

### **ДОПУШТЕНОСТ УПРАВНОГ СПОРА ПРОТИВ КОНАЧНОГ РЕШЕЊА ИНСПЕКТОРА РАДА\*\***

**Анстракт:** Поводом питања допуштености вођења управног спора против коначног решења инспектора рада којим је одлучивано о захтеву запосленог за одлагањем извршења решења послодавца о отказу уговора о раду аутор указује да у пракси егзистирају опречни ставови министарства надлежног за послове рада, Управног суда и Уставног суда. Аутор посебно анализира став Управног суда да је управни спор допуштен против коначног решења инспектора рада којим се одбија захтев запосленог за одлагањем извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, али да није допуштен и против коначног решења којим се тај захтев усваја, односно да у поступку по захтеву запосленог управној судској заштити ужива само запослени, али не и послодавца, те применом систематског и циљног тумачења долази до закључка да је такав став само делом правно прихватљив, јер вођење управног спора није допуштено не само против коначног решења којим се усваја захтев запосленог и одлаже извршење решења послодавца о отказу уговора о раду, већ ни против коначног решења којим се одбија захтев запосленог.

**Кључне речи:** инспекцијски надзор, решење инспектора рада о одлагању решења послодавца о отказу уговора о раду, допуштеност управног спора, прави текст норме, стварно значење норме, језичко, систематско и циљно тумачење норме, двостраначка контрадикторна управна ствар, привремена мера, оцена уставности.

---

sekretar.us@ustavni.sud.rs

\* Рад примљен: 07.10.2014.

Рад прихваћен: 30.10.2014.

\*\* Рад је изложен на XVI редовном годишњем стручном саветовању у организацији Удружења за радно право и социјално осигурање Србије, Златибор, 2 – 5. октобар 2013. године.

### **I – Опште напомене о овлашћењу инспектора рада да поступа по захтеву запосленог за одлагањем извршења решења послодавца о отказу уговора о раду**

Инспекцијски надзор представља један од облика остваривања управно-надзорне функције органа управе. Инспекцијски надзор је посебан, специфичан и специјализовани облик управног надзора над неауторитативним активностима одређених субјеката. Као и сваки облик правног надзора, тако се и управни надзор обавља применом управних овлашћења (управне власти). Инспекцијски органи су управни органи, па је изаштита коју они пружају управна заштита, а она се остварује кроз обављање послова инспекцијског надзора, као једног од облика управног надзора.

Управно-надзорна функција коју врши инспектор рада (инспекцијски надзор) може се посматрати кроз обављање тог надзора над применом прописа из области рада, али и кроз остваривање управне заштите права запослених као једног од екстерних облика заштите права запослених. У извршењу својих овлашћења и дужности, инспектор рада делује у два правца: према послодавцу, указивањем на повреду прописа, односно повреду права запосленог, налагањем решењем отклањања утврђене повреде закона, одлагањем извршења одлука послодавца у случају очигледне повреде права запосленог и слично, и према другим, екстерним субјектима, подношењем пријаве за учињено кривично дело, подношењем захтева за покретање прекршајног поступка и слично.

Одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду је једно од овлашћења инспектора рада и оно има посебан значај када је у питању заштита права запослених. У том смислу, указујемо да је одредбама члана 271. Закона о раду («Службени гласник РС», бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13) утврђено да ако инспектор рада нађе да је решењем послодавца о отказу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је повео радни спор, на захтев запосленог одложиће својим решењем извршење тог решења - до доношења правноснажне одлуке суда (став 1.), да запослени може поднети захтев из става 1. овог члана у року од 30 дана од дана покретања радног спора (став 2.), као и да је инспектор рада дужан да донесе решење о одлагању извршења решења послодавца о отказу уговора о раду у року од 15 дана од дана подношења захтева запосленог, ако су испуњени услови из ст. 1. и 2. овог члана (став 3.).

Дакле, инспектор рада је законом овлашћен да својим решењем одложи извршење решења послодавца о отказу уговора о раду. То може учинити када су кумулативно испуњени следећи услови:

а) *Да постоји решење послодавца којим је запосленом отказан уговор о раду.* Дакле, инспектор рада може одложити извршење само решења којим је отказан уговор о раду, али не и решења којим је одлучено о неком другом праву, обавези или одговорности запосленог.

б) *Да је решењем очигледно повређено право запосленог.* Када постоји очигледна повреда права, инспектор рада процењује у сваком конкретном случају на основу утврђеног чињеничног стања и свог уверења да се ради о очигледној повреди права, дакле, грубој повреди која не оставља сумњу да је пропис повређен на штету запосленог и да би се неодлагањем извршења коначног решења могла отежати или онемогућити брза рестаурација повређеног права запосленог. Појам «очигледно повређено право» представља својеврстан правни стандард који је, истовремено, објективна околност, али и субјективно уверење инспектора рада да је, у складу с објективним правом, учињена очигледна, груба повреда права запосленог.

в) *Да је запослени против решења повео радни спор.* Постојање радног спора покренутог ради поништења решења о отказу уговора о раду за који се тражи одлагање извршења, је један од предуслова за одлагање. Радни спор се покреће тужбом, па запослени који тражи одлагање извршења решења, мора уз захтев доставити тужбу којом је покренуто тај спор, уз напомену да мора имати доказ да је тужба предата или послата надлежном суду.

г) *Да је запослени инспекцији рада поднео захтев за одлагање извршења решења и то у року од 30 дана од дана покретања радног спора.* Инспектор рада може одлучивати о одлагању извршења решења само на захтев запосленог који се подноси у писаној форми или усмено на записник. Без захтева запосленог, поступак одлагања не може бити покренут, јер ова врста поступка подразумева да се он покреће поводом захтева странке (запосленог), а не по службеној дужности. Захтев мора бити поднет у року од 30 дана од дана покретања радног спора. Наведени рок је преклузивни, што значи да пропуштањем тог рока запослени губи право на ову врсту заштите.

