. 3 ЗОР.

88 Обавеза доношења овог програма, односно изузимање одређених запослених, уређена је скоро идентично као у поменутој Директиви ЕУ из 1998. године.

89 Привремена спреченост за рад, трудноћа, породилско одсуство, нега детета и посебна нега детета. Чл. 157 ЗОР.

90 Према Пресуди ВКС, Рев 574/2010, од 18. 2. 2010: „Формално укидање одредаба општег акта послодавца, којима су били утврђени послови које је запослени обављао, и другачије именовање и систематизовање тих послова на које је распоређен други запослени, чији су послови остали без извршиоца, не представља оправдан разлог за престанак радног односа због технолошких промена.“

91 „Мишљење послодавца о раду тужиље као једини разлог за проглашење технолошким вишком не представља оправдан разлог за отказ у смислу члана 179. Став 9 Закона о раду.“ Пресуда ВКС, Рев2 168/2014, од 17. 6. 2015.

да се размотре мере да се смање откази; неисплаћивање или неадекватно обрачунавање отпремнина).<sup>92</sup>

Било је проблема у пракси и са „анексом уговора о раду“,<sup>93</sup> те је 2014. године прецизније уређена процедура давања отказа у том случају.<sup>94</sup>

Када се ради о отказима у Србији, један од највећих проблема представљају „*бланко откази*“. Мада је према ЗОР таква пракса одавно забрањена (од 2005. године),<sup>95</sup> у пракси су бројни „бланко откази“ сачињавани протеклих година. На основу „бланко отказа“ су запослени масовно отпуштани, без било каквих права која би требало да добију по основу отказа.<sup>96</sup> Коначно, Врховни касациони суд је овакве споразуме и клазуле почео да проглашава незаконитим, те се и сам отказ поништава.<sup>97</sup>

Ако се посматра у контексту упоредне праксе, веома занимљиво и изнијансирано су уређене *правне последице незаконитог отказа* (у Закону: „*Правне последице незаконитог престанка радног односа*“).<sup>98</sup> Фактички, код незаконитог отказа постоји неколико могућности: 1) обавезна реинтеграција - враћање на рад (уз исплату накнаде штете),

---

92 У вези са наведеним повредама закона видети и пресуде ВКС: Рев2 42/2015. Од 13. 5. 2015, Рев 2 231/2015, од 1. 7. 2015, Рев2 1412/2014, од 28. 1. 2015,

93 Према пресуди ВКС. Рев2 259/2015, од 3. 6. 2015: „Чињеница да послодавац уз понуду за закључење анекса уговора о раду није указао запосленом на правне последице које могу да настану одбијањем понуде чини поступак измене уговорених услова рада мањкавим и самим тим решење о отказу уговора о раду незаконитим“.

94 Видети чл. 171 и 172 ЗОР.

95 Према чл. 26 ст. 4 ЗОР: „Послодавац не може да условљава заснивање радног односа претходним давањем изјаве о отказу уговора о раду од стране кандидата.“

96 У једном новинском тексту наводи се да се у Србији (2012. године) сваког дана „подели“ око 300 отказа, од којих су многи бланко потписани (приликом заснивања радног односа). Видети: Б. Стеља, *Уз уговор за посао и потпис за отказ*, Дневни лист „Вечерње Новости“, 25. децембар 2012, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:412183-Uz-ugovor-za-posao-i-potpis-za-otkaz>

97 Према Пресуди ВКС из 2016. године: „Отказ уговора о раду тужиоца уследио је на основу радњи туженог који је искористио бланко потпис тужиоца, те овако дат споразумни престанак радног односа не може производити правно дејство, јер садржи ману воље, које овај споразум чини ништавим,...“. Из одлуке ВКС: Рев2 2175/2015 од 02.06.2016. Видети и: Пресуда ВКС, Рев2 1664/2015 од 11. 2.2016 и Пресуда ВКС, Рев2 2219/2015, од 25. 2.2016.

98 Видети виле нпр: И. Рађеновић, *Последице незаконитог престанка радног односа*, Радно и социјално право, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2017, бр. 1, стр. 280; Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, *Новчана накнада нематеријалне штете због незаконитог отказа*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 2014, бр. 67, стр. 206, <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z67/12z67.pdf>

2) накнада штете уместо реинтеграције (ако запослени не захтева да се врати на рад),<sup>99</sup> 3) двоструки износ накнаде штете (ако послодавац докаже да наставак радног односа не би био могућ),<sup>100</sup> 4) умањена накнада штете - у износу до шест зарада запосленог (ако је повређена отказна процедура, али је основ за отказ ипак постојао).

*Отказни рок* у Закону о раду је неуобичајено кратак (осам до 30 дана) и не може се продужити договором страна.<sup>101</sup> Такво решење одудара од уобичајене упоредне праксе, где се по правилу дозвољава да запослени и послодавац договором регулишу, продуже или скрате отказни рок.