Када се сви напред наведени услови кумулативно испуне, инспектор рада доноси решење о одлагању извршења решења послодавца до доношења правноснажне одлуке суда. Из наведеног је видљиво да решење инспектора рада о одлагању извршења решења послодавца којим је очигледно повређено право запосленог има временски ограничено дејство до правноснажности судске одлуке у радном спору, односно, то решење је привременог карактера и има смисао и дејство привремене мере. Ако суд својом мериторном одлуком усвоји тужбени захтев запосленог, решење инспектора рада о одлагању извршења добија свој

пуни смисао и правно оправдање, истовремено обезбеђујући правни континуитет у остваривању права и обавеза запосленог, те спречавајући штетне последице које би проистекле из одлуке послодавца. Одлагањем извршења одлуке запосленом се пружа брза и ефикасна помоћ, јер поступак пред судом траје вишеструко дуже. Уколико суд својом одлуком одбије тужбени захтев запосленог, решење инспектора рада о одлагању извршења решења послодавца престаје да правно делује моментом правноснажности судске одлуке о предмету спора.

У случају да инспектор рада, по спроведеном управном поступку, утврди да решењем послодавца о отказу уговора о раду није очигледно повређено право запосленог, решењем ће одбити захтев запосленог за одлагањем извршења решења.

На крају, могућа је и ситуација да захтев за одлагање извршења решења до правноснажности одлуке суда садржи неки формални недостатак који спречава поступање по захтеву (нпр. исти није разумљив или потпун, није приложен доказ да је покренут радни спор и сл.). У том случају, инспектор рада ће затражити од подносиоца захтева да, у одређеном року, отклони утврђени недостатак. Ако подносилац захтева отклони недостатак у остављеном року, сматраће се да је захтев био од почетка уредан. У супротном, инспектор рада ће закључком одбацити такав захтев. На ову последицу подносилац ће се нарочито упозорити у позиву за исправку захтева. Против тог закључка дозвољена је посебна жалба.

Дакле, управни поступак покренут поводом захтева запосленог за одлагање извршења решења послодавца до правноснажности судске одлуке може се окончати решењем или закључком. У првом случају, инспектор рада мериторно одлучује о захтеву и може га усвојити (дакле, одложити извршење решења), уколико је захтев основан, или га одбити, уколико захтев није основан. У другом случају, инспектор рада не одлучује мериторно већ због процесних недостатака одбацује захтев.

Када о захтеву одлучује решењем, инспектор рада га мора донети што пре, а најкасније у року од 15 дана рачунајући од дана подношења захтева, с обзиром да због очигледне повреде права запосленог није потребно проводити посебан испитни поступак.

Према одредбама члана 272. Закона о раду, против решења (и закључка, прим. аутора) инспектора рада, као првостепеног акта, незадовољна странка има право жалбе у року од осам дана од дана његовог достављања (став 1.); жалба на решење у овој врсти управног поступка, као изузетак од правила, нема суспензивно дејство, односно жалбане одлаже извршење решења (став 2.), па је оно одмах извршено (овакво решење црпи своју логику из чињенице да би супротно решење

кроз суспензивно дејство жалбе пролонгирало спровођење ове привремене мере инспектора рада која има пуни смисао само ако се одмах спроведе); министар је дужан да у року од 15 дана од дана пријема жалбе одлучи по жалби (став 3.); против коначног решења из члана 271. став 1. овог закона не може да се покрене управни спор(став 4.).<sup>1</sup>

## **II – Управна, судска и уставносудска пракса у вези са питањем допуштености управног спора против коначног решења инспектора рада**

Видели смо, дакле, да је инспектор рада овлашћен и да, сагласно одредби члана 271. став 1. Закона о раду, ако нађе да је решењем послодавца о отказу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је повео радни спор, на захтев запосленог одложи својим решењем извршење тог решења, до доношења правноснажне одлуке суда, као и да је одредбом члана 272. став 4. истог закона утврђено да се против коначног решења из члана 271. став 1. овог закона не може покренути управни спор. Овакво легислатурно решење према коме инспектор рада може, под одређеним условима, одложити извршење решења послодавца о отказу уговора о раду, односно којим се у датој ситуацији искључује могућност вођења управног спора против решења инспектора рада, наизглед је сасвим јасно и стога, бар се тако чини, не оставља простора за различита виђења његовог стварног значења, а тиме ни потребе за његовим посебним, додатним тумачењем. Међутим, пракса министарства надлежног за послове рада, као органа државне управе надлежног за поступање и одлучивање у управном поступку по захтеву запосленог за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, а нарочито пракса других двају државних органа, као јединих релевантних (надлежних) да дају мериторан и коначан суд о садржини и значењу ове норме у поступку њене примене и то Управног суда, као органа судске власти и Уставног суда, као посебног, самосталног и независног органа који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, говори сасвим другачије.

Па да, на почетку, видимо какви су ставови ових државних органа у погледу законске могућности вођења управног спора против коначног решења инспектора рада којим је одлучивано о захтеву за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду.

---

<sup>1</sup> Више о овом инспекцијом надзору: R. Bezbradica, *Inspekcijски nadzor u oblasti radnih odnosa*, Pravni informator, Београд, 7-8/2005, стр. 18-25.

#### **а) Пракса министарства надлежног за послове рада**

Министарство надлежно за послове рада (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике) је једини државни орган управе надлежан да у управном поступку поступа и одлучује по захтеву запосленог за одлагањем извршења решења послодавца о отказу уговора о раду и који својим коначним (другостепеним) решењима, кроз упутство о правном средству, упућује странке у поступку на то да ли имају или не право на покретање управног спора. Отуда и значај праксе овог органа поводом питања којим се бави овај рад. У том смислу, треба истаћи да наведено министарство има поодавно изграђен и непромењен став који је изражен у бројним решењима кроз упутства о правном средству другостепених решења у којим се наводи да је решење коначно у управном поступку и да против њега жалба није дозвољена, нити да се може покренути управни спор, сагласно одредби члана 272. став 4. Закона о раду, уз напомену да је истоветно упутство садржано како у решењима којима се усваја, тако и у решењима којима се одбија захтев запосленог.<sup>2</sup>

#### **б) Пракса Управног суда**

Став Управног суда поводом постављеног питања од посебног је значаја, јер је, са једне стране, управо тај суд, као део судске власти, једини надлежан да врши судску контролу управе поводом поднете тужбе, а са друге стране, та судска контрола је завршна, коначна контрола управног поступања, с обзиром да је управни спор који се води пред Управним судом једноступен, а донете пресуде су, одмах и истовремено, и правноснажне и извршне. Сагласно изложеном, релевантност и значај одлука (пресуда) Управног суда, односно ставова изражених у тим одлукама је неспорна.<sup>3</sup>

Када је у питању став Управног суда у погледу допуштености управног спора против коначног решења инспектора рада донетог у поступку поводом захтева запосленог за одлагањем извршења решења о отказу уговора о раду, указујемо на пресуду Управног суда 7 У. 5229/11 од

---

<sup>2</sup> Овом приликом не позивамо се на конкретна решења из разлога што је изнета тврдња о садржини упутства о правном средству општепозната, неспорна чињеница.

<sup>3</sup> У хијерархији судске власти изнад Управног суда је Врховни касациони суд као највиши суд у Републици Србији који, поред осталог, одлучује и о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке Управног суда. И поред тога, пракса тог суда није релевантна за питање којим се бави овај рад, јер Врховни касациони суд, колико је познато аутору овог рада, по овом питању и нема изграђену судску праксу, што је и разумљиво када се имају у виду, са једне стране, мали број ванредних правних средстава у управном спору (два ванредна правна средства и то захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка) по којима поступа и одлучује Врховни касациони суд и, са друге стране, рестриктивно постављени услови под којима се та средства могу користити.

27. јануара 2012. године.<sup>4</sup> Предмет ове пресуде била је оцена законитости решења којим је, као неоснована, одбијена жалба тужиоца изјављена против решења инспектора рада Министарства рада и социјалне политике, Инспектората за рад, Одељења инспекције рада за Рашки управни округ од 17. фебруара 2011. године. Наведеним првостепеним решењем одбијен је, као неоснован, захтев тужиоца за одлагање извршења решења директора предузећа о отказу уговора о раду. У одговору на тужбу, тужени орган је предложио да суд тужбу одбаци, као недопуштену, на основу члана 26. став 1. тачка 2. Закона о управним споровима («Службени гласник РС», број 111/09), са разлога што се према одредби чл. 272. став 4. Закона о раду («Службени гласник РС», бр. 24/05 и 61/05), против коначног решења из члана 271. став 1. овог закона, којим је инспектор рада одложио извршење решења којим је послодавац отказао запосленом уговор о раду, не може покренути управни спор. Суд је, према образложењу наведене пресуде, ценио навод туженог органа да према члану 271. став 1. Закона о раду није дозвољено вођење управног спора, али је нашао да је овај навод туженог неоснован. Наиме, одредбом члана 271. став 1. Закона о раду («Службени гласник РС», бр. 24/05 и 61/05) прописано је да ако инспектор рада нађе да је решењем послодавца о отказу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је повео радни спор, на захтев запосленог одложиће својим решењем извршење тог решења до доношења правноснажне одлуке суда, а одредбом члана 272. став 4. истог Закона, прописано је да се против коначног решења из члана 271. став 1. овог закона не може покренути управни спор, па из цитираних одредби Закона о раду, према Управном суду, «произлази да против коначног решења инспектора рада, којим је на захтев запосленог одложено извршење решења о престанку радног односа, послодавац не може покренути управни спор. Како је у конкретном случају инспектор рада одбио захтев тужиоца за одлагање извршења решења директора предузећа, којим је тужиоцу престао радни однос у предузећу до доношења правноснажне одлуке суда, а тужени орган одбио жалбу тужиоца на решење инспектора рада, Управни суд сматра да против решења туженог органа није искључено вођење управног спора у смислу члана 272. став 4. Закона о раду. Из наведених разлога, Суд сматра да су неосновани наводи туженог да је тужба недопуштена, с обзиром да је, по оцени Управног суда, дозвољено вођење управног спора против решења другостепеног органа којим је одбијена жалба запосленог изјављена против решења инспектора рада, којим је одбијен захтев запосленог за одлагање извршења решења о отказу уговора о раду.»<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Вид. Билтен судске праксе Управног суда, Београд, број 3/2012, стр. 14. и 15.

<sup>5</sup> Овом пресудом се, и поред тога што је предмет њеног разматрања била могућност вођења управног спора против решења којим је одбијен захтев запосленог, изричито

Дакле, Управни суд је, судећи према овој пресуди, на становишту да вођење управног спора против коначног решења инспектора рада којим је одлучивано о захтеву запосленог за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, није у потпуности искључено, односно да је, у одређеном случају, вођење управног спора могуће и допуштено. Наиме, према Управном суду, како то видимо из наведене пресуде, против другостепеног, коначног решења којим је одбијена жалба запосленог изјављена против решења инспектора рада којим је одбијен захтев запосленог за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, допуштено је вођење управног спора, па незадовољни запослени (а по логици ствари, у овом случају само запослени и може бити незадовољан, јер је његов захтев одбијен) може тужбом покренути управни спор пред Управним судом. Супротно, у случају да је захтев запосленог усвојен и одложено извршење решења послодавца о отказу уговора о раду, вођење управног спора, став је Управног суда изражен у претходно наведеној, али и у другим пресудама<sup>6</sup>, није допуштено, што значи и да послодавац незадовољан другостепеним решењем (а то је увек када је захтев запосленог усвојен и одложено извршење решења послодавца) не може заштиту својих права и интереса затражити пред Управним судом, тј. у том случају вођење управног спора није допуштено.