Новину, која је инспирисана међународним стандардима, представља одредба чл. 189а: (1), „Запослени коме је радни однос престао има право да од послодавца захтева потврду која садржи датум заснивања и престанка радног односа и врсту, односно опис послова на којима је радио. (2) На захтев запосленог послодавац може дати и оцену његовог понашања и резултата рада у потврди из става 1. овог члана или у посебној потврди.”<sup>102</sup>

#### **4. Закључак**

Отказ радног односа представља значајан и компликован институт радног права. Можда је и најзначајнији, уједно и најспорнији у судској пракси, што потврђује обимна национална и међународна регулатива, а у последње време и базе података о отказима међународних организација и институција. Чини се да се постепено на међународном нивоу успостављају општеприхваћени стандарди понашања у тој области (најава отказа, оправдани разлог за отказ, отпремнина, право на правну заштиту, терет доказивања на послодавцу, посебна процедура код колективних отказа), који су свој израз нашли у документима МОР, СЕ и ЕУ.

Када се ради о заштити од отказа у Србији, решења у Закону раду су у основи усклађена са међународним у упоредним стандардима. Међутим, пракса заостаје за законодавством, те су и даље бројне злоупотребе института отказа и изигравање закона. Да би се ојачала

<sup>99</sup> У износу највише до 18 зарада запосленог. О детаљима у вези са правним последицама отказа видети детаљније чл. 191, који је иначе веома обиман, тако да га овде нећемо цитирати.

<sup>100</sup> Тада накнада може да износи до 36 зарада.

<sup>101</sup> Према чл. 11 Конвенције МОР бр. 158 и тач. 16 Препоруке бр. 166, радник треба да има право на „разуман отказни рок“ или накнаду уместо тога. Видети чл. 189 ЗОР.

<sup>102</sup> Видети тачку 17 Препоруке МОР бр. 166.

„сигурност запослених“ у том погледу, држава би морала посебну пажњу да обрати на доследну примену законске регулативе о отказима. То се нпр. односи на инспекцијску, а посебно на судску заштиту, без чије ефикасности је целокупан труд око уређења узалудан“. У окружењу у којем запослени немају адекватну заштиту од отказа стимулише се самовоља послодаваца, а са друге стране генерише незадовољство запослених, неповерење у државу, владавину права и дугорочно подстичу конфликти између запослених и послодаваца.

### Литература и извори

Б. Лубарда, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет, Београд, 2012.

Ана Гвоздић, *Психолошке последице губитка посла*, дневни лист „Данас“, 29. децембар 2010. <https://www.danas.rs/zivot/psiholoske-posledice-gubitka-posla/>

*The Holmes-Rahe Stress Inventory*, The American Institute of Stresses, <https://www.stress.org/holmes-rahe-stress-inventory/>, (6. 6. 2018)

*Крвава освета због отказа! Програмер психопата убио шефа и ранио колегу: Хтео да побие све у фирми!*, Дневни лист „Курир“, 12.03.2018, <https://www.kurir.rs/crna-hronika/3011271/krvava-osveta-zbog-otkaza-programer-psihopata-ubio-sefa-i-ranio-kolegu-hteo-da-pobije-sve-u-firmi>.

*Employment protection legislation: Summary indicators in the area of terminating regular contracts (individual dismissals)*, ILO, International Labour Office – Geneva, 2015.

*Deloitte Legal Perspectives International Dismissal Survey*, Deloitte Legal Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, May 2015, [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/legal/Deloitte\\_Legal\\_Dismissal\\_Survey\\_final.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/legal/Deloitte_Legal_Dismissal_Survey_final.pdf)

G. Bertola, T. Boeri, S. Cazes, *Employment protection in industrialized countries: The case for new indicators*, International Labor Review, 2000, 139 (1), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1564-913X.2000.tb00402.x>

T. Boeri, J.F. Jimeno, *The effects of employment protection: Learning from variable enforcement*, European Economic Review, 2005, 49 (8), pp. 2057–2077.

P. Skedinger, (ed.), *Employment Protection Legislation: Evolution, Effects, Winners and Losers*, Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, 2010, <https://www.e-elgar.com/shop/eep/preview/book/isbn/9781849805599/>

Giotis P. Georgios and Michael Chletsos, *The Impact of Employment Protection Legislation on Unemployment in OECD Countries: A Meta-Analysis*, ne navodi se godina, oko 2014-2015, [www.meta-analysis.cz/conference/Employment\\_Protection\\_and\\_Unemployment.doc](http://www.meta-analysis.cz/conference/Employment_Protection_and_Unemployment.doc),

Philippa Collins, *The Inadequate Protection of Human Rights in Unfair Dismissal Law*, *Industrial Law Journal*, 2017, <https://academic.oup.com/ilj/advance-article/doi/10.1093/indlaw/dwx026/4716921>