#### **в) – Пракса Уставног суда**

Једнако тако, став (пракса) Уставног суда је, такође, од посебног значаја за разматрање овог (као и других) питања, јер је, са једне стране, Уставни суд једини државни орган надлежан за тзв. нормативну контролу, односно контролу уставности и законитости нормативних (општих правних) аката, али, са друге стране, и једини државни орган надлежан за решавање тзв. уставних спорова о повредама основних уставних права физичких и правних лица, одлучивањем по уставној жалби поводом евентуалне повреде Уставом зајемченог права или слободе физичког лица (грађанина), односно правног лица.

наводи и «да против коначног решења инспектора рада, којим је на захтев запосленог одложено извршење решења о престанку радног односа, послодавац не може покренути управни спор».

6 Нпр. пресуда Управног суда 5 У 8951/12 од 27. септембра 2012. године, у којој се суд бавио управо питањем допуштености вођења управног спора против коначног решења инспектора рада којим се усваја захтев запосленог и одлаже извршење решења о отказу уговора о раду. Суд, у том случају, тужбу послодавца сматра недопуштеном, «јер се, према одредби члана 272. став 4. Закона о раду («Службени гласник РС», бр. 24/05 ..... 54/09), управни спор не може покренути против коначног решења инспектора рада донетог на основу члана 271. став 1. наведеног закона».



Уставни суд се, у оквиру поступка по уставним жалбама, у више предмета бавио, директно или индиректно, питањем допуштености управног спора против коначног решења инспектора рада којим је одлучивано по захтеву запосленог за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду.

Тако је, поступајући по уставној жалби изјављеној против решења директора Инспектората за рад Министарства рада и социјалне политике Републике Србије којим је одбијена жалба коју је подносилац уставне жалбе изјавио против решења Инспектората за рад Министарства рада и социјалне политике Републике Србије, Одељење инспекције рада у Граду Београду, а којим је одбијен његов захтев за одлагање извршења решења о отказу уговора о раду, Уставни суд одлуком Уж-65/2008 од 16. јула 2009. године одбио уставну жалбу као неосновану, са образложењем да је, оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта одредбе члана 34. став 3. Устава, утврдио да оспореним решењем подносиоцу уставне жалбе није повређено право на претпоставку невиности зајемчено наведеном уставном одредбом (на истоветан начин је Уставни суд поступио и у одлуци Уж-16/2008 од 4. фебруара 2010. године).<sup>7</sup> Пре подношења уставне жалбе, што је од посебног значаја за ово разматрање, подносилац није тражио управносудску заштиту. Иако се у обе ове одлуке Уставни суд није непосредно бавио питањем допуштености управног спора против коначног решења инспектора рада, ипак је, тиме што се упустио у мериторно одлучивање, изразио и свој став поводом овог питања. Наиме, тиме што, у ситуацији када подносилац уставне жалбе претходно није тражио заштиту својих права у управном спору пред Управним судом, уставну жалбу није одбацио, већ се упустио у мериторно одлучивање, уз претходну констатацију да је уставна жалба допуштена, Уставни суд је, иако посредно, изразио сасвим јасан и недвосмислен став, супротан ставу Управног суда, да се против коначног решења инспектора рада којим се одбија захтев запосленог за одлагањем извршења решења о отказу уговора о раду, не може водити управни спор.

Међутим, Уставни суд је, након наведених одлука, у неколико других предмета поступио на друкчији начин. Примера ради, поступајући у предмету Уж-968/2012 по уставној жалби послодавца изјављеној против решења Министарства рада и социјалне политике Републике Србије којим је одбијена жалба коју је подносилац уставне жалбе изјавио против решења Инспектората за рад Министарства рада и социјалне политике Републике Србије, Одељење инспекције рада у Граду Београду, а којим је усвојен захтев запосленог и одложено извршење решења послодавца о отказу уговора о раду, Уставни суд је одбацио уставну жалбу, јер је

<sup>7</sup> Вид. [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

«становишта да оспорено решење представља акт из члана 3. Закона о управним споровима, за чију оцену законитости је надлежан Управни суд», па је Уставни суд, стога, «утврдио да је подносилац уставне жалбе имао могућност да против оспореног другостепеног решења поднесе тужбу Управном суду. Како подносилац није искористио поменуто правно средство, то је Уставни суд утврдио да пре подношења уставне жалбе нису исцрпљена сва правна средства за заштиту повређених или ускраћених права зајемчених Уставом, те је уставну жалбу одбацио, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка и одлучивање.” Такође, Уставни суд је констатовао „да подносилац уставне жалбе није био поучен о могућности покретања управног спора у складу са чланом 198. став 2. Устава”, па је закључио “да подносилац не сме сносити штетне последице изостајања поуке о правном средству у оспореном акту, те да, сагласно одредби члана 18. став 1. Закона о управним споровима, у року од 30 дана од дана пријема овог решења, може поднети тужбу Управном суду ради оцене законитости оспореног акта.”<sup>8</sup> На истоветан начин је Уставни суд поступио и у решењу Уж-7102/2012 од 22. јануара 2013. године. Дакле, и овим решењима Уставни суд је, овај пут у односу на решење инспектора рада којим се усваја захтев запосленог, заузео став супротан ставу Управног суда, а према коме је против другостепеног, коначног решења којим је одбијена жалба послодавца изјављена против решења инспектора рада којим је усвојен захтев запосленог за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, допуштено вођење управног спора, па незадовољни послодавац може тужбом покренути управни спор пред Управним судом.

### **III – Допуштеност управног спора против коначног решења инспектора рада којим је одлучивано о захтеву за одлагањем извршења решења о отказу уговора о раду**

Па да, након свега изложеног, покушамо да утврдимо да ли се против коначног решења инспектора рада којим је одлучивано о захтеву за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду заиста може водити управни спор или то ипак правно није допуштено.

Став Управног суда да је управни спор допуштен само у случају када је одбијен захтев запосленог за одлагањем извршења решења о

---

<sup>8</sup> Вид. решење Уставног суда Уж-968/2012 од 17. маја 2012. године (“Службени гласник РС”, број 58/12).

отказу уговора о раду, али не и у случају када је захтев запосленог усвојен, из чега следи и да управносудску заштиту ужива само запослени, а не и послодавац, почива на једном судском тумачењу<sup>9</sup> које, по нашем мишљењу, није утемељено на правилима науке о тумачењу права. У даљој експликацији ове тврдње добро је још једном поћи од саме норме која, у смислу питања постављеног у овом раду, изазива озбиљна спорења. Оно што се и површном анализом одредбе члана 271. став 1. Закона о раду уочава јесте то да је иста прилично „неспретно“ формулисана, што у доброј мери и имплицира одоварајуће недоумице и разлике у тумачењима њеног стварног значења. Наиме, мишљења смо да та норма није сачињена према правилима правне струке (номотехнике), не толико због њеног неубичајеног кондиционалног облика, већ првенствено због начина утврђивања надежности инспекције рада, односно овлашћења инспектора рада да поступа по захтеву запосленог. Наиме, када је реч о надлежности неког органа, она се прво мора нормативно успоставити, тј. претходно се мора одредити, утврдити за шта је надлежан одређени орган, па се тек онда утврђују услови који треба да буду испуњени да до остварења те надлежности може и доћи. У конкретној норми, надлежност инспекције рада, односно овлашћење инспектора рада да поступа и одлучује по захтеву запосленог за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду није неком другом одредбом закона претходно изричито утврђена, већ је то учињено кроз саму одредбу члана 271. став 1. Закона о раду која, у ствари, примарно уређује питање услова под којима може доћи до одлагања извршења решења о отказу уговора о раду, а тек секундарно и сасвим посредно (изведено) опредељује и питање надлежности инспекције рада, односно овлашћења инспектора рада.<sup>10</sup> Како је ово питање уређено на већ описани начин, а не на начин како то захтевају правила номотехнике, ова одредба (норма) евидентно није довољно јасна, што оставља простора за различита поимања њеног стварног значења. О њеној нејасноћи речито говоре управо изложени опречни ставови министарства надлежног за послове рада, Управног суда и Уставног суда, али и опречни ставови самог Уставног суда.

Како свака нејасноћа захтева да буде разјашњена, тако и нејасна норма треба да буде протумачена у одговарајућем поступку, приме-

---

<sup>9</sup> До овога тумачења се дошло путем решавања о законитости појединачног управног акта (напом. аутора).

<sup>10</sup> У ствари, до закључка о овој надлежности инспекције рада, односно овлашћењу инспектора рада долази се логичким путем тако што се, из чињенице да се нормом утврђују услови под којима инспектор рада може одложити извршење решења послодавца, методом индукције долази и до закључка о реченој надлежности, односно овлашћењу.

ном одговарајућих средстава тумачења. Чини се да се Управни суд, у тумачењу одредбе члана 271. став 1. Закона о раду, једноставно задовољио само утврђивањем правога текста нормe, што је само једна и то прва (претходна) фаза у поступку тумачења правне нормe, а да се није упустио и у утврђивање њеног правога, стварног значења (главна фаза поступка тумачења). Стога се, сасвим основано, поставља питање да ли је Управни суд одредбу члана 271. став 1, у вези са одредбом члана 272. став 4. Закона о раду протумачио на прави начин. Ако се стане само на утврђивању правога текста нормe, како то у датим пресудама очигледно чини Управни суд, тада би такав приступ за логичну последицу морао имати, примера ради, и закључак да инспектор рада може донети само решење којим се одлаже извршење решења о отказу уговора о раду, под условима утврђеним законом, јер се само то решење изричито и помиње у наведеној одредби закона, али не би могао донети и решење којим се захтев запосленог одбија, пошто наведена норма такву могућност уопште не помиње!? Свакако да такав закључак није правно одржив, јер се поступак по захтеву запосленог, сагласно Закону о општем управном поступку («Службени лист СРЈ», бр. 33/97 и 31/01 и «Службени гласник РС», број 30/10), може окончати на два начина: мериторно, решењем о усвајању захтева, тј. одлагањем извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, односно решењем о одбијању захтева и немериторно, закључком о одбацивању захтева. Уосталом, ни Управни суд не каже да решење о одбијању захтева није могуће, већ напротив, тврдећи да је против решења којим се одбија захтев запосленог дозвољена управносудска заштита, јасно каже да инспектор рада доноси, када су за то испуњени услови, и решење о одбијању захтева запосленог. Ту се, само по себи, додатно намеће и питање како је допуштена тужба Управном суду против решења о одбијању ако то решење спорна одредба закона уопште не помиње, а ако се, у случају неоснованости захтева запосленог, доношење тог решења подразумева, што је једино правно прихватљиво и могуће, тада би се и одредба члана 272. став 4. Закона о раду, којом је, како смо већ навели, прописано да се против коначног решења из члана 271. став 1. овог закона не може покренути управни спор, морала односити и на решење којим се захтев одбија. И не само то, него већ описани став Управног суда отвара и питање да ли се тиме што је само једној од страна у двостраначком управном поступку допуштена управносудска заштита крши уставно јемство једнакости свих пред уставом и законом из члана 21. став 1. Устава Републике Србије («Службени гласник РС», број 98/06), затим уставно начело забране дискриминације из члана 21. став 2. Устава, као и право на једнаку заштиту права и на правно средство зајемчено одредбом члана 32. Устава?