Stuart Gilman, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, The United States Federal Government, Ethics and corruption*, OECD, 2001 <http://www.oecd.org/gov/ethics/2731902.htm>

Thomas Eger, *Opportunistic termination of employment contracts and legal protection against dismissal in Germany and the USA*, *International Review of Law and Economics* 23 (2004) 381–403, [https://ac.els-cdn.com/S0144818803000553/1-s2.0-S0144818803000553-main.pdf?\\_tid=da41bd46-3e78-40e0-b487-7d82d316980b&acdnat=1527590822\\_ea9ef3c199782bd5cdf27de950d67393](https://ac.els-cdn.com/S0144818803000553/1-s2.0-S0144818803000553-main.pdf?_tid=da41bd46-3e78-40e0-b487-7d82d316980b&acdnat=1527590822_ea9ef3c199782bd5cdf27de950d67393)

*Termination of employment relationships Legal situation in the Member States of the European Union*, European Commission Directorate General Employment, 2006.

*Protection against unjustified dismissal, General Survey on the Termination of Employment Convention (No. 158) and Recommendation (No. 166), 1982*, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Organization, Geneva, 1995, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1995-82-4B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1995-82-4B).pdf)

*Termination of employment legislation digest Country profile – Germany*, International Labour Organization (ILO), <http://www.ilo.org/dyn/eplex/docs/23/Germany.pdf>

Guus Heerma van Voss, *Common Ground in European Dismissal Law*, Powerpoint prezentacija, 2014/2015, [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jja\\_MA\\_24552.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jja_MA_24552.pdf)

*Protection Against Dismissal*, EUROFOND, <https://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/protection-against-dismissal-1>, (29. 5. 2018)

*International Labour Standards on Employment security*, International Labour Organization, Geneva, <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-security/lang--en/index.htm>, (29. 5. 2018);

*Tripartite Meeting of Experts to Examine the Termination of Employment Convention*, 1982 (No. 158), and the *Termination of Employment Recommendation*, 1982 (No. 166) (Geneva, 18–21 April 2011), Final report, In-



ternational Labour Organization, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_norm/--normes/documents/meetingdocument/wcms\\_165186.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--normes/documents/meetingdocument/wcms_165186.pdf);

*EPLex Summary indicators in the area of terminating regular contracts – Data*, 2018, [http://www.ilo.org/travail/areasofwork/WCMS\\_435450/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/areasofwork/WCMS_435450/lang-en/index.htm);

*Ratifications of C158 - Termination of Employment Convention*, 1982 (No. 158), Date of entry into force: 23 Nov 1985, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312303](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312303),

Дејана Спасојевић Иванчић, *Отказ запосленом услед неостваривања резултата рада или недостатка потребних знања и способности за обављање послова на којима ради*, Радно и социјално право, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2017, бр. 1, 307.

*Седам година се суди са Градом због незаконитог отказа*, „Радио 021“ (online), 28.01.2013, <http://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/55482/Se-dam-godina-se-sudi-sa-Gradom-zbog-nezakonitog-otkaza.html>

В. Ц. Спасојевић, Ј. Ж. Скендерија, *Судије о радним споровима већају и по пет година*, Дневни лист „Вечерње новости“, 21. мај 2018, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:728442-Sudije-o-radnim-sporovima-vecaju-i-po-pet-godina>

Б. Стеља, *Уз уговор за посао и потпис за отказ*, Дневни лист „Вечерње Новости“, 25. децембар 2012, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:412183-Uz-ugovor-za-posao-i-potpis-za-otkaz>

Ивана Рађеновић, *Последице незаконитог престанка радног односа*, Радно и социјално право, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2017, бр. 1, стр. 280.

Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, *Новчана накнада нематеријалне штете због незаконитог отказа*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 2014, 67, <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z67/12z67.pdf>

*Protection Against Dismissal, Germany*, EUROFOND, <https://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/protection-against-dismissal-1>,

*Prof. Senad Jasarevic, Full Professor  
Faculty of Law, University of Novi Sad*

***Protection against dismissal in Serbia in the context of  
international standards and comparative practice***

***Summary***

*The termination of employment (dismissal) is an important and complicated institute of labor law. Perhaps it is the most significant, and also the most controversial in judicial practice, as confirmed by extensive national and international regulations, and lately databases on dismissal regulations of large international organizations or institutions (ILO, OECD, WB).*

*The legal protection from dismissal in Serbia seems to be in line with the international and comparative standards. However, the practice is lagging behind the legislation. There are still many abuses of the institute of cancellation of employment. The State should strengthen the protection against dismissal and in particular increase the efficiency of judicial protection.*

***Key words:*** *labour law, labour relation, termination of employment relationship, dismissal.*