Само језичко значење наведене норме, чини се, није спорно. Међутим, како задатак тумачења правне норме није у утврђивању њеног језичког већ њеног стварног значења, а како се, према нашем мишљењу, језичко значење ове норме и њено право значење не слажу, то поступак тумачења потребно наставити применом систематског тумачења. Њиме се утврђује значење правне норме помоћу везе која постоји између те норме и осталих правних норми које чине правни систем. Наиме, правна норма је, као део правног система, смисаоно повезана с осталим нормама тог система, те се, стога, не може тумачити издвојено, сама за себе, већ само као део тог система. Стога је, полазећи од наведеног, нужно поћи од оних правних норми са којима је одредба члана 271. став 1, у вези са одредбом члана 272. став 4. Закона о раду правно-логички у најтешњој вези и то, првенствено, од одредаба Устава Републике Србије. У том смислу, треба указати на одредбе члана 21. Устава, којима је утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки (став 1.) и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (став 2.), затим, на одредбе члана 36. Устава, којима је утврђено да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (став 1.) и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (став 2.). Такође, једнако су значајне и поједине одредбе Закона о општем управном поступку, посебно стога што се поступак инспекцијског надзора спроводи управо по правилима поступка прописаним овим законом. Тако, указујемо на начело двостепености у решавању (право на жалбу) из одредбе члана 12. став 1. овог закона, којом је утврђено да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу, као и истоврсну одредбу члана 213. истог закона (у том смислу и одредба члана 272. став 1. Закона о раду, којом је утврђено да се против решења инспектора рада може изјавити жалба министру у року од осам дана од дана достављања решења), при чему је, према одредби члана 39. Закона, странка лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку. За ово излагање значајно је указати и на то да је поступак поводом захтева запосленог за одлагањем извршења решења о отказу уговора о раду неспорно двостраначка управна ствар и то контрадикторна ствар са контрарним странкама. Ако би се, дакле, зауставили само на језичком тумачењу одредбе члана 271. став 1. Закона о раду, изоловано од осталих прописа, ценећи је, дакле, саму за себе, како то ради Управни суд, тада би на питање: «против ког то

коначног решења инспектора рада из члана 271. став 1. овог закона не може да се покрене управни спор?», једини одговор заиста могао бити: «против решења о одлагању извршења решења послодавца о отказу уговора о раду», јер одредба члана 271. став 1. Закона о раду говори искључиво и само о том решењу. То би истовремено значило и да се само против решења о одбијању захтева за одлагање извршења може повести управни спор, односно да управни спор може да покрене само запослени, али не и послодавац. Међутим, уколико се наведена одредба, у вези са одредбом члана 272. став 4. Закона о раду, тумачи, применом систематског тумачења, као део правног система, нарочито у односу на оне норме које су њој најближе, тј. ако се пође од тога:

- да се поступак инспекцијског надзора спроводи по правилима поступка прописаним Законом о општем управном поступку,

- да је поступак поводом захтева запосленог за одлагањем извршења решења о отказу уговора о раду двостраначка контрадикторна управна ствар са контрарним странкама,

- да право на жалбу, утврђено тим законом, према начелу једнакости, припада једнако обема странкама у поступку (дакле, у овом случају и запосленом и послодавцу),

- да су уставним начелима сваком зајемчени једнакост и једнака законска заштита, без дискриминације, једнака заштита пред судовима, право сваког на жалбу или друго правно средство, али само против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу,

тада одговор на већ постављено питање не би могао никако бити онај који нам нуди Управни суд, већ једино онај који упућује на то да управни спор није допуштен како против коначног решења инспектора рада о одлагању, тако и против коначног решења о одбијању захтева запосленог за одлагање извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, да дакле, против коначног решења инспектора рада којим је одлучивано о захтеву за одлагање извршења решења о отказу уговора о раду управни спор није допуштен, тј. да ту врсту правне заштите не може да ужива како послодавац тако ни запослени.

До изложеног значења одредбе члана 271. став 1, у вези са одредбом члана 272. став 4. Закона о раду, долазимо и применом циљног или телеолошког тумачења, а то је управо оно тумачење које нам, с обзиром да је систематско тумачење једно од неколико могућих (припремних или претходних) тумачења које само указује на могуће значење норме, даје коначан одговор на питање које је од више могућих значења стварно, право значење норме. До тог правог значења долази се утврђивањем друштвеног или објективног циља норме, при чему је објективан циљ

норме постизање таквих последица које су по друштво повољне, корисне. Како смо већ истакли, систематско тумачење указује да одредба члана 271. став 1. Закона о раду, у вези са одредбом члана 272. став 4. истог закона, има само један могући смисао (значење) и то оно које је дато у овом раду, а не оно које јој даје Управни суд, а циљно тумачење, по нашем мишљењу, то значење коначно потврђује. Наиме, било би тешко замислити да је објективни циљ спорне норме неки други од оног да контрарне странке које у управном поступку имају исти положај и једнака права, укључујући и једнако право на жалбу, у погледу управносудске заштите немају исти положај (иста права), односно да се једна странка (послодавац), тиме што нема право приступа суду, доводи у неједнак положај у односу на другу странку (запослени) коме је тај приступ, како то резонује Управни суд, допуштен. Поред тога, чињеница је да решење инспектора рада којим се одлучује о захтеву за одлагање извршења решења послодавца отказу уговора о раду, како смо то већ у првом поглављу навели, има временски ограничено дејство до правноснажности судске одлуке у радном спору, тј. да је то решење привременог карактера и да има смисао и дејство привремене мере, као и да се тим решењем не одлучује о праву, обавези или одговорности запосленог, бар не дефинитивно, јер о томе треба и може да одлучи само суд у радном спору, из чега, такође, није тешко закључити да објективни циљ норме не може бити тај да се, поред судске заштите у радном спору, али и инспекцијске (управне) заштите у управном поступку, при чему треба указати на очигледан паралелизам ових поступака, јер се у оба одлучује о законитости решења о отказу уговора о раду, истим поводом обезбеђује и посебна, додатна судска заштита, сада у управном спору и то само једној од страна у том спору.

У прилог изложеном (ауторовом) тумачењу правога значења одредбе члана 271. став 1. Закона о раду, у вези са одредбом члана 272. став 4. истог закона, говоре и већ поменуте одлуке Уставног суда (одлуке Уж-65/2008 од 16. јула 2009. године и Уж-16/2008 од 4. фебруара 2010. године), без обзира што се Уставни суд у тим одлукама није непосредно и изричито бавио питањем допуштености управног спора против коначног решења инспектора рада. Наиме, тиме што се, у ситуацији када подносилац уставне жалбе претходно није тражио заштиту својих права пред Управним судом, упустио у мериторно одлучивање, уз претходну констатацију да је уставна жалба допуштена, Уставни суд је, иако посредно, изразио сасвим јасан и недвосмислен став да се против коначног решења инспектора рада којим се одбија захтев запосленог за одлагањем извршења решења послодавца о отказу уговора о раду, не може покренути управни спор, јер би, у супротном, уставну жалбу одбацио због тога

што пре подношења уставне жалбе нису исцрпљена сва правна средства за заштиту повређених или ускраћених права зајемчених Уставом. Према се овај рад не бави питањем уставности одредбе члана 272. став 4. Закона о раду, нити се Уставни суд у наведеним предметима тим питањем бавио, што је и разумљиво, јер оцена уставности (и законитости) општег правног аката, односно поједине правне норме, може бити вршена само у оквиру поступка тзв. нормативне контроле, значајно је указати и на то да се, и поред тога, Уставни суд ипак одредио и према том питању. Истина, то ни овај пут није урадио изричито, јер се тим питањем, како смо навели, у наведеним предметима није ни могао бавити, али се из чињенице да се Уставни суд упустио у мериторно одлучивање може једино закључити да Суд није имао сумњу у евентуалну несагласност наведене одредбе с Уставом, јер се, у супротном, не би упустио у мериторно одлучивање, већ би застао са поступком по уставној жалби и покренуо самостално (ex officio) инцидентни поступак за оцењивање уставности одредбе члана 272. став 4. Закона о раду. Ово је значајно констатовати из разлога што се, у касније донетим решењима (претходно већ поменута решења Уж-968/2012 од 17. маја 2012. године и Уж-7102/2012 од 22. јануара 2013. године), Уставни суд определио за друкчији приступ према којем је, сада у ситуацији када је захтев запосленог усвојен, вођење управног спора од стране послодавца ипак допуштено, чиме је, опет посредно, изразио и свој став о уставности поменуте одредбе Закона о раду. Наиме, из таквог приступа (става), последично, произилази и да одредба члана 272. став 4. Закона о раду није у сагласности с Уставом, без обзира на то што се Уставни суд (у образложењима поменутих решења) непосредно није бавио питањем уставности те одредбе. Не улазећи у питање уставности одредбе члана 272. став 4. Закона о раду, јер оно и није тема овог рада, мишљења смо да је то питање, за случај да је постојала сумња у уставност наведене одредбе, требало решавати у оквиру поступка тзв. нормативне контроле, уз претходно застајање са поступком по уставној жалби. Овако, одбацивањем уставне жалбе Уставни суд је, пренебрегавајући одредбу члана 272. став 4. Закона о раду, упутио њеног подносиоца на могућност изјављивања тужбе Управном суду на основу непосредне примене члана 198. став 2. Устава, упућујући тиме и Управни суд на непосредну примену те уставне норме<sup>11</sup>, а да није

<sup>11</sup> Такво упућивање отвара и нека друга значајна питања. Тако, примера ради, поставља се питање да ли образложење немериторне одлуке (решење) Уставног суда може, и у којој мери, да обавезује Управни (или други) суд. Такође, поставља се питање да ли Управни суд (или неки други суд), у случају да прихвати такав став Уставног суда или да у примени права у конкретном случају сам уочи (закључи) да је закон (или други пропис, односно нека његова одредба), несагласан с Уставом, може ускратити примену права (конкретног прописа) на спорни правни однос, иако пропис и даље остаје на снази,



застао са поступком одлучивања по уставној жалби, нити је покренуо акцесорну (инцидентну) оцену уставности наведене одредбе Закона о раду. Колико се ово питање искомпликовало говори и то да Управни суд није поступио у складу са таквим правним ставом Уставног суда, па је решењем 5 У 8951/12 од 27. септембра 2012. године као недопуштену одбацио изјављену тужбу, позивајући се опет на поменуту одредбу Закона о раду, а подносилац је против тог решења изјавио уставну жалбу, поводом које Уставни суд још није одлучивао.<sup>12</sup> Интересантно је указати да и овакав став Уставног суда, иако не кореспондира са ставом у поменутим мериторним одлукама истог суда, такође говори у прилог ауторовом ставу да управни спор, применом одредбе члана 272. став 4. Закона о раду, није допуштен. Иако ова тврдња на први поглед изгледа крајње нелогична, с обзиром да ове немериторне одлуке изражавају став супротан оном израженом у већ поменутим мериторним одлукама, треба рећи да је Уставни суд, заузимајући став у немериторним одлукама да је «подносилац уставне жалбе имао могућност да против оспореног другостепеног решења поднесе тужбу Управном суду у складу са чланом 198. став 2. Устава», истовремено, макар и посредно, у ствари рекао да вођење управног спора није допуштено применом одредбе члана 272. став 4. Закона о раду (у супротном се не би ни позивао на одредбу

---

и тај однос решити директном применом уставне норме, односно, да ли суд има право на екцепцију неуставности (*exceptio constitutionis*). Мишљења смо да у постојећем правном систему Републике Србије нема места примени екцепције неуставности, односно да судови не могу ускратити (избећи) примену прописа због сумње у његову неуставност, поред осталог и због тога што, са једне стране, судови нису надлежни да врше контролу уставности (и законитости) прописа, односно да «суде праву», а са друге стране, јер је та контрола («суђење праву») Уставом поверена Уставном суду, као једином органу који располаже правом изрицања санкција за неуставне и незаконите прописе (у прилог реченом говоре и други аргументи, којима се, овом приликом, нећемо бавити). О екцепцији неуставности и незаконитости више у: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет у Београду и ЈП «Службени гласник», Београд, 2008, стр. 533-537; В. Nenadić, *Dva pitanja od značaja za odnos Ustavnog suda i sudova*, Београд, Правни информатор, 1/2008, стр. 3-13.

<sup>12</sup> Додатан проблем оваквог приступа Уставног суда није само у томе што је исти, у суштини, супротан правним ставовима израженим у претходно наведеним мериторним одлукама истог суда, већ и у томе што је он изражен у одлукама које је донело Мало, трочлано веће Уставног суда, док су наведене мериторне одлуке донете на седници Уставног суда коју чине све судије тог суда. Информативно указујемо на то да Уставни суд, сагласно одредби члана 42. став 1. Закона о Уставном суду раду («Службени гласник РС», бр. 109/07, 99/11 и 18/13), одлучује о питањима из своје надлежности на седници Уставног суда, седници Великог већа или седници Малог већа, при чему, сагласно одредби члана 42в став 1. Закона, на седници Малог већа, кога чине троје судија Уставног суда од којих је један председник већа, поред осталог, одбацује уставну жалбу ако нису испуњене процесне претпоставке.

Устава, већ би подносиоца уставне жалбе упутио на подношење тужбе Управном суду на основу наведене одредбе Закона о раду).<sup>13</sup>

Свему изложеном треба додати и то да министарство надлежно за послове рада, и након наведених пресуда Управног суда (и упркос њима), остаје доследно свом ставу тако што у својим другостепеним решењима, кроз упутство о правном средству, и даље наводи да је решење коначно у управном поступку и да против њега жалба није дозвољена, нити да се може покренути управни спор сагласно одредби члана 272. став 4. Закона о раду.<sup>14</sup>

\*\*\*

Дакле, видели смо да поводом питања допуштености вођења управног спора против коначног решења инспектора рада којим је одлучивано о захтеву запосленог за одлагањем извршења решења послодавца о отказу уговора о раду имамо не само опречне ставове министарства надлежног за послове рада, Управног суда и Уставног суда, већ такву опречност имамо и у ставовима самог Уставног суда. Таква опречност (инкомпатибилност) у ставовима наведених државних органа представља својеврсну аксиолошку антиномију у праву, која је, као таква, нема сумње, недопустива за један уређен правни поредак, јер доводи у питање или, боље речено, обеснажује начело правне сигурности, односно уставно начело владавине права. Јасно је, дакле, да смо поводом овог питања суочени са једним стањем које није одрживо у уређеној правној држави и које тражи хитно, на закону засновано разрешење. У циљу довођења овог правно неодрживог стања у раван правно прихватљивог и на закону заснованог приступа, мишљења смо да је, у примени одредбе члана 272. став 4, у вези са одредбом члана 271. став 1. Закона о раду, једино могућ онај приступ за који смо у овом раду, надамо се, понудили уверљиве аргументе, а према којем, при постојећем законодавном решењу, није допуштено вођење управног спора како против коначног решења инспектора рада о усвајању, тако ни против коначног решења о одбијању захтева запосленог за одлагањем извршења решења послодавца о отказу уговора о раду.

---

<sup>13</sup> Указујемо и да је могућност вођења управног спора на основу непосредне примене наведене уставне одредбе такође дискутабилно с обзиром на правну природу решења инспектора рада којим је одлучивано о захтеву запосленог за одлагањем извршења решења послодавца, али то је питање које излази из оквира овог рада.

<sup>14</sup> Нпр. решење број: 164-03-00925/2012 – 01 од 11. фебруара 2013. године, решење број: 164-03-01155/2012 – 01 од 5. фебруара 2013. године, као и бројна друга.

**Коришћена литература и извори:**

а) Литература

1. Bezbradica R. (2005), *Inspekcijski nadzor u oblasti radnih odnosa, Pravni informator*, Београд, број 7-8, стр. 18-25,
2. Lukić R. (1961), *Тумачење права*, *Savremena administracija*, Београд,
3. Марковић Р. (2008), *Уставно право и политичке институције*, Београд, Правни факултет у Београду и ЈП «Службени гласник»,
4. Ненадић Б. (2013), *О неким аспектима односа уставних и редовних судова*, Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963-2013, Зборник радова, Београд, изд. Уставни суд, стр. 71-111,
5. Nenadić B. (2008), *Dva pitanja od značaja za odnos Ustavnog suda i sudova, Pravni informator*, Београд, број 1, стр. 3-13,
6. Томић З. (2010), *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, Правни факултет у Београду и ЈП «Службени гласник».

б) Правни извори

1. Билтен судске праксе Управног суда, број 3/2012,
2. Закон о општем управном поступку («Службени лист СРЈ», бр. 33/97 и 31/01 и «Службени гласник РС», број 30/10),
3. Закон о раду («Службени гласник РС», бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13),
4. Закон о управним споровима («Службени гласник РС», број 111/09),
5. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13),
6. Одлука Уставног суда Уж-16/2008 од 4. фебруара 2010. године, доступно: <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>,
7. Решење Уставног суда Уж-968/2012 од 17. маја 2012. године (“Службени гласник РС”, број 58/12),
8. Устав Републике Србије («Службени гласник РС», број 98/06).

**Radovan Bezbradica,**  
*Secretary General of the Constitutional  
Court of the Republic of Serbia*

***Permissibility of administrative dispute against final decision of labour inspector deciding on employee's request for postponing execution of employer's decision of labour contract termination***

***Summary***

*Regarding the issue of permissibility of running administrative dispute against final decision of labour inspector deciding on employee's request for postponing execution of employer's decision of labour contract termination, the author indicates that in practice there are opposite views of the Ministry competent for labour issues, the Administrative court and the Constitutional Court. The Author particularly analyzed stance of the Administrative court whereby the administrative dispute is permissible against final decision of Labour Inspector refusing the employee's request for postponing employer's decision on terminating labour contract however, not permissible against final decision by which that request is adopted i.e. that in procedure on request of the employee, only the employee enjoys administrative court protection and not the employer as well, hence by applying systematic and target interpretation, concludes that such a stance from legal point of view is only partially acceptable because running a dispute is not permitted not only against the final decision by which the employee's request is adopted and execution of employer's decision of labour contract termination is postponed, but is also not permitted against final decision rejecting the employee's request.*

***Keywords:*** *Inspectional supervision, decision of labour inspector on postponing decision of employer's decision of labour contract termination, permissibility of running administrative dispute, actual text of norm, actual meaning of norm, language, systematic and target interpretation of norms, two-party contradictory administrative matter, temporary measure, assessing constitutionality.*